



RADE

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

**Deuxième colloque international
sur le droit de l'environnement en Afrique**

***Second International Symposium
on Environmental Law in Africa***

N° 03 • 2018

RADE

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

**Deuxième colloque international
sur le droit de l'environnement en Afrique**

***Second International Symposium
on Environmental Law in Africa***



N° 03 • 2018

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

EDITEUR

Laboratoire d'Études et de Recherches en Politiques, Droit de la Santé et de l'Environnement,
Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université Cheikh Anta DIOP,
B.P 5005, Dakar, Sénégal.
ISSN : 2308-2259

DIRECTEUR DE PUBLICATION

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

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Faouzia ABDOLHALIK Spécialiste de programmes - Bureau régional de l'OIF pour l'Océan indien, **Aboubacar AWAISS**, Coordonnateur Régional du Programme Eau et Zones Humides, Programme Afrique Centrale et Occidentale de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN-PACO), **Antonio H. BENJAMIN**, Président de la Commission Droit de l'Environnement de l'UICN ; Juge à la Haute Cour de Justice du Brésil, **Fatimata DIA** Experte Juriste Environnementaliste, **Amidou GARANE**, Maître-assistant, Université de Ouagadougou 2, **Mohamed Ali MEKOUAR**, Professeur de droit à l'Université de Casablanca; Professeur associé au Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme (CRIDEAU) de l'Université de Limoges, **Aimé Joseph NIANOGO**, Directeur Régional du Programme Afrique Centrale et Occidentale de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN-PACO), **Saholy RAMBININTSAOTRA**, Maître de conférences, Département droit, Université d'Antananarivo, **Yacouba SAVADOGO**, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique Francophone des Juristes de l'Environnement.

COORDINATION

Alimenta SILUE, Juriste environnementaliste, Consultante en Développement durable, **Marina ZONGO BAMBARA**, Doctorante, Université Cheikh Anta Diop, Dakar, **Yacouba SAVADOGO**, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique Francophone des Juristes de l'Environnement.

CONCEPTION GRAPHIQUE

CreativeCom, Dakar, Sénégal
Édité au Sénégal, Août 2019

SOMMAIRE

PREMIERE PARTIE : ARTICLES ISSUS DU COLLOQUE

ODD 14 et aménagement de l'espace côtier et marin en Afrique de l'Ouest.....	14
Marie BONNIN, Ibrahima LY, Philippe FOTSO, Betty QUEFFELEC, Sophie BERTRAND et Solange TELES DA SILVA	
La protection de l'environnement dans la politique de l'urbanisme au Tchad.....	25
Danbé MOUAMADJI	
Pollution par les sachets plastiques : les raisons d'un encadrement juridique général.....	52
Dr Pulchérie DONOUMASSOU SIMEON	
Les mécanismes régionaux de mise en œuvre de l'Objectif de développement durable (ODD) 7 pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique en Afrique de l'Ouest.....	64
Mohamed AYIB SALIM DAFPE	
L'adaptabilité du cadre juridique et politique du Burkina Faso au 6^{ème} Objectif de développement durable.....	72
Firmin W. OUEDRAOGO	
La gouvernance mondiale du climat entre New York, Paris et Marrakech : engagements, attentes et défis.....	81
Pr Mohamed Ali MEKOUAR	
La REDD+ : un instrument de sécurisation des droits fonciers communautaires au Cameroun ?.....	98
Eugène Yves KEDE EDOA et Michelle ONGBASSOMBEN	
Quelles sont les implications juridiques et économiques de l'Accord de Paris pour les droits des femmes en Afrique ?.....	111
Dr Cécile DUCLAUX-MONTEIL OTT et Dr Martin YELKOUNI	

DEUXIEME PARTIE : RESUME DES ACTES DU COLLOQUE

Avant-propos.....	127
Cérémonie d'ouverture.....	129
Plenière 1.....	132
• Les droits de l'homme et le droit humanitaire, état des lieux et progrès envisageables (Pr Michel PRIEUR)	
• L'Institut Judiciaire de l'Environnement (Pr Antonio BENJAMIN)	
• L'Accord de Paris : Quelle justice climatique pour l'Afrique ? (Pr Sophie LAVALLEE)	

Plenièrè 2.....135

- **Le rôle du Conseil Economique, Social et Environnemental dans le développement du droit de l'environnement (M. Abderrahim KSIRI)**
- **Outils de mise en œuvre du droit de l'environnement (Robert ONDHOWE)**
- **Système de financement de l'économie verte en Afrique Centrale (Honoré TABUNA)**
- **ODD 14 et l'aménagement de l'espace côtier et marin en Afrique de l'Ouest (Pr Ibrahima LY)**

Plenièrè 3.....139

- **Nouveaux défis pour le droit de l'environnement – Planification d'une meilleure utilisation de notre terre comprenant le changement climatique et la biodiversité (Katelijn VAN HENDE)**
- **Les Chartes de l'eau en Afrique pour atteindre l'ODD6 (Dr Amidou GARANE)**
- **Quelles sont les implications juridiques de l'Accord de Paris pour les droits des femmes en Afrique ? (Dr Cécile DUCLAUX MONTEIL OTT)**

SESSION 1 : L'AFRIQUE DANS LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE POST 2015.....141

Panel 1.....141

- **Portée de l'Accord de Paris pour l'Afrique (Ghislain TCHAKOUNTE NOUDJA)**
- **L'Afrique dans la gouvernance climatique post 2015 : les implications juridiques de l'Accord de Paris pour l'Afrique (Bob Hermann DOMBOLO)**
- **Implications juridiques de l'Accord de Paris pour le Maroc (Fouad ZYADI)**
- **Défis de la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat pour les législations maliennes (Moussa Etienne TOURE)**
- **Aspect juridique de la REDD+ à Madagascar : contexte, incertitudes et controverses (Pr Saholy RAMBININTSAOTRA)**

Panel 2.....144

- **Mise en œuvre de la Charte Nationale de l'Environnement et du Développement durable (Pr Bouchra Nadir)**
- **Accord de Paris de 2015 : un entérinement pour la RDC des progrès réalisés dans le cadre du processus REDD+ ? (Felix LILAKAKO MALIKUKA)**
- **Plaidoyer pour une ratification intelligente de l'Accord de Paris sur le changement climatique (Me Severin Brice PONGUI)**
- **Intégration des droits humains aux politiques sur le climat (Alouka)**

Panel 3.....146

- **L'adaptation des zones côtières au Maroc, quel apport de l'Accord de Paris ? (Samira IDLLALENE)**
- **Gestion intégrée de la zone côtière et marine mauritanienne (Hamoud SIDAHAMED)**

Panel 4.....147

- **La représentation des populations locales et autochtones dans les institutions de gouvernance climatique dans le Bassin du Congo: configurations et insuffisances** (Patrice BIGOMBE LOGO)
- **Le droit à l'énergie solaire en Afrique : un luxe ou une nécessité ?** (Habib Ahmed DJIGA)

Panel 5.....149

- **L'implication des Comores face aux changements climatiques** (Oulkoulthoum AHMED)
- **Construction sociale d'un champ juridique nouveau : les changements climatiques** (Pag Yendu YENTCHARE)

SESSION 2 : MISE EN ŒUVRE DES OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (ODD).....151

Panel 1.....151

- **Quel mécanisme juridique et institutionnel pour la mise en oeuvre et le suivi des ODD : applications du programme régional de développement d'une plateforme agricole intégrée de production, de transformation et de conservation de produits, alimentées par une centrale solaire thermodynamique** (Joel AGBEMELO)
- **Adoption d'une législation sur la réduction des risques de gestion de catastrophe : outil de mise en oeuvre des ODD, cas de la Côte d'Ivoire** (Marina BAYEBA)
- **La politique du développement durable au Maroc : de la vision à la mise en œuvre** (Rajae CHAFII)

Panel 2.....153

- **Mise en oeuvre et suivi des ODD : synergies potentielles avec l'Accord climat et les stratégies de gestion durable du Bassin du Congo** (Mathurin ESSAMA ESSAMA)
- **Réflexion sur les mécanismes juridiques et institutionnels de mise en oeuvre de l'ODD 7 pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique en Afrique de l'Ouest : le cas du Sénégal** (Mohamed Ayib DAFFE)
- **Contribution du réseau des parlementaires et élus locaux pour l'environnement en Mauritanie à l'application du droit de l'environnement** (Hamoud SID AHMED M'HAMED)

Panel 3.....155

- **Mise en oeuvre des ODD et institutions tunisiennes à la lumière de la nouvelle constitution de 2014** (Wahid FERCHICHI)
- **Protection juridique de l'eau face aux changements climatiques au Maroc** (Naziha CHAKROUNI)

Panel 4.....	157
<ul style="list-style-type: none"> • L'adaptabilité du cadre juridique et politique du Burkina Faso au 6^{ème} Objectif du développement durable (Firmin OUEDRAOGO) • Pour des institutions efficaces en droit de l'environnement marin et côtier mauritanien (Ahmed OULD ZEIN) 	
Panel 5.....	158
<ul style="list-style-type: none"> • Politiques environnementales et promotion de l'agriculture durable en RDC : enjeux et défis (Henri MUYEMBE NGASILI) • Les instruments de sauvegarde environnementale et sociale et le développement durable, cas de la Côte d'Ivoire (Prosper KOUAME) • Exploitation minière, droits humains et développement durable (Maturin PETSOKO) • Projet de communication d'une radio Web pour une meilleure gestion du Littoral guinéen (Idiatou CAMARA) • Le Littoral sénégalais face aux changements climatiques : aspects juridiques et institutionnels post 2015 (Sanou DANKONO) 	
Plenièrè 4.....	160
<ul style="list-style-type: none"> • Synthèse session 1 : L'Afrique dans la gouvernance climatique post 2015 • Syhtèse session 2 : Mecanismes novateurs de mise en oeuvre des ODD 	
Plenièrè 5.....	160
<ul style="list-style-type: none"> • Echanges sur la mise en place du Réseau africain des acteurs de la protection de l'environnement 	
Plenièrè 6.....	160
RECOMMANDATIONS DU COLLOQUE.....	162
MESSAGE CLE DES PARTICIPANTS AU COLLOQUE A LA CDP 22.....	164

SIGLES ET ACRONYMES

AFD : Agence Française de Développement

AGNU : Assemblée générale des Nations unies

AME : Accords multilatéraux sur l'environnement

AP : Accord de Paris

ASDI : Agence Suédoise pour le Développement International

BM : Banque Mondiale

CADCE : Centre Africain de Droit Comparé de l'Environnement

CCNUCC : Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

CdP : Conférence des Parties

CEDEAO : Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest

CEEAC : Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale

CESE : Conseil Economique, social et environnemental

CIDCE : Centre International de Droit Comparé de l'Environnement

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

CIO : Commission Océanographique Intergouvernementale de l'Unesco

CMAE : Conférence ministérielle africaine sur l'environnement

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme

CND : Contributions nationales déterminées

CPDN : Contributions prévues déterminées au niveau national

CREPA : Centre Régional pour l'Eau Potable et l'Assainissement

CREREE : Centre régional pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique

ERPD (en) : Programme de Réductions des Émissions

FAO : Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FPCF : Fond de Partenariat pour le Carbone Forestier

FPHNDD : Forum politique de haut niveau pour le développement durable

GES : Gaz à effet de serre

GIEC : Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat

GIZ (al): Coopération Allemande

GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières

GTO : Groupe de travail ouvert

IFDD : Institut de la Francophonie pour le développement durable

IRD : l'Institut de recherche pour le développement

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ODD: Objectifs de développement durable

OIF : Organisation internationale de la Francophonie

OMD : Objectifs du Millénaire pour le développement

ONU : Organisation des Nations Unies

PAAA : Programme d'action d'Addis-Abeba

PED : Pays en développement

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement

PRCM : Partenariat Régional pour la Conservation de la Zone Côtière

PSM : Planification spatiale et marine

REDD +: Réduction des émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière

SBI (en) : Organe subsidiaire de mise en œuvre

SBSTA (en) : Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique

SNDD : Stratégie nationale de développement durable

UA : Union Africaine

UE : Union Européenne

UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine

UICN : Union internationale pour la conservation de la nature

UICN-PACO : Union internationale pour la conservation de la nature - Programme Afrique Centrale et Occidentale

UMA : Union du Maghreb Arabe

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

USA : Université Senghor d'Alexandrie

WCEL (en) : Commission mondiale du droit de l'environnement

EDITORIAL

L'année 2015 aura incontestablement marqué un tournant décisif dans la gouvernance mondiale de l'environnement et du développement durable. Elle aura en effet permis les adoptions successives des objectifs de développement durable (ODD) par l'Assemblée Générale des Nations Unies et de l'Accord de Paris sur le climat par la CDP21 en ouvrant ainsi la voie à des perspectives prometteuses pour la gestion de l'environnement et du climat au plan mondial. 2015 était également une année charnière pour l'Afrique, dans la mesure elle a permis de débattre d'un certain nombre de questions importantes pour le continent: en particulier comment tirer profit de la convergence universelle vers l'objectif ultime de « transformer notre monde », en s'attaquant à la fois aux causes premières de la pauvreté et aux inégalités ainsi qu'à l'injustice climatique.

Le colloque de Rabat, qui s'est tenu à la veille de la 22^{ème} Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques, a permis aux acteurs du droit de l'environnement en Afrique de mener des réflexions holistiques et approfondies sur le positionnement stratégique du continent dans cette nouvelle ère de la gouvernance environnementale. Ces réflexions se justifiaient par la nécessité pour le Réseau des Juristes Francophones de l'environnement de rappeler qu'il était temps pour l'Afrique de prendre position dans les nombreux débats mondiaux sur l'environnement et le développement durable, et de ne plus être spectatrice des échanges entre les autres acteurs mondiaux.

Au regard de la diversité et de la transversalité des enjeux, ainsi que de l'imbrication croissante des agendas du développement durable et du climat, deux thématiques centrales ont retenu l'attention des juristes durant ce colloque: la première sur l'Afrique dans la gouvernance climatique post-2015 ; la seconde sur les mécanismes novateurs de mise en oeuvre des ODD. La première thématique se justifiait par le fait que l'Afrique doit véritablement prendre sa place et jouer son rôle dans la gouvernance climatique post-2015 dont les contours sont toujours en train d'être définis à travers les différentes COP. La seconde thématique peut sembler plus technique et ambitieuse dans la mesure où elle cherche à définir les conditions de mise en oeuvre des objectifs de développement durable (ODD) par l'application de mécanismes novateurs.

Au sortir de ce second colloque international sur le droit de l'environnement en Afrique, les participants ont réaffirmé l'engagement du continent dans la lutte contre le changement climatique, tout en soulignant l'urgente nécessité pour les États africains qui ne l'avaient pas négocié, signé et ratifié, d'adhérer massivement à l'Accord de Paris sur le climat de 2015. Il est évident que l'entrée en vigueur de l'accord de Paris, même si elle constitue une avancée significative sur le plan juridique, n'est encore qu'une étape dans la mise en oeuvre de la gouvernance mondiale du climat et de l'environnement. En effet, de nombreuses mesures politiques, législatives, réglementaires et financières devront être prises par les États pour permettre l'effectivité de l'accord de Paris. Les États africains devront donc « jouer leur partition » pour accélérer cette mise en oeuvre et cette effectivité sur le continent.



Par ailleurs, dans la quête du développement durable, les participants ont aussi reconnu l'impérieuse nécessité d'assurer la cohérence et la complémentarité des cadres juridiques, politiques, institutionnels et financiers relatifs au régime climatique et au développement durable, en veillant à leur mise en oeuvre de manière intégrée et solidaire, et en synergie. Dans cette optique, il importe de finaliser et d'adopter la Stratégie africaine sur les changements climatiques dans les meilleurs délais, mettant à contribution tous les acteurs concernés : gouvernements, secteur privé, société civile, acteurs locaux, etc.

On peut donc considérer qu'à l'unisson, les juristes africains se font les porte-voix d'une Afrique « influente et unie », consciente de la nécessité de renforcer la diplomatie climatique et environnementale du continent, au regard des enjeux de l'Accord de Paris sur le climat, de l'Agenda 2063 et du Programme de développement à l'horizon 2030. Bien entendu, cela suppose d'aller à l'essentiel en privilégiant plus ce qui unit les africains que ce qui les divise. Véritable challenge en perspective !

L'espoir est donc permis pour un développement durable et harmonieux de l'Afrique en ce début de 21^{ème} siècle.

Professeur Ibrahima LY

Président du Comité scientifique de la RADE

A l'heure où nous bouclons ces lignes, nous tenons à rendre un vibrant hommage à M. Bernard DUBOIS, alors Directeur adjoint de l'IFDD qui a été rappelé à Dieu. Nous saluons son engagement constant et multiforme en faveur de la promotion du droit de l'environnement, notamment en Afrique.

PREMIÈRE PARTIE

ARTICLES ISSUS DU COLLOQUE

ODD 14 ET AMENAGEMENT DE L'ESPACE COTIER ET MARIN EN AFRIQUE DE L'OUEST¹

Marie BONNIN², Ibrahima LY³, Philippe FOTSO⁴, Betty QUEFFELEC⁵,
Sophie BERTRAND⁶ et Solange TELES DA SILVA⁷

Résumé

Les Objectifs de développement durable (ODD) promeuvent une utilisation durable des ressources à travers la mise en œuvre de mesures ambitieuses pour renforcer la réalisation des besoins écologiques, économiques et sociaux. Bien qu'ils ne constituent pas un instrument juridiquement contraignant, ils encouragent et permettent de soutenir les démarches des Etats afin de concrétiser ces politiques environnementales. La mer n'est pas oubliée dans ces objectifs, l'objectif 14 (ODD 14) consiste à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». La planification spatiale marine est un processus politique qui vise à permettre la conciliation des usages en mer. Sa mise en œuvre dans les pays Africains implique d'associer protection de l'environnement, droit au développement et progrès social et pourrait permettre d'atteindre l'ODD 14.

Mots clés : Droit de l'environnement, Planification spatiale marine.

Abstract

The SDGs promote sustainable use of resources through the implementation of ambitious measures to strengthen the achievement of ecological, economic and social needs. Although they do not constitute a legally binding instrument, they encourage and support States' efforts to implement these environmental policies. The sea is not forgotten in these objectives, Objective 14 (SDO 14) is to «conserve and sustainably use oceans, seas and marine resources for sustainable development». Marine spatial planning is a political process that aims to reconcile uses at sea. Its implementation in African countries requires a combination of environmental protection, the right to development and social progress and could help to achieve MDG 14.

Key words : Environmental law, Marine spatial planning.

1 Recherche financée par le LabexMer (ANR-10-LABX-19-01) et par le Programme de recherche et d'innovation H2020 de l'Union Européenne dans le cadre de l'accord n° 734271.

2 Directrice de recherche, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), LEMAR, IUEM, Plouzané, France.

3 Directeur du Laboratoire d'études et de recherches en politique, droit de l'environnement et de la santé, Université Cheikh Anta DIOP, Dakar, Sénégal.

4 Doctorant en droit de l'environnement, Université de Bretagne Occidentale (UBO), IUEM, Plouzané, France.

5 Maître de conférences, Université de Bretagne Occidentale (UBO), AMURE, Brest, France.

6 Directrice de recherche, Institut de Recherche pour le Développement (IRD), EME, Sète, France.

7 Professeure de droit, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Sao Paulo, Brésil.



Introduction

La mer est le cadre de l'exercice de diverses activités humaines. Ces activités varient dans le temps et dans l'espace en fonction des civilisations et du progrès technologique. Auparavant principalement utilisés pour les activités traditionnelles telles que la pêche, la navigation ou le tourisme, les océans sont aujourd'hui des espaces de déploiement de nouvelles stratégies de production de l'énergie et même d'« installation » des populations⁸. L'émergence d'une « morale écologique⁹ » à l'ère des perturbations globales de la planète impose de concilier la protection de la nature et la mise en valeur de ses ressources. La Conférence de Rio, qui s'est tenue en 1992, a constitué une étape importante du traitement de l'approche environnementale à travers le changement du paradigme de l'approche sectorielle vers une démarche intégrée. Le Principe 4 de la déclaration de Rio stipule en effet que « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »¹⁰. Ainsi, intérêts économiques, sociaux et écologiques constituent les piliers du développement durable. C'est dans cette continuité qu'en septembre 2015, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté lors de sa 70^{ème} session ordinaire 17 objectifs pour l'horizon 2030¹¹. Ce sont les Objectifs de Développement Durable (ODD) adoptés à l'issue des négociations intergouvernementales ouvertes à tous sur la base de la proposition du Groupe de Travail Ouvert (GTO) de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Ils s'inscrivent dans le prolongement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et de l'agenda 21 (1992).

Les ODD promeuvent une utilisation durable des ressources à travers la mise en œuvre de mesures ambitieuses pour renforcer la réalisation des besoins écologiques, économiques et sociaux. Bien qu'ils ne constituent pas un instrument juridiquement contraignant, ils encouragent et permettent de soutenir les démarches des Etats afin de concrétiser ces politiques environnementales.

La mer n'est pas oubliée dans ces objectifs, l'objectif 14 (ODD 14) consiste à « *conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable* ». Il convient en outre de noter que l'ODD 14 propose comme moyen pour appuyer ces objectifs l'utilisation des instruments de planification existants, tel que les stratégies de développement durable¹².

⁸ Escach Nicolas, « *De la mer en partage au partage de la mer* », Le Monde diplomatique, 2016/7 (n° 748), p. 20.
URL : <http://www.cairn.info/magazine-le-monde-diplomatique-2016-7-page-20.html>.

⁹ Maurice Kamto, « *Les nouveaux principes du droit international de l'environnement après la conférence de Rio de 1992* », RJE, 1993, vol 18, n°1, pp.11-21.

¹⁰ Le Principe 4 de la déclaration de Rio stipule en effet que « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

¹¹ Résolution de l'Assemblée Générale des Nations unies du 25 septembre 2015 « *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030* » (A/RES/70/1).

¹² Paragraphe 78, Résolution A/RES/70/1 « *Moyens de mise en œuvre et Partenariat mondial* ».

Ce dernier point fait écho aux travaux conduits dans le cadre de la Commission Océanographique Intergouvernementale de l'Unesco (CIO) par C. Ehler et F. Douvère, depuis la fin des années 2000¹³. Ils ont invité les Etats dotés d'une ouverture maritime à mettre en place des stratégies de planification spatiale marine (PSM) comme un outil de gestion intégrée des activités marines et côtières¹⁴.

La PSM a reçu diverses définitions. Celle retenue par la Directive européenne qui lui est consacrée les synthétise assez bien : «un processus par lequel les autorités concernées des États membres analysent et organisent les activités humaines dans les zones maritimes pour atteindre des objectifs d'ordre écologique, économique et social¹⁵».

Plusieurs pays développés expérimentent actuellement ce mode d'aménagement des océans. Pour l'instant, très peu de pays d'Afrique ont développé cette démarche. Et peu d'études se sont intéressées à sa mise en œuvre dans les pays en développement ou les pays les moins avancés¹⁶. Aussi, il semble essentiel d'analyser la capacité de cet instrument, la planification spatiale maritime, à permettre aux Etats d'atteindre les ODD. Et à ce titre, avant qu'il ne soit mis en œuvre en Afrique de l'ouest, il est fondamental de s'assurer qu'il est adapté à ses contextes spécifiques.

Pour conduire cette analyse, nous commencerons par faire le point sur la gestion des écosystèmes marins et côtiers en Afrique de l'Ouest (II) afin d'envisager comment les processus de PSM adaptés au contexte ouest africain pourraient contribuer à faciliter l'atteinte des objectifs onusiens (III)

I. La PSM dans la continuité des outils d'aménagement en mer

La nécessité de « *mettre en cohérence les activités*¹⁷ » sur un espace qui abrite plusieurs usages, est inéluctable pour diverses raisons. Tout d'abord, la simultanéité des activités commande que celles-ci soient compatibles, sinon on peut craindre que l'espace et ses ressources ne se dégradent rapidement. D'autre part, les conflits induits par ces usages imposent à l'autorité

¹³ Ehler Charles and Fanny Douvère, Visions for a Sea Change. Report of the First International Workshop on Marine Spatial Planning, Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides, 46: ICAM Dossier, 3. Paris: UNESCO, 2007, 84 p.; Ehler Charles and Fanny Douvère. Marine Spatial Planning: a step-by-step approach toward ecosystem-based management. Intergovernmental Oceanographic Commission and Man and the Biosphere Programme. IOC Manual and Guides No. 53, ICAM Dossier No. 6. Paris: UNESCO. 2009, 99 p.; Ehler Charles. A Guide to Evaluating Marine Spatial Plans, Paris, UNESCO, 2014. IOC Manuals and Guides, 70; ICAM Dossier 8, 98 p.

¹⁴ Fanny Douvère and Charles N Ehler, 'New Perspectives on Sea Use Management: Initial Findings from European Experience with Marine Spatial Planning', *Journal of Environmental Management*, 90.1 (2009), pp. 77-88.

¹⁵ Art. 3 de la Directive 2014/89 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, JOUE 257, 28 août 2014, pp.135-145

¹⁶ Peter F. Sale and others, 'Transforming Management of Tropical Coastal Seas to Cope with Challenges of the 21st Century', *Marine Pollution Bulletin*, 85.1 (2014), 8-23 <<https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2014.06.005>>.

¹⁷ Annie Cudennec, « Le cadre européen de la planification de l'espace maritime: illustration des limites de la méthode fonctionnelle », *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Pedone, 2015, pp. 89-104.



publique d'adopter des mesures pour les arbitrer. Les solutions proposées ont souvent consisté en mesures ad hoc privilégiant des approches sectorielles¹⁸, caractérisées par leur vocation fonctionnelle. Cette logique va évoluer avec l'émergence d'une approche intégrée : l'approche écosystémique (A) Ces approches ont reçu une application en droit en Afrique de l'Ouest (B).

A. Evolution des conceptions de l'aménagement en mer : de l'approche fonctionnelle à l'approche intégrée

L'Australie est considérée comme l'une des nations pionnières de la planification en mer, avec son vaste plan mis en place dans les années 70 pour protéger la barrière de corail. Mais il s'agit d'une aire marine protégée : le Parc de la Grande Barrière de Corail¹⁹. Son objectif est la protection de l'environnement. Elle se distingue en cela de la PSM.

En France, les Schémas d'Aptitude et d'Utilisation des Mers (SAUM), institués dans les années 70, et les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) qui les remplacent²⁰ sont également des instruments de gestion des activités en mer²¹. Mais s'ils ont pu dans une certaine mesure préfigurer la PSM, l'échec de la mesure (très peu de SMVM ont effectivement été mis en place) et leur échelle trop réduite ne permettent pas de placer la France dans les Etats pionniers de la mise en œuvre de la PSM.

Si l'on revient d'une manière plus générale sur le droit de la mer, que peut-il nous apprendre sur les approches intégrées adoptées en 1992 ? La Convention de Montego Bay de 1982 ne mentionne naturellement pas les approches intégrées. Elle stipule une obligation générale à l'égard de tous les Etats pour la protection et la conservation du milieu marin (art.192). Des dispositions expresses de la convention invitent les Etats à exploiter durablement les ressources marines tant dans les eaux situées sous leur juridiction que dans les eaux internationales. L'article 62 par exemple précise que les Etats côtiers peuvent exploiter leurs ressources biologiques tant que cela ne porte pas préjudice à leur conservation. Il est enfin notable de rappeler l'obligation de coopération entre les Etats riverains de mers fermées ou semi-fermées pour coopérer en matière de gestion et d'exploitation des ressources biologiques de la mer, de protection de l'environnement marin et de recherche scientifique marine²². L'approche reste donc très sectorielle.

¹⁸ Daud Hassan, Thomas Kuokkanen, and Niko Soininen, *Transboundary Marine Spatial Planning and International Law* (Routledge, 2015).

¹⁹ Jon C. Day, 'Zoning – Lessons from the Great Barrier Reef Marine Park', *Ocean & Coastal Management*, 45.2 (2002), pp. 139–156.

²⁰ Loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

²¹ Brice Trouillet, Thierry Guineberteau, Mathilde De Cacqueray, Julien Rochette "Planning the sea: The French experience. Contribution to marine spatial planning perspectives", *Marine Policy*, 2011, 35 (3), pp. 324–334.

²² Frank Maes, 'The International Legal Framework for Marine Spatial Planning', *Marine Policy*, 32.5 (2008), 797–810 <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2008.03.013>>.

Les années 90 verront un véritable essor de l'approche intégrée en matière d'environnement. Pour la zone côtière, la notion de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) sera largement diffusée. Elle est déjà présente dans l'Agenda 21 adopté au sommet de Rio en 1992 et dix ans plus tard, l'Union Européenne adoptera une recommandation en définissant les grands principes²³. Cette notion présente de larges similitudes avec la PSM. Ces deux instruments prônent en effet une approche holistique, stratégique et participative de la répartition des activités humaines en mer. Mais ils ne recouvrent pas les mêmes étendues spatiales²⁴. Dans plusieurs pays, la gestion intégrée des zones côtières se limite à de petites zones (rades, baies)²⁵, et ne va pas au-delà des 12 milles nautiques. Une échelle qui reste insuffisante et va permettre l'essor d'une nouvelle notion qui va prospérer sur cette limite de la GIZC : la PSM.

Après plusieurs mises en œuvre dans différents Etats européens, notamment en Belgique ou en Allemagne, l'Union Européenne a adopté la Directive 2014/89 du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la PSM. Par cette Directive, les Etats membres de l'Union européenne ont l'obligation de mettre un œuvre des plans spatiaux marins en vue notamment d'atteindre les objectifs de la croissance bleue de l'économie du secteur maritime²⁶. Les plans établis par chaque Etat membre devront être transmis à la Commission au plus tard le 31 mars 2021, (Art. 15, 3°). La situation ouest africaine est différente compte tenu de son approche sectorielle, mais aussi du caractère encore embryonnaire des démarches intégrées.

B. La gestion des écosystèmes marins en Afrique de l'Ouest

Dans les Etats de la façade Atlantique Ouest africaine, les activités maritimes constituent une part importante de l'économie, mais leur régulation est encore très sectorielle. Elles vont de l'exploitation minière, à la pêche et aux activités de tourisme. Au Sénégal ou en Mauritanie, la pêche artisanale constitue une source non négligeable des revenus des ménages et représente une activité traditionnelle liée à l'identité culturelle de certaines communautés²⁷.

La dégradation des espaces marins et côtiers a incité les Etats africains à mettre en place des outils de protection des espaces naturels. En matière de conservation par exemple, la Convention sur la protection de la nature en Afrique, appelée la convention de Londres 1933²⁸, est l'une des premières au monde dans ce sens²⁹. Elle oblige les Etats à créer des espaces protégés. Elle a été remplacée par plusieurs autres textes. D'abord la Convention

²³ Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe JO L 148 du 6.6.2002, pp. 24-27.

²⁴ Mathilde De Cacqueray et al., « De la gestion intégrée des zones côtières à la planification spatiale maritime : Quels liens entre ces deux principes de gestion ? Quelle position adoptée en France ? », *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Pedone 2015., pp. 61-76.

²⁵ Charles Ehler and Fanny Douvère, 'Marine Spatial Planning, a Step-by-Step Approach towards Ecosystem-26 Annie Cudennec, « Le cadre européen de la planification de l'espace maritime, illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle », *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Pedone, 2014, pp. 89-104.

²⁶ Annie Cudennec, « Le cadre européen de la planification de l'espace maritime, illustration des limites de la méthode de l'intégration fonctionnelle », *L'aménagement du territoire maritime dans le contexte de la politique maritime intégrée*, Pedone, 2014, pp. 89-104.

²⁷ FAO, La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, Rome, 2012.

²⁸ Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel du 8 novembre 1933, non en vigueur.



d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature³⁰, puis la convention de Maputo de 2003 du même nom³¹. Bien qu'à l'heure actuelle elle ne soit pas encore en vigueur dans tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest, la convention de Maputo prévoit des mesures intéressantes en matière de conservation de la nature avec notamment l'établissement d'aires marines protégées (Annexe 2). Le Sénégal a par exemple adopté un décret pour la création d'aires marines protégées après le congrès de Durban de 2003³². La Mauritanie, dans son Ordonnance relative au littoral de 2007³³, prévoit la création des zones protégées inconstructibles afin de préserver «les sites présentant un caractère écologique, culturel ou touristique» (art.8).

A côté des textes relatifs à la conservation, il existe des textes sectoriels en matière de pêche, d'activités minières, de transport ou de tourisme³⁴. Mais malgré cet éventail normatif, l'aménagement des activités en mer dans les pays de l'Afrique de l'Ouest reste très limité. Ces limites résultent d'une part de l'étendue des zones couvertes qui ne concernent que la partie littorale, et d'autre part, de la segmentation des réglementations. Les réglementations recouvrent en effet des domaines précis. Quelques démarches progressives en faveur d'une gestion intégrée des écosystèmes marins et côtiers sont en cours.

La Convention d'Abidjan du 23 mars 1981 relative à la protection et la préservation du milieu marin et côtier et ses protocoles additionnels³⁵ s'intéressent au milieu marin et côtier. Ils encouragent les Etats de l'Afrique de l'Ouest et du Centre à adopter à l'échelle nationale des stratégies efficaces pour lutter contre toutes les formes de pollution. En mars dernier, la Conférence des Parties à cette Convention a adopté un protocole additionnel significatif, relatif à la gestion intégrée des zones côtières³⁶. En attendant la concrétisation de cette nouvelle donne législative au niveau local, celle-ci marque déjà un pas de plus vers l'approche intégrée des écosystèmes marins en Afrique, tout au moins, sur le plan formel.

²⁹ Michel Prieur, « Droit de l'environnement », 7^{ème} édition Dalloz, 2016, 1228 p.

³⁰ Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles encore appelée Convention d'Alger, signée le 15 septembre 1968.

³¹ Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, du 11 juillet 2003.

³² Décret 2004-1408 du 4 novembre portant création des aires marines protégées, JO du 18 décembre 2004.

³³ Ordonnance du 17 avril n°2007-037 relative au littoral.

³⁴ Bonnin et al, « Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal », IRD, PRCM, Dakar, Sénégal 532 p.

³⁵ Convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre du 23 mars 1981, signée à Abidjan et entrée en vigueur le 5 mai 1984.

³⁶ 12^{ème} Conférence des parties de la Convention d'Abidjan 27 mars 2017, sous le thème « La politique de gestion intégrée de l'Océan en Afrique ».

De plus, en 2012, l'Union africaine (UA) a adopté un document pour la mise en œuvre d'une stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans - horizon 2050 (AIM 2050). Ce texte non contraignant dresse les enjeux maritimes pour les Etats africains. Il prévoit notamment la création d'une zone exclusive maritime commune de l'Afrique (CEMZA), comme l'une des bases stratégiques pour une action concertée des différents Etats. L'objectif est de répondre à divers enjeux en matière de sécurité et de sûreté maritime, de pollution, mais aussi pour optimiser la croissance économique du secteur maritime³⁷. Ces initiatives se situent dans la continuité de la volonté des Etats africains, qui à travers ces divers programmes et actes officiels expriment leur désir d'atteindre les objectifs des Nations Unies³⁸.

Toutefois, on ne peut saluer ces engagements sans souligner le décalage entre la posture officielle et la réalité. Les expériences précédentes en matière d'environnement dans les Etats ouest africains, témoignent bien malheureusement, de la faible effectivité de ces mesures à l'échelle locale.

Les législations des Etats africains foisonnent de divers instruments normatifs qui contrastent avec la réalité observée à l'échelle locale³⁹. L'enthousiasme des Etats africains vis-à-vis des objectifs onusiens invite à fournir des éléments pour théoriser une PSM adaptée au contexte de ces Etats, plutôt qu'à importer directement un modèle issu des pays du Nord. Pour cela, la PSM en Afrique de l'Ouest doit se nourrir de la conception africaine du droit de l'environnement, mais surtout, des besoins effectifs de ces pays.

Ainsi par exemple, il faudra être vigilant dans la mise en œuvre de ce processus au regard du phénomène de l'accapement des océans, qui ne saurait être aggravé⁴⁰. Pour cela, le processus de PSM requiert une réflexion préalable, tant quant à sa portée juridique en termes de sécurité juridique des acteurs impliqués, qu'aux aspects techniques et financiers.

Le risque de dérive des stratégies d'aménagement en mer est particulièrement aigu pour les Etats de l'Afrique de l'Ouest, compte tenu de l'importance cruciale de l'accès aux ressources de la mer par les communautés locales, des difficultés d'application du droit de l'environnement⁴¹, de l'instabilité politique qui menace encore certains de ces Etats. Tous ces facteurs constituent des freins à la réalisation des objectifs de développement durable.

³⁷ Paragraphe 29, voir document sur :

https://www.au.int/web/sites/default/files/documents/30930-doc-2050_aim_strategy_fr_0.pdf.

³⁸ Les Etats africains se sont effectivement engagés pour la mise œuvre effective des Objectifs du millénaire dans un document commun dans lequel ils expriment leurs besoins en général et pour le secteur maritime en particulier (para. IV, diversification, industrialisation et valorisation des produits) dans une Proposition commune africaine sur le programme de développement pour l'après 2015, disponible sur <http://www.un.org/fr/africa/osaa/pdf/pubs/2014cappost2015f.pdf>; voir également Agenda 2063 de l'Union africaine (UA) ou encore la Résolution R.141/39/16 du 9 nov. 2016 de l'Union Parlementaire Africaine (UPA).

³⁹ Granier Laurent (Ed.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, IUCN, 2008, 223 p.

⁴⁰ Nathan James Bennett, Hugh Govan, and Terre Satterfield, 'Ocean Grabbing', *Marine Policy*, 57 (2015), pp. 61-68.

⁴¹ Vincent Zakané, « La problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique: l'exemple du Burkina Faso », in Granier L. (Ed.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, op. cit pp 13-26.



II. La PSM au regard de la conception africaine du droit de l'environnement

Les Etats africains ont toujours conçu la protection de l'environnement en cohérence avec leur besoin de développement⁴². Dès 1981, la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples manifeste très clairement ce lien entre la protection de l'environnement et le droit au développement. L'article 24 stipule à cet effet que *«tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement»*. Cet article 24 comporte au moins deux composantes : il établit un droit humain, gage de la protection de la nature, et un droit de la nature, gage d'un développement propice pour l'épanouissement humain. Bien que sa mise en œuvre reste particulièrement compliquée compte tenu de son caractère très large et sa nature «bidimensionnelle⁴³», cette approche est parfaitement cohérente avec le développement durable tel qu'il s'est développé à la suite du rapport Brundtland en 1987. Les ODD en sont la manifestation (A). Par conséquent, la mise en œuvre des processus de PSM en Afrique doit reconnaître cette approche, le droit que l'on dirait aujourd'hui à un environnement sain et propice au développement des peuples (B).

A. Le droit africain de l'environnement, un droit relié au droit au développement

La convergence des intérêts liés au développement économique et la protection de l'environnement est au centre du principe du développement durable⁴⁴. Ce principe a deux facettes : un droit d'exploitation des ressources, et une obligation de ne pas causer des dommages à l'environnement. Les liens entre le droit de l'environnement et le droit au développement ont été exprimés dès les travaux préparatoires à la Déclaration de Stockholm par les Etats africains lors du séminaire de Founex en 1971. C'est de la conciliation de ces impératifs qu'a émergé le paradigme du développement durable⁴⁵.

La plupart des Constitutions des Etats de l'Afrique de l'Ouest font référence soit de manière tacite à cette Charte, cas du préambule de la Constitution sénégalaise qui dispose que *«le peuple souverain du Sénégal affirme son adhésion à la Charte des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981⁴⁶»* ; soit directement au droit à un environnement satisfaisant à l'épanouissement individuel. L'article 6 de la loi constitutionnelle portant révision de la Constitution du 20 juillet 1991 de la Mauritanie par exemple dispose que *«les citoyens (...) ont droit, dans les mêmes conditions, au développement durable et à un environnement équilibré et*

⁴² Maurice Kamto, « Droit de l'environnement en Afrique », EDICEF/AUPELF, Coll. Universités francophones, 1996, 416 p.

⁴³ Maurice Kamto, op. cit.

⁴⁴ Virginie Barral, « Le développement durable en droit international : essai sur les incidences juridiques d'une norme évolutive », Bruylant, 2015, 500 p.

⁴⁵ Noel Izenzama Mafouta, « Le paradigme écologique du développement durable en Afrique subsaharienne à l'ère de la mondialisation : une lecture éthico-anthropologique de l'écodéveloppement », éd. Peter Lang GmbH, Internationaler verlag der wissenschaften, 2004, 394 p.

⁴⁶ Loi constitutionnelle n°2016-10 portant révision de la constitution du 5 avril 2016, JO du 7 avril 2016.

*respectueux de la santé*⁴⁷ ». Cette reconnaissance par la loi fondamentale des textes africains est une spécificité qui crée des droits positifs pour les individus en faveur de l'environnement.

Dans ce sens, la PSM et son objectif assumé, en Europe tout du moins, de favoriser l'économie bleue est tout à fait compatible avec la vision africaine d'un droit de l'environnement combiné au droit au développement.

Mais, même si l'on a parfois tendance à l'oublier, le développement durable ne peut pas se réduire à un affrontement/conciliation entre protection de l'environnement et développement économique. Il doit encore intégrer son troisième pilier : le progrès social. Or, pour véritablement contribuer à un développement durable, la PSM devra aussi relever ce défi avec toutes les spécificités qui sont les siennes en Afrique de l'Ouest.

B. Quelle capacité de la PSM pour assurer le progrès social en l'Afrique de l'Ouest

Assurer le progrès social implique un partage équitable des ressources dans une société. Or, l'accaparement des ressources marines déjà dénoncé par la société civile en Afrique de l'Ouest⁴⁸, est un problème réel qui nécessite une vigilance lors de la mise en œuvre des stratégies d'aménagement en mer.

L'accaparement des océans ou «*ocean grabbing*» est une expression théorisée par Benneth en projection du phénomène terrestre analogue des «*land grabbing*» ou accaparement des terres. Il désigne les processus d'appropriation des ressources de la mer au détriment des communautés locales⁴⁹.

Olivier de Schutter, rapporteur spécial au sein de la FAO a décrit les manifestations de ce phénomène en référence à ses conséquences sur l'activité de la pêche artisanale par exemple. L'*ocean grabbing* se caractérise par «*la capture et le contrôle sur la prise de décision par les acteurs économiques les plus forts, qui décident comment et à quelle fin les ressources marines devront être utilisées, conservées et gérées actuellement et à l'avenir*⁵⁰ ». L'accaparement des océans se produit à travers les politiques publiques qui redéfinissent le système des droits d'accès aux ressources de la mer avec pour conséquence une limitation d'accès à la ressource aux communautés locales.

⁴⁷ Loi constitutionnelle n°2012-015 portant révision de la Constitution du 20 juillet 1991.

⁴⁸ Mamadou Lamine Niassé and Madieng Seck, « L'accaparement des ressources marines ouest-africaines: sociétés mixtes de façade et licences de complaisance : expériences du Sénégal et de la Mauritanie », Etude réalisée pour le service des Eglises Evangéliques en Allemagne pour le Développement (EED), 2011, 32 p.

⁴⁹ Bennett, Govan, and Satterfield.

⁵⁰ O De Schutter, "Ocean Grabbing' as Serious a Threat as Land Grabbing", *Press Release-United Nations, New York, 2012.*



En 2013, lors du 5^{ème} forum mondial des Droits de l'homme, des appels aux Gouvernements ont été lancés par les pêcheurs du monde afin de les inciter à renoncer à soutenir le Partenariat mondial pour la pêche (GPO) et les réformes en matière de pêche basées sur les droits d'accès (RBF)⁵¹.

La FAO a adopté deux Directives volontaires pour protéger la pêche artisanale et aider les Etats à faire face à cette problématique. Ces textes non contraignants, applicables volontairement par les Etats encouragent les autorités publiques à accorder un accès préférentiel aux pêcheurs artisanaux (art. 5.7) et à prendre des mesures financières susceptibles de contribuer à la lutte contre la surcapacité de pêche ayant des effets néfastes sur la pêche artisanale (art. 5.20)⁵².

La mise en œuvre des plans marins conduit les Etats à mettre en balance divers enjeux parfois contradictoires à raison d'au moins deux facteurs. Ces facteurs sont d'ordre technique et d'ordre politico-institutionnel.

Sur le plan technique, il faut relever la difficulté à concilier les exigences entre les différentes activités maritimes. Les activités dynamiques telles que le transport ou la pêche par exemple nécessitent davantage d'espace pour se déployer. Tandis que les activités statiques comme l'installation des plates-formes d'extraction pétrolière ou gazière, les fermes aquacoles ou encore les fermes éoliennes, immobilisent de grands espaces pour l'exercice exclusif de leur activité. Ces activités imposent par conséquent pour des raisons de sécurité ou des raisons liées à la configuration naturelle du milieu, une utilisation exclusive de ces espaces.

Sur le plan politique, l'influence des acteurs privés lors de la mise en œuvre de tels processus n'est pas négligeable. Tout laisse penser que les nécessités liées au développement et à la croissance économique auront pour effet de prioriser les activités à fort potentiel économique parfois au détriment des intérêts de la nature ou des communautés locales. L'accaparement des mers s'opérant par le biais des politiques publiques, des lois ou des pratiques de redistribution des systèmes d'accès à la ressource peuvent s'avérer vecteurs d'aggravation du déséquilibre entre les différents intérêts en jeu compte tenu du poids économique, stratégique et politique de certains acteurs⁵³.

Face à cette problématique complexe, le rôle de l'Etat et la participation des populations à la prise de décision doit être davantage renforcé et clarifié surtout dans les pays en développement. L'exportation des modèles occidentaux ne peut se faire sans une adaptation aux réalités locales. La PSM peut être une opportunité pour les Etats d'Afrique de l'Ouest pour atteindre les objectifs des Nations Unies. Ceci passe par une adaptation de ces instruments au contexte local.

Dès lors, quelles sont les solutions envisageables? Sur quels critères les Etats ouest africains

⁵¹ Appel des pêcheurs du monde à retrouver sur : <http://aquaculture-aquablog.blogspot.fr/2013/05/democratie-gpo-partenariat-pour-oceans.html>, consulté le 15 septembre 2017.

⁵² Directives volontaires visant à assurer la durabilité de la pêche artisanale dans le contexte de la sécurité alimentaire et de l'éradication de la pauvreté.

⁵³ Svein Jentoft, 'Small-Scale Fisheries within Maritime Spatial Planning: Knowledge Integration and Power', *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2017, pp. 1-13.

peuvent s'appuyer pour s'assurer que les plans d'aménagement protégeront les valeurs d'un certain humanisme en mer ?

Il faudra d'abord tempérer l'emprise d'une administration centralisée, bureaucratique et hiérarchisée qui induit un détachement entre les acteurs sur le terrain et les organes institutionnels d'Etat. Cette distance crée une contestation de l'action de l'Etat par des communautés locales qui ne sont pas impliquées dans ces processus⁵⁴. Dans d'autres régions, l'implication⁵⁵ des communautés a été permise par une structuration *bottom-up* des règles et des structures de gouvernance et non de façon top-down par les Etats. En Afrique de l'Ouest, il est également possible de recenser des premières expériences de démarches collectives de gestion d'espaces côtiers, comme au Sénégal avec les démarches de co-gestion entreprises dans certaines aires marines protégées ou zones de pêche. Elles pourraient être considérées comme les prémices d'une démarche innovante et *bottom-up* de la planification spatiale marine en Afrique de l'Ouest mais ces expériences trop récentes nécessitent d'être analysées pour pouvoir évaluer plus précisément leur impact futur.

⁵⁴ Bonnin et al, « Les collectivités territoriales et l'environnement marin et côtier » Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal, IRD, PRCM, Dakar, Sénégal 532 p.

⁵⁵ Pomeroy R., Garces L., Pido M., and Silvestre G., "Ecosystem-Based Fisheries Management in Small-Scale Tropical Marine Fisheries: Emerging Models of Governance Arrangements in the Philippines". Marine Policy 34 (2), 2010, pp. 298-308.

LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA POLITIQUE DE L'URBANISME AU TCHAD

Danbé MOUAMADJI¹

Résumé

Les politiques de l'urbanisme et de l'environnement ne sont pas une nouveauté au Tchad, car les gouvernements successifs ont été conscients de l'impact que peut avoir la réglementation sur le cadre de vie des citoyens. Ces politiques ont été adoptées selon une démarche en escaliers aux termes des lois portant régime foncier de 1967, de la Constitution du 31 mars 1996, de la loi no 014 du 17 août 1998 et de bien d'autres textes. L'analyse critique met en évidence une timide prise en compte de l'environnement par le droit de l'urbanisme et une mise en œuvre défailante. Il en résulte une dégradation du cadre de vie des populations. Deux innovations, une juridique et l'autre opératoire, seront alors proposées afin de rendre la politique de l'urbanisme du Tchad effectivement « verte ».

Mots clés : Politique de l'urbanisme, protection de l'environnement, politique verte de l'habitat.

Abstract

Town planning and environment policies are not new in Chad. Successive governments have been aware of the impact of regulation on the citizens' environment. These policies have been adopted gradually under the terms of the land regulation law of 1967, the Constitution of march 31st 1996, the law n°014 of august 17th 1998, to list but a few. The critical analysis highlights a slight consideration of the environment by the town planning law and a malfunctioning implementation. The outcome is a deterioration of populations' environment. Two innovations, one judicial and the other operative, will be suggested in order to make the Chadian town planning policy really green.

Keywords: *Town planning policy, environmental protection, green housing policy.*

¹ Doctorant à l'Université de Doba au Tchad.

Introduction

«*En planifiant les établissements humains et l'urbanisation, il faut veiller à éviter les atteintes à l'environnement et à obtenir le maximum d'avantages sociaux, économiques et écologiques pour tous*»². Cette énonciation traduit bien la nécessité pour les pouvoirs publics de faire en sorte que la politique de l'urbanisme tende vers la limitation des pollutions urbaines³, car nos villes doivent être des milieux où les êtres humains vivent et s'épanouissent dans la dignité, la santé, la sécurité, le bonheur et l'espoir⁴. Autrement dit, les documents d'urbanisme doivent désormais respecter les préoccupations liées à l'environnement. Le droit de l'urbanisme, qui régit l'affectation de l'espace, ne peut être dissocié de la qualité du milieu défendue par le droit de l'environnement. C'est ce qui justifie que l'on s'appesantisse sur la problématique de la protection de l'environnement urbain au Tchad.

L'environnement est une notion polysémique et difficile à cerner⁵ ou à appréhender⁶. C'est un concept que «*nul ne sait parfaitement définir, mais que tout le monde comprend*»⁷. Il est parfois confondu avec l'écologie qui n'en est qu'une composante partielle⁸. Il est défini par Michel PRIEUR comme «*l'ensemble des facteurs qui influent sur le milieu dans lequel l'homme vit*». Ensuite, la protection est l'action de protéger. Autrement dit, protéger, c'est prendre toutes mesures utiles afin de défendre l'environnement des dangers qui le menacent ou de soutenir, par une aide, son développement. La politique de l'urbanisme est cette politique qui est conduite par les institutions publiques avec un ensemble de moyens juridiques, humains, financiers et matériels pour une meilleure occupation de l'espace urbain. L'urbanisme a pour objectif de donner une lecture de la ville et d'un territoire et porte sur l'aménagement des espaces publics et privés, sur l'organisation du bâti et des activités économiques, la répartition des équipements et d'une manière générale, sur la morphologie de la ville et l'organisation des réseaux qui la composent.

² Principe 15 de la déclaration de Stockholm.

³ Selon le rapport sur l'impact de l'urbanisation sur la vie des populations et l'environnement mondial *Our Urban Future* produit par ONU-Habitat et rendu public lors de la 21e session de son Conseil d'Administration qui s'est tenue à Nairobi en 2007, la pollution urbaine tue 800 000 personnes chaque année, p.22.

⁴ Une des recommandations adoptée par la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains tenue du 3 au 14 juin 1996 à Istanbul., voir <http://www.un.org/french/ga/istanbul5/declaration.htm> et http://www.notreplanete.info/actualites/actu_1188_urbanisation_rapide_menace_sante_environnement.php consulté le 10 avril 2014.

⁵ Sandrine MALJEAN-DUBOIS, *Quel droit pour l'environnement ?* Edition Hachette Supérieur, 2008, p. 15.

⁶ Yafradou Adam TAIROU, *Les préoccupations environnementales et droit de l'entreprise dans l'espace OHADA*, Thèse de doctorat, Université de Nice-Sophia-Antipolis, L'Harmattan, 2013, p. 13.

⁷ Michel BAYLE, «*L'incidence de la réforme en droit de l'environnement, les petites affiches*», 1993, no 120, p. 40, cité par Gisèle SOGLO AGUEDE, *Essai sur le particularisme de l'infraction en droit pénal de l'environnement*, Thèse de doctorat unique en droit privé, 2013, p. 2.

⁸ Manuel GROS, «*Introduction*», *Leçons de droit de l'environnement*, Ellipses, 2013, p. 6.



Il est vrai, le droit de l'urbanisme ne s'est imprégné d'environnement que depuis peu de temps⁹. Le droit comparé français illustre bien ce propos¹⁰. Les années 1950 ont constitué le point de départ du phénomène urbain au Tchad, avec l'établissement des comptoirs et la création des administrations coloniales. Plusieurs textes législatifs et réglementaires en matière d'urbanisme et d'environnement ont été pris et les institutions y relatives ont été mises en place par les pouvoirs publics. A travers cet engagement par les textes, le Tchad a voulu créer les conditions pour « *un urbanisme plus qualitatif*¹¹ », « *rationnel, soucieux de l'articulation des espaces, de l'esthétique urbaine et, d'une manière générale, de l'environnement* »¹².

Cependant, cette générosité normative n'a pas pu endiguer les problèmes environnementaux liés à une urbanisation anarchique. Les villes tchadiennes demeurent à l'image des villes d'Afrique subsaharienne qui fournissent l'illustration d'une dérive urbaine préoccupante. L'extension de ces villes est laissée au bon vouloir des citoyens et ne suit pas les plans d'urbanisme. Pire, la population urbaine augmente à un rythme effréné, occasionnant une extension spatiale spectaculaire, sans contrôle, ni aménagement des sites occupés¹³, avec tout ce que cela entraîne comme effets néfastes sur l'environnement urbain¹⁴ et la vie sociale. Les pouvoirs publics font difficilement face aux dépenses d'infrastructures urbaines¹⁵ ou environnementales telles que les égouts¹⁶.

⁹ V.A.H. MESNARD, « L'évolution du droit de l'environnement dans ses rapports avec le droit de l'aménagement du territoire et avec le droit de l'urbanisme », in RJE 1976.2, p. 3 ; V.A.H. MESNARD, « Le rôle supplétif du juge en matière d'environnement », in Droit et ville, 1978/6, p. 251, V.A.H. MESNARD « La protection de l'environnement dans le contentieux administratif de l'urbanisme et de l'aménagement », in RJE, 1980/1, p. 3 ; H. LENAN, *La commune face à la politique foncière*, Berger-Levrault, 1981 ; Y. JEGOUZO (dir.), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz-Action, 2000 ; E. LE CORNEC, *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme*, Thèse droit, Paris 1, 1997.

¹⁰ Au niveau opérationnel, un ambitieux projet a été lancé en 1970 à l'occasion du programme des cents mesures visant à créer une ville nouvelle sans pollutions ni nuisances (Vaudreuil). Au niveau juridique, c'est la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme qui consacre l'importance de l'environnement dans la nouvelle politique urbaine. La doctrine va même jusqu'à assimiler urbanisme et environnement dans un ouvrage où la politique de l'environnement est présentée comme instrument nouveau d'un urbanisme soucieux du cadre de vie. Voir à ce propos, F. BILLAUDOT et M. BESSON GUILLAUMOT, *Environnement, urbanisme, cadre de vie*, éd. Montchrestien, 1979.

¹¹ Henri JACQUOT et François PRIET, *Droit de l'urbanisme*, 6e éd., Dalloz, Paris 2008, p. 590.

¹² Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF, 1996, p. 90.

¹³ De 1971 à 1984, l'extension urbaine est passée de 2840 hectares à 4500 hectares, de 1995 à 1999 elle est passée de 5900 hectares à 7120 hectares selon BCEOM 1999 ; voir Guidingar BERASSIDE et Yémadji NDIEKHOR, « L'environnement urbain : le cas de N'Djamena », *Le Tchad et son environnement*, Édition Imprimerie du Tchad, p. 105.

¹⁴ Cette notion recouvre l'ensemble des aspects touchant à l'environnement de la ville : la santé, l'assainissement, les déchets, l'habitat, les transports, l'énergie, l'aménagement de l'espace, l'agriculture urbaine, bref tout ce qui touche à l'environnement végétal de l'espace urbain, à sa dimension paysagère, aux parcs, aux promenades, à toutes les politiques relatives à un environnement végétal dans la ville. Voir Jean Louis HAROUËL, « Environnement urbain : histoire de sa réglementation », Jean-Yves CHÉROT et al., *Droit et environnement*, édition Presses Universitaires d'AIX-Marseille, 1995, p. 102.

¹⁵ Les infrastructures urbaines constituent un ensemble de réseaux techniques structurants qui concourent à la viabilité d'une ville et à la fourniture de services urbains susceptibles d'améliorer le cadre de vie des habitants.

¹⁶ Ce sont des systèmes d'évacuation des eaux usées domestiques auxquels doivent se raccorder les immeubles riverains.

Face à ce tableau peu reluisant, il importe alors de se poser un certain nombre de questions : la politique de l'urbanisme du Tchad intègre-t-elle véritablement les paramètres écologiques ? Quelles sont les contraintes de mise en œuvre de cette politique publique ? Y a-t-il effectivité de l'exercice des pouvoirs de police administrative¹⁷ en la matière ? De toutes ces questions, découle une question fondamentale suivante : la politique de l'urbanisme élaborée par le Tchad assure-t-elle efficacement la protection de l'environnement urbain ?

Le présent article souhaite d'abord apporter une modeste contribution à l'émergence du droit national de l'urbanisme – encore balbutiant au sein des facultés tchadiennes – fortement soucieux de l'environnement. Ensuite, il vise à susciter une réelle prise de conscience aussi bien des pouvoirs publics que des populations par rapport à la protection de l'environnement urbain. L'intérêt majeur de notre thème réside dans toutes ces considérations.

Il convient d'inscrire le développement de ce thème dans une démarche binaire. Nous allons d'abord poser un diagnostic du cadre normatif et institutionnel sur lequel repose la politique de l'urbanisme et de l'environnement au Tchad (I) avant de proposer une thérapie, c'est-à-dire une politique de l'urbanisme qui soit véritablement verte (II).

I. Une politique moins protectrice de l'environnement

La politique globale de la ville n'est pas une nouveauté au Tchad. Les gouvernements successifs ont été conscients de l'impact que pouvait avoir la réglementation sur le cadre de vie des citoyens, car « *le libre jeu des initiatives immobilières privées est, à un certain niveau, source d'incohérences, de gaspillages et de désordres dans l'utilisation des sols urbains* »¹⁸. C'est ce qui a conduit le Tchad à instituer de nombreux instruments juridiques en la matière. Il s'avère que ce cadre juridique élaboré par le Tchad manque de cohérence (A) et est difficilement mis en œuvre (B).

A. Une difficile définition d'un cadre juridique cohérent

Les mécanismes juridiques mis en place par le Tchad ont certes pour objectif d'assurer une répartition harmonieuse des implantations immobilières dans l'espace urbain et d'encadrer les constructions et autres formes d'utilisations des sols urbains, de manière à éviter les dysfonctions les plus graves telles que nuisances, gaspillages des espaces naturels, augmentation incontrôlée des besoins des équipements. Certes, les pouvoirs publics ont mis en place un cadre juridique de gestion urbaine et foncière (1) mais qui reste cependant limité (2).

¹⁷ L'ensemble des interventions de l'administration qui tendent à imposer à la libre action des particuliers une discipline exigée par la vie en société, dans le cadre tracé par le législateur, en vue de prévenir les atteintes à l'ordre public. L'ordre public signifie la sécurité, la tranquillité et la salubrité publique. A la sécurité se rapporte les secours en cas d'accident, d'incendies, d'inondations, de complots armés et des fléaux humains et naturels, à la tranquillité se rattache le maintien de l'ordre dans la rue, les lieux publics et la lutte contre les bruits, et à la salubrité, la sauvegarde de l'hygiène publique, la lutte contre les diverses pollutions et la limitation des risques de maladies.

¹⁸ J-B AUBY, Hugues PERINET-MARQUET, Rozen NOGUELLON, *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 8^e éd., Montchrestien Paris, 2008, p. 22.

1. Un cadre organisé

Bien avant les années 1970, le Tchad a adopté une série de textes pour réglementer la gestion foncière. Car le droit foncier s'attache au sol et au sous-sol et concerne le bien auquel les humains tiennent le plus comme le droit à la vie. Autrement dit, la liaison entre le foncier et l'urbanisme est très forte¹⁹. Ce sont les lois n°23, 24 et 25 du 22 juillet 1967 portant respectivement statuts des droits fonciers, régimes fonciers et limitations des droits fonciers et leurs décrets d'application²⁰ qui encadrent cette gestion foncière.

La conscience écologique des années 70 a donné une cure de jouvence à l'arsenal juridique tchadien. L'ordonnance n°17 du 9 juillet 1970 portant réglementation du permis de construire s'inscrit dans cette optique. Après la constitutionnalisation²¹ du droit à l'environnement sain à travers l'article 47²² de la constitution du 31 mars 1996, le Tchad a adopté la loi n°014 du 17 août 1998 sur la protection de l'environnement dont les articles 11²³ et 12²⁴ offrent un cadre important de protection des établissements humains²⁵. Les lois adoptées en janvier 2010²⁶ participent du même souci.

Ces différents textes ont pour objet, non seulement, de protéger l'environnement urbain mais également, d'organiser l'amodiation du domaine privé de l'État. Ils instaurent deux procédures à savoir la procédure de droit commun et la procédure spéciale. Selon la première, les dépendances du domaine privé de l'État peuvent être amodiées par tout procédé de droit privé²⁷ et dans les conditions estimées les meilleurs par l'administration des domaines²⁸. La seconde consiste à mettre un bien foncier du domaine privé de l'État à la disposition d'une personne physique ou morale de droit privé qui ne peut en acquérir la propriété que moyennant certaines conditions ou délai. Ainsi, les dépendances foncières du domaine privé de l'État peuvent être aliénées par les procédures de concession²⁹ et du permis d'habiter³⁰.

¹⁹ Modeste CHOUAIBOU MFENJOU, *L'Afrique à l'épreuve du développement durable*, l'Harmattan, 2002, p. 124.

²⁰ Décret n°188 du 1er août 1967 portant statuts des droits fonciers, décret n° 186 du 1er août 1967 portant régimes fonciers et coutumiers et décret d'application n° 187 portant limitation des droits fonciers au Tchad.

²¹ C'est l'élévation d'une règle de droit au rang des normes à valeur constitutionnelle ou encore la consécration constitutionnelle d'une règle juridique.

²² Article 47 de la constitution tchadienne du 31 mars 1996 indique que : « Toute personne a droit à un environnement sain ».

²³ Cet article dispose que : « La planification et l'aménagement des établissements humains sont conçus et réalisés dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire et d'urbanisme assurant une organisation harmonieuse de l'espace dans le respect de l'existence et du bien-être de leurs habitants ».

²⁴ L'article 12 de ladite loi prévoit que : « Les documents d'urbanisme tiennent compte des impératifs de la protection de l'environnement, notamment le respect des sites naturels et des spécificités culturelles et architecturales, dans les définitions de l'emplacement des zones d'activités économiques, de résidences et de loisirs ».

²⁵ Ensemble des agglomérations urbaines et rurales quels que soient leur type et leur taille et ensemble des infrastructures et équipements dont elles doivent disposer pour assurer à leurs habitants un cadre de vie agréable et une existence saine et équilibrée.

²⁶ Il s'agit de la loi n°006 précitée du 12 janvier 2010 et celle n°004 du 7 janvier 2010, fixant respectivement les principes fondamentaux applicables en matière d'urbanisme et de construction au Tchad.

²⁷ Les procédés de droit privé couramment utilisés sont la location et la vente. Mais le domaine privé de l'État peut aussi faire l'objet d'un bail emphytéotique, voir CE, 2 octobre 1968, Anseil, Rec. CE Somm. 954, ou encore d'un bornage ; voir CE, 5 nov. 1990, Aleatico, req n°82224.

²⁸ Jean-Marie AUBY et al, *Droit administratif des biens*, 5e éd., Paris, Dalloz, 2008, p. 188.

²⁹ L'article 25 de la même loi n°23 indique que les terrains urbains sont divisés en deux catégories : les terrains de la catégorie A qui ne peuvent être construits qu'en matériaux durables, ceux de la catégorie B qui peuvent être construits en matériaux traditionnels. Les terrains de la catégorie A font l'objet de concession à titre onéreux et

Le lotissement constitue le mode essentiel de production des sols urbains³¹, bien que dans la pratique, il existe un autre mode parallèle de production de terrains qui est l'occupation anarchique ou non planifiée. Le lotissement s'entend de toute division d'une propriété foncière en plusieurs lots destinés à recevoir des constructions³² ou en vue de l'implantation des bâtiments. C'est une opération d'aménagement comportant des enjeux d'intérêt général qui justifient que l'administration en surveille strictement la conception et la réalisation³³. La réglementation organisant la production de terrains à bâtir inspirée de celle de la France, se base sur trois textes principaux qui datent de 1967. C'est pour cette raison que l'initiative de lotissement provient du Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Habitat (MATUH). Ce sont la Direction de l'urbanisme, la direction du cadastre et la commission de l'urbanisme qui donnent vie à l'opération³⁴.

Dans les sociétés traditionnelles tout comme dans les Etats modernes, l'accès à la terre se fait à travers des règles d'attribution³⁵. Les terrains ainsi produits par les services compétents sont destinés à être attribués aux personnes qui en font la demande. Il y a deux modes essentiels d'attribution de terrains. Elle peut se faire, soit par adjudication³⁶, soit par cession de gré à gré³⁷.

attribués par la procédure d'adjudication. Ces concessions sont assorties d'un cahier de charge imposant un certain montant ou une certaine nature de mise en valeur ou l'un et l'autre dans un certain délai. A l'expiration du délai, la conformité de la mise en valeur avec le cahier de charge est examinée par une commission présidée par le préfet et comprenant les représentants des services techniques. En cas de conformité, la concession est attribuée à titre définitif et doit être transformée en propriété par la procédure d'immatriculation. En cas de non-conformité, la déchéance est prononcée et le terrain revient au domaine libre de tout droit.

³⁰ Cette procédure concerne les terrains de la catégorie B. Ces derniers peuvent faire l'objet du permis d'habiter à titre onéreux et attribués par arrêté du ministre des finances. Un délai est imposé au permissionnaire pour construire au minimum en matériaux traditionnels et pour utiliser la construction conformément au plan de lotissement ou d'urbanisme. A défaut, le permis lui sera retiré dans les mêmes formes qu'il lui a été accordé et sans indemnités. Le permissionnaire peut, après qu'il ait introduit une réquisition et demandé la constatation de la mise en valeur du lot avec emploi des matériaux permanents ou semis permanents, faire transformer son permis en concession définitive suivie d'immatriculation.

³¹ La production de terrains consiste en un aménagement des terrains destinés à la construction ou à l'implantation des équipements.

³² Henri JACQUOT et François PRIET, *op.cit.*, p. 590.

³³ J-B AUBY, Hugues PERINET-MARQUET, Rozen NOGUELLON, *op.cit.*, p. 391.

³⁴ Trois institutions techniques interviennent à ce niveau : il s'agit de la Direction de l'urbanisme qui est chargée d'effectuer des levées topographiques en vue de la conception des plans de lotissement et la Direction du cadastre de leur implantation. Une fois conçus, ces plans sont transmis à la Commission d'Urbanisme d'une ville pour adoption.

³⁵ Toussaint ABLAYE ROASNGAR, *L'accès à la terre au Tchad*, édition « Le droit pour tous » du CEFOD, N'Djamena, décembre 2008, p. 3.

³⁶ L'attribution par adjudication se fait lorsque pour un même terrain de la catégorie A on enregistre plusieurs demandes. Dans ce cas, la commission étudie les dossiers et attribue le terrain au plus offrant, tout en veillant à ce que le bénéficiaire ne soit propriétaire de plus de deux terrains. Ce dernier doit payer au cadastre des taxes de bornage, des frais de publicité et verser les 25% du prix du terrain.

³⁷ Dans l'attribution par cession de gré à gré, la demande de l'intéressé est soumise à l'appréciation de la commission. Après étude, la commission notifie sa conclusion à l'intéressé. La commission transmet au Cadastre la liste des attributaires et ceux-ci sont tenus de payer des taxes de bornage, des frais de publicité et de verser 25% du prix du terrain³⁷. Les dossiers sont ensuite transmis à la direction des domaines qui, à son tour, les envoie à la mairie pour affichage afin de voir s'il y aura opposition à ces attributions

Le Tchad n'a pas, non plus, perdu de vue la planification urbaine. Celle-ci consiste en la détermination par les pouvoirs publics de la configuration de la ville ainsi qu'en la définition des usages sociaux de l'espace urbain. Cette technique permet de fixer de façon prévisionnelle l'utilisation ou l'affectation des sols, le développement et l'implantation des équipements afin de soustraire l'aménagement à l'empirisme ou à l'improvisation dans des contextes de l'explosion démographique³⁸. Toutefois, ce cadre juridique présente des limites.

2. Un cadre limité

Nous savons qu'en Afrique francophone, les législations en matière d'urbanisme ont puisé leur inspiration dans l'arsenal juridique de l'ancienne puissance colonisatrice³⁹. C'est ainsi que le Tchad a repris ces concepts juridiques comme tels sans les débaptiser, tant du point de vue de leur forme que de celui de leur contenu.

Le droit foncier et celui portant réglementation du permis de construire actuellement en vigueur, découlent des textes qui datent des années 1960 et 1970, donc largement dépassés. Or, une règle de droit, quelle que soit sa perfection technique et formelle, doit être en relation avec la société et l'exprimer clairement, au lieu d'être un idéal incompréhensible pour ceux auxquels elle doit s'appliquer et qui sont censés ne pas l'ignorer.

La distinction faite entre les terrains de catégorie A et les terrains de catégorie B est fautive ainsi que les procédures qui y sont respectivement applicables. Le véritable problème est celui du mode de construction dans le cadre de la mise en valeur des terrains. L'article 25 de la loi n°23 du 22 juillet 1967 indique que : « ...les terrains de catégorie A ne peuvent être construits qu'en matériaux durables. Les terrains de catégorie B peuvent être construits en matériaux traditionnels... ». En fait, cette distinction fondée simplement sur les modalités de constructions ne se justifie pas sous sa forme foncière. Seule devrait être prise en compte la classification des terrains dans les zones d'urbanisme différentes du point de vue du permis de construire ou du certificat d'urbanisme. Le législateur français, par exemple, opère une classification de différentes zones et subordonne l'octroi du permis de construire à des conditions afférentes à ces zones⁴⁰.

La réglementation togolaise de 1967⁴¹ adopte une classification identique à celle de la France. Cela montre l'importance du zonage⁴² dans la protection de l'environnement urbain,

³⁸ Atsu AMEDEKANYA, *La place du droit de l'urbanisme dans la gestion de l'environnement urbain dans les pays d'Afrique subsaharienne : cas du Togo*, p. 10.

³⁹ Michel PROUZET, « Mimétisme et droit de la planification urbaine en Afrique noire », in E. LE BRIS, E. LE ROY et F. LEIMDORFER (dir.) *Enjeux fonciers en Afrique noire*, ORSTOM-KARTHALA, Paris, 1982, p. 326.

⁴⁰ Cf. article L.121-10 du Code de l'urbanisme français.

⁴¹ Cf. article 7 du décret togolais n°228 du 24 octobre 1967 qui dispose : « Toute construction doit être localisée en fonction de son affectation dans la zone prévue à cet effet par les plans d'urbanisme, notamment pour les résidences, l'habitation populaire, l'administration, la diplomatie, le commerce, l'industrie, l'enseignement, la santé, les transports, les arts, les sports la police et l'armée ».

⁴² C'est le découpage du territoire en zones fonctionnellement différenciées. Le zonage est un outil de réglementation et de contrôle de l'utilisation du sol. Il consiste à diviser le territoire municipal en plusieurs zones et à attribuer à chacune des usages permis. Bref, il a théoriquement pour but de grouper géographiquement les usages compatibles et de maintenir une certaine homogénéité sociale (commerces, industries, résidences, habitations, agriculture, cultures, espaces verts).

même s'il fait objet d'une critique de la part de certains urbanistes⁴³. D'ailleurs, le Conseil d'État a estimé qu'il ne viole pas le principe d'égalité, car il procède de la nature même de l'urbanisme⁴⁴.

Nous constatons aussi à travers ces textes une dispersion des rôles et des responsabilités en matière de gestion foncière. A titre d'exemple, l'ordonnance n°23 du 22 septembre 1975 reconnaît aux chefs d'arrondissements municipaux le pouvoir d'établir, de vérifier et de tenir à jour les relevés cadastraux et de dresser un inventaire des biens fonciers et immobiliers des habitants, de collaborer avec le service du cadastre à toutes les opérations d'attribution de terrains, de vente des cases, alors que ce travail relève normalement des attributions du Cadastre dont le rôle essentiel est l'établissement et la conservation des documents cadastraux.

En ce qui concerne la législation sur le permis de construire au Tchad, celle-ci contient assez de lacunes, ce qui ne permet pas d'assurer la rationalisation de l'utilisation de l'espace et la protection de l'environnement urbain. Ces lacunes tiennent d'abord, à la qualité du demandeur du permis de construire. Aujourd'hui, n'importe qui peut prétendre demander un permis de construire au Tchad. Un permis de construire dont les conditions de délivrance sont trop souples comme celles-là, ne pourra jamais assurer un contrôle rigoureux de l'utilisation des sols. En droit français par exemple, ce droit n'est reconnu qu'au propriétaire du terrain ou son représentant ou encore qu'à une personne justifiant d'un titre pour bénéficier de l'expropriation. Le Conseil d'État a considéré comme légal un permis délivré à une personne présentant une de ces qualités⁴⁵. Elles tiennent ensuite à la composition du dossier⁴⁶. Le droit de l'urbanisme libanais exige même que la demande de permis de construire soit accompagnée d'un dossier complet⁴⁷.

Enfin, s'agissant des travaux exemptés du permis de construire, le législateur n'a fait allusion qu'à ceux réalisés en matériaux traditionnels d'une valeur inférieure à deux millions de FCFA,

⁴³ Le zonage est critiqué par certains urbanistes, notamment comme étant une source de maux sociaux, incluant l'éloignement des lieux de résidence et d'emploi et l'avènement d'une culture de l'automobile. Pourtant certaines villes ont commencé à promouvoir le développement de quartiers plus denses et à usages mixtes qui favorisent la marche et le cyclisme pour se rendre au travail et aux cours.

⁴⁴ CE, 3 nov. 1982, Mlle Bonnaire, Leb., p. 363.

⁴⁵ Dans cet arrêt du 15 mai 1959, on relève que la dame JACQUEMART avait obtenu du préfet du Gard, l'autorisation de construire une pièce dans le prolongement de sa maison. Son voisin le sieur Guérin demandait l'annulation de ce permis en se fondant sur plusieurs moyens dont celui de la violation du droit de propriété, estimant que la parcelle sur laquelle devait être édifiée la pièce supplémentaire n'appartenait pas à dame Jacquemart. Le tribunal et le conseil d'État rejettent ce recours de Guérin en affirmant que la Dame présentait bel et bien la qualité de propriétaire apparente du terrain.

⁴⁶ L'article 3 de l'ordonnance précitée indique que chaque demande doit être accompagnée d'un dossier technique composé du plan, du devis descriptif, et du détail estimatif et présenté en quatre exemplaires.

⁴⁷ Cf. article 3 et 27 du décret n° 148 de 1983 portant constitution du dossier pour l'obtention du permis de construire au Liban énumère les pièces du dossier : a) une attestation du tracé provenant des services techniques comportant une carte cadastrale générale approuvée des services techniques du cadastre ou une carte de bornage en cas d'absence de cadastrage définitif ; b) une attestation foncière générale ou titre foncier ; c) une attestation d'estimation légale du prix de vente du m² de terrain objet du permis de construire ; d) cinq copies du plan masse et des plans d'exécution de la construction, orientation, limites, implantation, plans coupes, élévation, équipements complémentaires avec l'engagement écrit dûment signé par l'ingénieur responsable.



alors que ceux-ci peuvent très bien porter une atteinte grave à l'environnement. En principe, seuls les travaux normaux d'entretien, d'embellissement et de rénovation⁴⁸ devraient être exemptés du permis de construire.

Concernant la politique de l'habitat, il est vrai, le gouvernement du Tchad a formulé en 1999, avec l'appui du PNUD et de l'ONU-Habitat une Stratégie nationale du logement qui vise fondamentalement l'accès à un logement décent, viable et durable ainsi qu'aux services de base pour toutes les couches sociales et particulièrement celles à revenus faibles ou intermédiaires. Cependant, dans la pratique, nous constatons que le secteur de l'habitat est peu développé. Nous déplorons l'absence de financement des logements par le Fonds de Promotion de l'Habitat. Ce qui contribue au phénomène d'auto-construction et de l'habitat locatif. Cette situation est aggravée par l'insuffisance des cabinets d'architectes, des géomètres, de techniciens qualifiés du bâtiment et surtout des promoteurs immobiliers. Bref, le secteur du logement au Tchad est caractérisé par l'absence même d'institutions spécialisées dans l'aménagement foncier, la production et le financement de logements au profit des populations à revenus faibles et intermédiaires. Cette situation ne favorise pas l'accès facile au logement pour les populations pauvres et surtout pour les femmes.

B. Une mise en œuvre défailante

Au Tchad, les documents d'urbanisme s'empilent dans les locaux de l'administration qui les a élaborés et la rationalité de leur contenu, la ville idéale qu'ils projettent contraste avec la réalité sordide des villes. Pourtant, la responsabilité fondamentale de la mise en œuvre repose, au bout de la chaîne, sur l'action de l'État qui demeure le bras séculier seul capable de donner à la norme environnementale une traduction concrète⁴⁹. A quoi bon prévoir une réglementation extrêmement fouillée quand on sait bien qu'elle ne pourra pas s'appliquer, par manque de moyens et de volonté politique ? Une difficile application des textes et de sanctions explique cette situation (1). On assiste alors à une dégradation du cadre de vie des populations (2).

⁴⁸ Il faut entendre par travaux normaux d'entretien tout ce qui ne se rapporte pas à la structure de l'immeuble ou sans incidence sur la conformité de l'immeuble par rapport aux règlements en vigueur comme le ravalement, le badigeonnage, la peinture, l'étanchéité, le décor, le changement des équipements sanitaires, le carrelage.

⁴⁹ Patrice TALLA TAKOUKAM, « Les individus et le droit de l'environnement », in *Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR, Pour un droit commun de l'environnement*, Dalloz Paris 2007, p. 695.

1. Une difficile application des textes et sanctions

Le droit a, par nature, vocation à être appliqué. Son effectivité traduit une application correcte du droit, conforme à sa lettre ou du moins à son esprit. Les services en charge de l'attribution de parcelles, en traitant de façon inégale les citoyens, exacerbent cette situation. Ce n'est pas parce qu'une parcelle est acquise selon la coutume que son détenteur n'a pas de droit sur celle-ci. La mauvaise application des lois sur le foncier se manifeste par l'omission volontaire des droits coutumiers. Pourtant, la Cour d'Appel de N'Djamena en a fait application dans l'affaire opposant H.A à la commune d'Abéché⁵⁰. Au Tchad, les causes des conflits fonciers sont consolidées par la méconnaissance des règles d'accès à la terre et par le refus de l'application correcte de ces règles lorsqu'elles ne sont pas ignorées⁵¹. C'est dans ce sens qu'un ancien président de la Cour d'Appel de N'Djamena affirmait : « *Les litiges fonciers trouvent leur origine dans la mauvaise application de la loi par les services chargés de l'attribution des terrains, dans l'immixtion des agents incompetents dans l'attribution des terrains...* »⁵².

Un autre phénomène couramment observé est la double, la triple ou la quadruple attribution de terrains⁵³. Or, comment se fait qu'un terrain ayant fait l'objet d'attribution antérieure soit à nouveau réattribué dans la mesure où c'est toujours par la même commission que les attributions se font ? Même s'il est prévu dans le cahier de charges une clause selon laquelle le domaine devrait être mis en valeur dans un délai de quatre (4) ans⁵⁴, cette clause ne saurait justifier une telle violation des dispositions légales, car le terrain devrait préalablement faire l'objet d'un retour au domaine avant sa nouvelle attribution.

La mauvaise application de la loi s'observe aussi au niveau de la procédure de lotissement. Dans la pratique, tous les lotissements sont créés par le service cadastre sans consulter les autres services compétents. Inversement, les agents de l'Urbanisme réalisent des plans qu'ils implantent sans l'avis de la commission. Les avantages financiers qu'accorde l'État aux techniciens qui réalisent ces opérations ainsi que les opportunités d'effectuer des bornages privés clandestins semblent être le moteur de ces trafics.

⁵⁰ La Cour a délibéré en ces termes : « *Considérant qu'il résulte des dispositions de la loi n°24 du 22 juillet 1967 sur le régime des droits fonciers que lorsqu'il existe sur des terres des droits coutumiers entraînant une mise en valeur, l'État peut, après les avoir fait constater, soit les supprimer en indemnisant les titulaires, soit proposer autres droits équivalents ; considérant que H.A occupe régulièrement le terrain litigieux depuis 25 ans; considérant qu'en condamnant la mairie à 600.000 f CFA, le premier juge a fait une saine application de la loi* ».

⁵¹ Toussaint ABLAYE ROASNGAR, *op.cit.*, p. 4.

⁵² www.cefod.org/spip.php? Article 476-22k.

⁵³ Il y a double, triple ou quadruple attribution lorsque par le fait de l'immatriculation, deux ou trois personnes sont attributaires d'un même terrain, voir Cour d'appel de Ndjama, répertoire n°075 du 23 mai 2005. Lorsqu'il y a double attribution, la règle applicable est celle de l'antériorité de l'attribution, c'est à dire du premier attributaire et des formalités accomplies, voir Cour d'Appel de N'Djamena, répertoire n°341 du 6 septembre 1999.

⁵⁴ Cette clause est contenue dans le cahier de charges annexé au procès-verbal de l'adjudication de certains terrains.



L'absence de contrôle efficace du foncier par les pouvoirs publics pénalise le développement harmonieux des villes tchadiennes. Le contrôle prétendument exercé sur le marché foncier est purement théorique, car la production foncière est presque entièrement aux mains des propriétaires coutumiers qui sont les acteurs incontournables des opérations d'aménagement. Ces derniers procèdent à des ventes sur la base des conventions entre vendeur et acheteur sans que le vendeur ne puisse justifier d'un titre de propriété reconnu. Généralement, ce ne sont pas des actes notariés mais de simples contrats privés parfois certifiés par les autorités coutumières.

Au Tchad comme partout ailleurs, « les infractions aux règles d'urbanisme même apparentes ne sont pas toujours poursuivies, soit par l'effet de l'indulgence de la puissance publique, soit par l'effet du manque des personnels compétents pour les déceler et en dresser le procès-verbal »⁵⁵. Une bonne partie des travaux de construction, d'entretien ou d'amélioration des habitations sont effectués sans autorisation et même en dehors des plans d'urbanisme officiels⁵⁶, violant ainsi l'une des dispositions de la loi n°006 du 12 janvier 2010 qui indique que « l'occupation des sols urbains n'est possible que dans les zones ouvertes à l'urbanisation par un document de planification urbaine régulièrement approuvé. Elle doit être précédée d'opérations de lotissement »⁵⁷. Pourtant, la sanction a pour finalité de « remplir une triple fonction : (...) empêcher par l'effet d'intimidation, la réalisation ou le renouvellement d'une infraction ; (...) réprimer les comportements fautifs (...) ; inciter l'auteur à (...) réparer le dommage causé »⁵⁸. Bref, les interdictions édictées par le législateur resteront des vœux pieux aussi longtemps qu'elles ne seront pas sanctionnées⁵⁹. Car, il est évident que nombre d'acteurs sociaux ne respectent la loi que par la crainte de la sanction⁶⁰ dont elle est assortie.

⁵⁵ J-B AUBY, Hugues PERINET-MARQUET, Rozen NOGUELLON, op.cit., p. 212.

⁵⁶ Comme preuve de ce défaitisme des pouvoirs publics, les populations continuent à s'installer à l'Est de la ville de N'Djamena, alors même que, le dernier plan de l'urbanisme a prévu l'extension de la ville vers l'ouest, en raison des contraintes physiques de l'Est.

⁵⁷ Cf. article 10 de ladite loi.

⁵⁸ NERAC-CROISIER Roselyne, *Sauvegarde de l'environnement par le droit pénal*, L'Harmattan, Sciences Criminelles, 2005, Paris, p. 52.

⁵⁹ Benoît JADOT, *La répression des infractions en matière d'environnement en Région Wallonne*, Bruxelles, Édition STORY-SCIENTIA, 1987, p. 44.

⁶⁰ La sanction est définie comme la mesure répressive destinée à punir l'auteur d'une infraction, voir G. CORNU, Association Henri-Capitant, *Vocabulaire juridique*, Paris, Quadrige/PUF, 7e, 2005, p. 830, cité par Cédric MOLITOR et Henri SIMONART, « Réflexions sur les sanctions administratives communales », in Robert ANDERSEN, Diane DEOM et David RENDERSSEN (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruylant, 2007, p.310 ; pour le Conseil d'État belge, la sanction est « une mesure désavantageuse, d'ordre moral ou matériel prononcée à l'égard d'une personne physique ou morale, dont l'objet premier est d'exprimer officiellement la réprobation de l'autorité à l'égard d'un comportement que cette personne a eu et qu'elle juge répréhensible » CE belge, Arrêt S.A TVi n°101.503 du 5 décembre 2001, cité par F. KRENC, « La protection contre la répression administrative au regard de la Convention européenne des droits de l'homme », in *La protection juridictionnelle du citoyen face à l'administration*, Actes du colloque organisé le 29 septembre 2006 par le centre interdisciplinaire de recherche en droit constitutionnel des FUSL n°4.

La démission des pouvoirs publics a permis l'occupation des espaces périurbains par les citoyens en quête de logement⁶¹. Les villes tchadiennes sont, en conséquence, devenues « *le produit des imaginations individuelles libérées de tout encadrement contraignant* »⁶². Ce développement physique incontrôlé des villes du Tchad a des répercussions graves sur l'environnement urbain, surtout encore que « *lorsqu'un secteur est construit, il est à la fois difficile et coûteux de le remettre en état* »⁶³.

2 - Une dégradation du cadre de vie

Lorsqu'on assiste à une croissance urbaine sans une planification préalable comme c'est le cas dans presque toutes les villes des pays de l'Afrique subsaharienne, il n'est pas surprenant de se retrouver avec un environnement affecté par les multiples actions de l'homme⁶⁴. Le cadre de vie des populations subit toutes sortes de dégradations. Les villes tchadiennes sont exposées à des nuisances graves. Les maisons sont construites au mépris des règles élémentaires d'hygiène et pour la plupart, dépourvues d'installations sanitaires, ce qui oblige une bonne partie des habitants des villes à utiliser les espaces libres et les dépotoirs comme lieux d'aisances au mépris total des réglementations en vigueur⁶⁵.

A propos des nuisances sonores, il suffit de faire un tour dans la capitale ou dans certaines villes du pays pour se rendre à l'évidence. Dans un seul quartier de Ndjamena appelé MOURSAL, nous avons eu à recenser 120 débits de boisson en 2008, sans compter les autres sources de nuisances telles que les discothèques⁶⁶. Pourtant, ils sont les principales sources de nuisances sonores causant souvent d'énormes gênes aux populations environnantes. Ces établissements, bien que trop bruyants, sont installés n'importe où, et même à côté des lieux de culte et des établissements scolaires.

En ce qui concerne les nuisances alimentaires, la situation est pire. Les rares systèmes d'approvisionnement en eau mis en place fuient à tout moment, de telle sorte que la pression de l'eau est basse et que les eaux usées s'infiltrent dans l'eau potable. Ce qui cause le plus souvent des maladies diarrhéiques. Cette situation est due à la consommation des aliments et d'eau souillés par des agents pathogènes. En 2002, une enquête menée par une équipe du Centre National de Nutrition et Technologie Alimentaire (CNNTA) dans 235 établissements scolaires de la commune de N'Djamena a révélé une situation alimentaire alarmante⁶⁷. En

⁶¹ Toussaint ABLAYE ROASNGAR, *op.cit.*, p. 3.

⁶² Modeste CHOUAIBOU MFENJOU, *op.cit.*, p. 125.

⁶³ Rapport BRUNDTLAND, « Notre avenir à tous », 1988, p. 288.

⁶⁴ Atsu AMEDEKANYA, *op.cit.*, p. 45.

⁶⁵ Arrêté n°145 du 18 octobre 1996 portant interdiction de défécation en plein air dans le territoire communal et arrêté n° 146 du 18 octobre 1996 rendant obligatoire la construction des latrines familiales dans toutes les concessions de N'Djamena.

⁶⁶ Enquête personnelle menée en 2008 dans le cadre mes recherches pour la rédaction de mon mémoire de DEA en droit et politique de l'environnement portant sur le thème : « *l'urbanisation face aux exigences environnementales au Tchad : le cas de la ville de N'Djamena* ».

⁶⁷ Les résultats de l'enquête menée par une équipe de CNNTA sont les suivants : 85% de ces établissements n'ont de structures de vente d'aliments c'est-à-dire des stands ou kiosques ; 84% des manipulateurs sont des femmes dont 22% sont des mères allaitantes. Sur le plan sanitaire, un seul manipulateur dispose d'une carte sanitaire. Les produits sont exposés à même le sol, non loin des ordures et fèces, 33% des manipulateurs souffrent d'affections notamment le rhume, la toux et la diarrhée.



plein milieu de la ville, on utilise même des eaux usées pour arroser les jardins, mettant ainsi en cause la qualité des légumes destinés à la consommation des populations. Les points de vente des denrées alimentaires sont caractérisés par une insalubrité générale, par le manque d'infrastructures adéquates et par l'absence de contrôle des services en charge de l'hygiène et de salubrité. La présence au long de l'année des déchets disséminés sur le domaine public représente une source de pollution intense des produits comestibles exposés au marché et destinés à la consommation des habitants. La municipalité n'est pas à même d'éliminer les déchets ménagers qui causent des odeurs incommodes⁶⁸ dans la ville. L'inexistence d'une décharge publique digne de ce nom pour assurer l'élimination de l'ensemble des déchets urbains pose problème.

Au regard de tout ce qui précède, il convient d'envisager la mise en place d'une politique de l'urbanisme qui soit véritablement verte.

II - Vers une politique verte de l'urbanisme

Le milieu urbain est le théâtre des convoitises foncières et l'obsession du citadin à acquérir sa parcelle personnelle devient un objectif permanent à atteindre. C'est pourquoi, il est nécessaire pour un pays comme le Tchad de disposer d'un cadre juridique de gestion foncière au contenu clair, lui permettant de limiter l'occupation anarchique des terrains. L'application de l'écologie urbaine⁶⁹ aux villes tchadiennes serait une solution en vue de rendre ce milieu plus vivable. Le droit de l'environnement requiert aussi une action sur le cadre citadin⁷⁰, car la ville est le milieu quotidien de la majeure partie de nos concitoyens. Pour une meilleure protection du cadre de vie des populations, nous proposons deux innovations : une, juridique (A) et l'autre opératoire (B).

A. L'innovation juridique

Les règles d'urbanisme devraient déterminer les conditions permettant de limiter l'utilisation de l'espace, de prévoir suffisamment des jardins familiaux⁷¹ et terrains constructibles pour la satisfaction des besoins présents et futurs en matière de logements. Autrement dit, les règles d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement⁷² et garantir la

⁶⁸ C'est une sensation désagréable, gênante qui indispose les personnes humaines mais aussi les animaux, voire les végétaux et qui est de nature à porter atteinte à la santé publique et surtout au bien-être.

⁶⁹ L'écologie urbaine est une nouvelle science qui applique à l'espace que constitue la ville des méthodes et des techniques d'études qui étaient jusqu'alors réservées au milieu naturel. Cette science considère la ville comme l'écosystème de l'homme. L'écologie urbaine est non seulement la lutte contre les nuisances, mais surtout le maintien et la recherche des équilibres. L'écologie n'est donc pas faite uniquement pour les milieux naturels.

⁷⁰ Philippe Ch.-A. GUILLOT, *Droit de l'environnement*, Ellipses 1998, *op.cit.*, p. 101.

⁷¹ Ce sont à la fois des espaces verts naturels et lieux de jardinage au titre de loisir et de patauger familial. Ils répondent aujourd'hui à des besoins nouveaux d'ordre économique, écologique et social. Compte tenu des tensions et violences urbaines, une population immigrée d'origine rurale récente ainsi que des personnes souvent à la limite de l'indigence ou en situation de chômage chronique pourraient trouver grâce à ces jardins familiaux, une source d'auto-alimentation indispensable et une activité gratifiante, tout en contribuant à entretenir des espaces de type agricole ou maraîcher, aménagés en tant que coupures écologiquement et socialement indispensables à l'équilibre du tissu urbain.

⁷² Cf. article 1 du décret français du 12 octobre 1977.

⁷³ Philippe Ch.-A. GUILLOT, *op.cit.*, p. 105.

sécurité des personnes et des biens. Il faut alors un permis de construire vert (1) et un écolotissement (2).

1. Un permis de construire vert

L'environnement urbain est protégé par l'obligation pesant sur la personne désirant bâtir ou effectuer des travaux, de solliciter un permis de construire⁷³. Le permis de construire permet d'assurer l'exécution des plans d'urbanisme, de mettre en œuvre ou d'imposer directement aux propriétaires les servitudes édictées dans les plans d'urbanisme⁷⁴. Il se rattache à une police administrative et la réglementation le concernant est donc tout entière d'ordre public⁷⁵. Bref, pour maîtriser l'urbanisation des villes tchadiennes, il est souhaitable que le législateur fasse la relecture de l'ordonnance réglementant le permis de construire. Trois principes doivent gouverner les documents d'urbanisme comme plans et permis de construire. Il s'agit du principe d'équilibre⁷⁶, du principe de diversité des fonctions urbaines⁷⁷ et du principe de respect de l'environnement⁷⁸.

D'abord, le législateur se doit de redéfinir la qualité de demandeur de permis. Cela pourra limiter les atteintes causées à l'environnement par la souplesse excessive de la législation actuelle. Une nouvelle disposition doit être prévue pour ne conférer cette qualité qu'aux propriétaires de l'immeuble à bâtir, à leurs mandataires, à un constructeur justifiant d'un titre l'habilitant à construire sur le terrain⁷⁹, à un locataire justifiant de l'accord du propriétaire⁸⁰, à un bénéficiaire d'une promesse de vente, à un titulaire d'une autorisation d'occupation du domaine public⁸¹ ou à une personne ayant qualité pour bénéficier de l'expropriation du terrain pour cause d'utilité publique⁸². La jurisprudence du Conseil d'État français a ainsi annulé le permis de construire accordé à une personne ne justifiant pas de cette qualité⁸³.

⁷⁴ Michel PRIEUR et Guy-Claude HENRIOT, *Servitudes de droit public et de droit privé*, 4^e éd., Moniteur, 1979, p. 321.

⁷⁵ Georges LIET-VEAUX, *Droit de la construction*, 4^e éd., CELSE, Paris, 1976, p. 82.

⁷⁶ Selon ce principe, les documents d'urbanisme doivent assurer l'équilibre entre le développement urbain et le développement rural, la préservation des espaces agricoles et forestiers, la protection des espaces naturels et des paysages, tout en respectant les objectifs de développement durable.

⁷⁷ C'est un principe selon lequel les documents d'urbanisme doivent assurer l'équilibre entre emploi et habitat, éviter la constitution des zones monofonctionnelles permettre la diversité de l'offre de logement.

⁷⁸ Selon de denier principe, les documents d'urbanisme doivent veiller à une utilisation économe de l'espace, à la sauvegarde du patrimoine naturel et bâti, à la maîtrise de l'expansion urbaine et de la circulation automobile et à la prise en compte des risques de toute nature.

⁷⁹ CE, 24 avril 1974, consorts FOUREL, Rec. Lebon, p.2, voir Roger SAINT-ALARY, *Droit de la construction*, 7^e éd., Dalloz, Paris, 2003, p. 44 ; voir CE, 22 novembre 2002 M. François-Poncet, n° 204244.

⁸⁰ CE, 31 décembre 1976, Les Amis de l'Ile-de-Groix, JCP 77 II 18589, Conclusions Genevois, note Lief-Veaux.

⁸¹ CE, 12 mai 1976, consorts Leduc, Rec. Lebon, p. 252.

⁸² Il peut s'agir des personnes qui ont qualité d'expropriant, par exemple l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et même certaines personnes privées lorsque la loi l'a expressément prévu, comme les concessionnaires des services publics, concessionnaires d'opérations d'aménagement.

⁸³ CE, 1987, M. et Mme GUILLAUME, locataires d'une exploitation commerciale dans un immeuble en copropriété qui souhaitaient modifier l'aménagement intérieur et la devanture de leur magasin.



Ensuite, la demande elle-même devrait désormais préciser l'identité du demandeur (personne morale ou physique, propriétaire, ou mandataire), l'identité et la qualité de l'auteur du projet (architecte agréé en architecture), les références cadastrales, la nature des travaux, la destination des constructions⁸⁴. Quelques pièces complémentaires du dossier devraient être exigées⁸⁵.

Une obligation nouvelle doit s'imposer aux autorités qui délivrent un permis de construire, celle de respecter les préoccupations d'environnement⁸⁶, car il ne suffit pas de reformer le permis de construire, encore faut-il le faire respecter au moment où les occupations interviennent⁸⁷. Etant donné que la décentralisation des autorisations d'urbanisme est une innovation⁸⁸, le pouvoir de délivrance du permis de construire devrait effectivement revenir aux maires des villes, en application de la loi portant décentralisation au Tchad⁸⁹. Autrement dit, le maire sera bel et bien « le personnage de l'autorisation de construire »⁹⁰.

Conformément à l'article 2 de la loi française du 10 juillet 1976 et à l'article L.110-1 et 2 du code de l'environnement français, l'obligation de respecter les préoccupations environnementales s'impose au maire en matière de délivrance du permis de construire. Il peut refuser le permis de construire pour empêcher des constructions jugées contraires à l'environnement⁹¹ ou des constructions exposées à des nuisances graves dues notamment au bruit. En bref, le droit de l'urbanisme tient généralement compte du facteur bruit pour limiter, voire supprimer toute possibilité de construire sur un terrain exposé à un bruit excessif⁹². En cas de refus du permis, le juge exerce aussi un contrôle normal qui n'est pas tellement différent de celui exercé en cas d'octroi de permis⁹³, en appréciant les motifs de refus invoqués par l'administration et vérifie la réalité de l'atteinte au site ou aux paysages.

⁸⁴ Cf. R. 431-5 du Code de l'urbanisme français.

⁸⁵ Le dossier devrait comporter les pièces suivantes : a) le titre foncier ; b) le mandat du propriétaire si possible ; c) une copie d'une promesse de vente ; d) un titre de location ; e) le plan de situation du terrain, voir CE, 9 mai 1980, Epoux Begue, Rec. P.927 et 935 ; f) le plan masse des constructions à édifier ou à modifier ; g) les plans des façades ; i) une ou des vues en coupe précisant l'implantation de la construction par rapport au terrain naturel et indiquant le traitement des espaces extérieurs ; j) un document graphique permettant d'apprécier l'insertion du projet de construction dans l'environnement, son impact visuel ainsi que le traitement des accès et des abords.

⁸⁶ Article 1 de la loi du 10 juillet 1976 devenu article L.110-1 et 2 du code de l'environnement français ou article R.111-14-2 du code de l'urbanisme français.

⁸⁷ Henri JACQUOT et François PRIET, *op.cit.*, p. 691.

⁸⁸ Jean CATHELIN et Jean-Léon VIGNER, *La technique du droit de l'urbanisme*, 2e éd., Litec Paris, 1984, p. 107.

⁸⁹ Loi n°02 du 6 février 2000 sur la décentralisation au Tchad.

⁹⁰ Pierre CAMBOT, « Le maire et la construction sans autorisation », in Mélanges en honneur de Jean-Claude DOUENCE, *La profondeur du droit local*, Dalloz, Paris, 2006, p. 99.

⁹¹ Cf. article R.111-2 du Code de l'urbanisme français.

⁹² Michel DESPAX, *Droit de l'environnement*, Litec, Paris, 1980, p. 457.

⁹³ CE, 10 mars 1978, *Rigo*, Rec., p.973 ; CE, 1er décembre 1978, *Drouet*, Rec., p. 973 ; CE, 22 octobre 1982, *Le Queaux*, Rec., p. 786.

Aussi, le juge n'a pas hésité à annuler un permis de construire pour erreur manifeste d'appréciation de l'autorité l'ayant délivré⁹⁴ ou un permis qui est contraire au règlement d'urbanisme interdisant les constructions incompatibles avec la salubrité et la tranquillité⁹⁵. Il n'a pas hésité, non plus, à sanctionner les maires qui ne respectent pas la lettre et l'esprit des textes en délivrant des permis par complaisance⁹⁶. La délivrance d'un permis de construire dans une zone dangereuse ou d'un permis de construire qui est entachée d'illégalité⁹⁷ peut engager la responsabilité de l'autorité compétente⁹⁸, dès lors que le risque étant connu par le responsable de la délivrance. Toutefois, à l'occasion de l'octroi du permis de construire, le maire pourra aussi imposer des prescriptions particulières, « véritables obligations de faire »⁹⁹, si les constructions, par leurs dimensions, leur situation ou leur destination sont susceptibles d'avoir des conséquences dommageables pour l'environnement. Il peut s'agir des mesures en vue de la salubrité ou de la sécurité publique¹⁰⁰, en vue de protéger la construction contre les nuisances dues notamment au bruit¹⁰¹, en vue de maintenir ou de créer des espaces verts correspondant à l'importance de l'immeuble¹⁰², en vue de réaliser, pour les constructions industrielles, un réseau d'égouts pour les eaux résiduaires industrielles¹⁰³ ou en vue de limiter les effets néfastes d'une urbanisation dispersée portant atteinte aux espaces naturels et urbains, aux sites et paysages¹⁰⁴.

⁹⁴ Ainsi constitue une erreur manifeste d'appréciation, le fait de ne pas utiliser cette compétence pour refuser un permis concernant un parc résidentiel de loisirs de 54 logements dans les dunes de Bréville, alors même que toutes les instances compétentes avaient admis la conformité de ce « hameau nouveau intégré à l'environnement » avec la loi littoral. L'essentiel du projet était situé en lisière d'une Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) fort opportunément déclassée... Mais compte tenu de la nécessité de prendre en compte la valeur des dunes dans leur ensemble... voir TA, Caen, 27 février 1996, *Manche Nature* ; constitue aussi une erreur manifeste d'appréciation le fait d'accorder un permis à une centrale de fabrication de béton entraînant pour le voisinage des nuisances de nature à porter atteinte à la salubrité publique, CE, 3 juillet 1981, *Société Sordi, Rec.*, p.974 ; CE, juin 1987, *Ministre Equipement c/ Roussel*, RDI, 1987, p. 341.

⁹⁵ CE, 6 décembre 1972, *Mlle Neefs, Rec.*, p. 792.

⁹⁷ T.A, Nice, 6 juillet 1995, S.N.C, *Empain-Graham c/ Ministre de l'aménagement du territoire*. Dans cette affaire le Tribunal Administratif de Nice a considéré que l'autorisation par la commune d'opération d'urbanisme méconnaissant les dispositions de la « loi littoral » est susceptible d'entraîner la responsabilité pour faute de la collectivité publique, comme celle de l'État, si le préfet a commis une faute lourde dans l'exercice du contrôle de légalité à l'égard du bénéficiaire de l'autorisation qui peut avoir engagé des frais de pure perte. Voir CE, 27 juin 1976, *société de construction immobilière Rhodanienne, Rec.*, p. 1120 ; voir CE, 12 mars 1990, *Mme Gallichet, LPA* 3 juillet 1991, p. 20 ; voir aussi Pierre CAMBOT, *op.cit.*, p. 101.

⁹⁸ C.A.A de Lyon, 28 février 1995, consorts Boudizzone.

⁹⁹ Michel PIEUR, *op.cit.*, p. 772.

¹⁰⁰ CAA Paris 30 janvier 1997, *Rec.*, T., p.1114. Voir article R. 111-2 du code de l'urbanisme.

¹⁰¹ Article R. 111-3-1 du code de l'urbanisme.

¹⁰² Article R. 111-7 du code de l'urbanisme.

¹⁰³ Article R. 111-12 du code de l'urbanisme.

2- Un éco-lotissement

Il est vrai, l'urbanisme opérationnel est la face la plus interventionniste du prisme des politiques publiques d'urbanisme¹⁰⁵. Les terrains à bâtir¹⁰⁶, sont assurément la matière première des politiques d'urbanisme puisqu'ils constituent l'assiette du développement urbain¹⁰⁷. En principe les terrains ainsi lotis devraient être équipés et viabilisés avant d'être livrés aux particuliers.

La loi française du 12 juillet 1924 portant réglementation des lotissements a soumis ces derniers au régime d'autorisation préalable destiné à s'assurer que ce lotissement envisagé s'insérerait dans les projets de développement de l'agglomération. Par autorisation de lotir¹⁰⁸, l'autorité publique soucieuse de l'intérêt général, sanctionne la qualité de l'opération. Elle vérifie les prescriptions techniques, juridiques et financières, garantes de la réalisation des espaces collectifs et de l'insertion de l'opération dans l'environnement bâti ou naturel. L'autorité compétente en matière de délivrance de l'autorisation de lotir est souvent le maire¹⁰⁹ de la commune. La demande d'autorisation de lotir doit être accompagnée d'un dossier complet¹¹⁰.

¹⁰⁴ Article R. 111-21 du code de l'urbanisme.

¹⁰⁵ Voir S. PERIGNON, *Sur les limites de la distinction entre l'urbanisme réglementaire et l'urbanisme opérationnel*, Édition du Criton et Defrenois, 2004, p. 203, cité par J-B AUBY, Hugues PERINET-MARQUET, Rozen NOGUELLON, *op.cit.*, p. 361.

¹⁰⁶ Désormais la qualification de terrains à bâtir est réservée aux terrains qui sont tout à la fois situés dans une zone constructible et desservis par une voie d'accès, par un réseau électrique, par un réseau d'eau potable, par un réseau d'assainissement. Le terrain à bâtir est aussi celui qui est « situé dans un secteur désigné comme constructible par un plan d'occupation des sols rendu public ou approuvé par un document d'urbanisme en tenant lieu, ou bien en l'absence d'un tel document, situé soit dans une partie actuellement urbanisée d'une commune, soit dans une partie de commune désignée conjointement comme constructible par le conseil municipal et le représentant de l'État dans le département en application de l'article L.111-1-3 du code l'urbanisme ». Voir Jacques FERBOS et Antoine BERNARD, *L'expropriation et l'évaluation des biens*, 8e éd., Moniteur, Paris, 1992, p. 25; voir Pierre-Jean CIAUDO et Michel PEISSE, *Guide du terrain à bâtir*, Sirey, Paris 1981, pp. 5-16; voir Cass civ. 3e, 28 juillet 1975, Bull. civ. III n°263, p.199; Cass Civ 3e, 28 avril 1993, Massiani, JCP 1994 II-22187, note A. BERNARD ; voir Cass civ 3e, 11 juin 1992, Epoux Gagé, AJP1 Janvier 1993, p.29 ; voir Cass civ 3e 18 nov. 1992, Commune d' Huriel, AJP1, mai 1993, p.354, cités par J -B AUBY, Hugues PERINET-MARQUET, Rozen NOGUELLON, *op.cit.*, p. 349.

¹⁰⁷ Henri JACQUOT et François PRIET, *op.cit.*, p. 469.

¹⁰⁸ Instituée en France par la loi du 12 juillet 1924, autorisation de lotir a été remplacée par le permis d'aménager créé par l'ordonnance du 8 octobre 2005, car selon ce texte, le permis d'aménager a un champ d'application plus large que le lotissement, puisqu'il concerne tous les travaux, installations et aménagements affectant l'utilisation des sols et figurant sur une liste arrêtée par décret en conseil des ministres.

¹⁰⁹ Autorité locale et représentant de l'État dans la commune, le maire est le premier magistrat d'une commune depuis la loi française du 14 décembre 1789 sur l'organisation des communes. Il est élu par le conseil municipal et est chargé d'exécuter les décisions de ce dernier.

¹¹⁰ Le dossier accompagnant la demande se compose des pièces suivantes : a) une note de présentation qui fait figure d'exposé des motifs de l'opération et de son insertion dans le site ; b) un plan de situation localisant le terrain par rapport à l'agglomération et aux principaux équipements ; c) un plan de l'état actuel du terrain et de ses abords ; d) une autorisation de coupe et d'abattage d'arbres ; e) une autorisation éventuelle de défrichement ; f) une étude d'impact ; g) un programme des équipements collectifs rendus nécessaires par le projet et pris en charge par le lotisseur.

La loi n°014 du 17 août 1998¹¹¹ et celle n°006 du 12 janvier 2010¹¹² précitées font également mention de l'autorisation de lotir et subordonnent sa délivrance au respect de l'environnement. L'autorisation de lotir peut-être refusée pour des motifs tenant à l'environnement ou lorsque le lotissement est de nature à compromettre les conditions d'un développement équilibré de la commune¹¹³. L'adoption par le Tchad de ces deux lois est à saluer, mais elle reste insuffisante, car il manque dans ce pays des acteurs privés de l'aménagement foncier et «*le lotissement qui est la plus ancienne des formes d'urbanisation des nouveaux quartiers spécialement affectés à l'habitat individuel*»¹¹⁴, ne relève que de la compétence exclusive de l'État et des collectivités locales¹¹⁵.

D'ailleurs, les auteurs n'ont pas manqué de souligner l'importance de prise en compte de l'environnement dans les opérations de lotissement¹¹⁶. Le Conseil d'État français a abondé dans le même sens en considérant qu'un lotissement de 77 lots dans une commune de moins de 2000 habitants nuirait gravement au caractère des lieux dans un site pittoresque et que cette atteinte à l'environnement entacherait d'illégalité la déclaration d'utilité publique¹¹⁷. Il en est de même pour l'opération de lotissement elle-même, qui peut être soumise aux exigences des préoccupations environnementales, sous peine de son annulation par le juge administratif¹¹⁸. En fait, la délivrance d'une autorisation de lotir irrégulière par une autorité compétente peut constituer une faute de nature à engager la responsabilité de l'État envers le bénéficiaire de cette autorisation¹¹⁹.

L'innovation juridique seule n'apportera pas de solution idoine. Elle a encore besoin d'être renforcée par l'innovation opératoire.

¹¹¹ Article 13 de la loi n°014 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement au Tchad dispose que : « *Le permis de construire et l'autorisation de lotir sont délivrés en tenant compte de l'impact sur l'environnement. Ils peuvent être refusés ou soumis à des prescriptions spéciales si les constructions sont de nature notamment à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement, à compromettre la conservation des lieux voisins ainsi que du patrimoine historique et naturel* ».

¹¹² Article 17 de ladite loi dispose : « *Le lotissement est l'une des opérations d'urbanisme prévues qui se concrétisent selon une procédure réglementaire dans le but d'en assurer la qualité, de préserver l'environnement, la qualité de la vie des populations urbaines concernées et celles affectées par leurs effets* ».

¹¹³ Michel PRIEUR, *Droit de l'environnement*, op.cit., p. 779.

¹¹⁴ Michel PRIEUR, op.cit., p. 777.

¹¹⁵ <http://aménagement.foncier.urbain.et.la.gouvernance.locale.en.Afrique>.

¹¹⁶ «Le nouveau droit des lotissements », *Droit et Ville*, 1978. 6 ; BOURY et CIAUDO, *Guide du lotissement*, éd. du Moniteur, 1979, BESSON -GUILLAUMOT, *Les lotissements*, Berger-Levrault, 1980.

¹¹⁷ CE, 9 décembre 1977, *Ministre de l'équipement c/ Weber*, Rec. p.497, note Flauss.

¹¹⁸ C'est justement l'exemple de l'annulation par le Conseil d'État de la création d'une Zone d'Aménagement Concertée au motif que le dossier ne contenait ni analyse des effets du projet sur l'environnement, ni s'agissant d'une importante opération en milieu urbain, aucune indication sur les effets des travaux et aménagement sur la commodité du voisinage, sur les mesures envisagées pour supprimer ou atténuer les nuisances que la réalisation des équipements prévus pouvait entraîner, voir CE, 6 décembre 1985, *Société Promotion Immobilière Jean Ache*.

¹¹⁹ TA de Nice, 30 décembre 1988, *S.A.R.L Bau Rouge Réalisations*, req. n°1073-85.



B. L'innovation opératoire

Dans les pays en développement, les établissements humains connaissent une détérioration qui tient principalement à la faiblesse des investissements effectués dans ce secteur par suite de pénurie générale des ressources que connaissent ces pays¹²⁰. C'est pourquoi, le Tchad doit promouvoir la politique de l'habitat (1), car il est difficile, dans notre monde urbanisé, d'étudier l'environnement sans traiter de l'habitat¹²¹. Il doit ensuite veiller à l'application effective et efficace des sanctions (2).

1. La promotion d'une politique verte de l'habitat

L'objectif général retenu par la Conférence de Rio sur l'Environnement et le Développement en matière d'établissements humains est d'améliorer la qualité de ces établissements pour une meilleure condition de vie et de travail de tous. Il faut alors envisager de mettre en place une politique appropriée de l'habitat. Cette politique traitera des besoins de terrains et de logements pour tous et des politiques foncières favorisant les établissements humains durables dans un monde en voie d'urbanisation¹²². Les pouvoirs publics peuvent faciliter l'accès équitable des populations au sol (a) et au logement décent (b).

a. L'accès équitable au sol

Ces derniers temps, les programmes visant l'aménagement et l'équipement de terrains urbains ont été remis en question, à cause de l'augmentation importante des prix des terrains et de la diversification des filières irrégulières de production des terrains caractérisées par l'insécurité foncière. Pourtant, la terre est apparue et sans doute, apparaît-elle encore pour la majorité de nos contemporains comme constituant l'essentiel du cadre dans lequel se situent nos activités¹²³. Au Tchad, comme partout en Afrique, hormis la loi, le mode d'accès au foncier est majoritairement l'héritage et la gestion du foncier est, pour une large part, du ressort de toute la collectivité qui l'hérite. Ce régime frappe une grande partie du patrimoine foncier d'indivision. En d'autres termes, selon le régime coutumier, la terre constitue un bien sacré qui appartient à la communauté ou à l'ensemble des personnes composant cette communauté¹²⁴. Sur la base de cette conception coutumière, les autorités nationales et locales peuvent orienter leurs stratégies, de manière à ce que tout le monde puisse jouir de ce droit ou du moins accéder au sol. Elles doivent, en outre, veiller à ce que soient fournis aux populations le sol et les autres ressources dont elles ont besoin pour construire¹²⁵. Les populations des villes tchadiennes ont un besoin urgent et constant d'un plus grand nombre de parcelles destinées à l'édification de logements à bon marché.

¹²⁰ Déclaration de Rio de 1992, p. 39.

¹²¹ Nathalie BOCCADORO, « Le droit au logement : un droit fondamental », in CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), GHEZALI (Mahfoud), KARAGIANIS(Syméon), *Environnement et nouveaux droits de l'homme*, Actes du colloque de Boulogne-sur-Mer du 20-21 novembre 2003, Documentation française, Paris 2006, p. 51.

¹²² Déclaration de New Delhi du 17 au 19 janvier 1996 sur l'accès au sol et à la sécurité foncière en tant que conditions d'un développement durable du logement et des centres urbains.

¹²³ HILLAH Ayité Mawulolo, *La publicité foncière au Togo*, Mémoire d'étude de 2^e cycle pour l'obtention du diplôme de maîtrise es-sciences juridiques, Université de Lomé, année académique 1989-1990, p. 1.

¹²⁴ Ibid. p. 79.

¹²⁵ Rapport BRUNDTLAND, « Notre avenir à tous », 1988, *op.cit.*, p. 301.

Aujourd'hui au Tchad, les procédures domaniales sont si longues, si onéreuses et compliquées qu'il n'est pas facile pour une couche défavorisée de la population d'y accéder. Or, l'accès aux ressources en sols est indispensable au maintien de modes de vie ayant un faible impact sur l'environnement¹²⁶. Pour faciliter l'accès au sol et de façon équitable, il va falloir mettre en place un système d'information du public par la publication ou la vulgarisation régulière des législations foncières, de façon à ce que tous les citoyens soient mis au parfum de ces procédures. Il faut aussi créer, au besoin, des marchés fonciers accessibles permettant de répondre aux besoins du développement communautaire, en améliorant les systèmes cadastraux et en simplifiant les procédures régissant les transactions foncières.

Les populations pauvres des villes doivent avoir accès à des terrains aménagés, à un prix convenable avec une sécurité foncière. Les politiques, institutions et instruments administratifs chargés de l'attribution de terrains et de la gestion foncière doivent reposer sur des principes d'équité, d'efficacité, de souplesse. L'accès équitable signifie aussi qu'il faille cibler les couches les plus défavorisées à qui faciliter la procédure d'accès aux parcelles viabilisées et mettre un terme à la politisation du système d'attribution de terrain. L'appartenance politique ne devrait en aucune manière justifier l'accès au sol. De cette manière, le Tchad emboîtera le pas à certains pays africains¹²⁷ où les populations à faible revenu ont bénéficié d'une assistance des pouvoirs publics pour avoir leurs propres parcelles. Mais en plus, il faut aussi faciliter l'accès au logement décent.

b. L'accès au logement décent

Nous savons qu'au Tchad l'habitat du plus grand nombre n'est pas encore pris en compte par les filières structurées. L'habitat de la majorité des populations urbaines se réalise quotidiennement grâce à l'autofinancement, l'auto-promotion et l'auto construction. Les tontines, les mutuelles et autres formes d'épargne constituent les principales sources de financement de l'habitat populaire. Pourtant, la qualité de la ville exige que les catégories les plus défavorisées puissent y trouver non seulement un air non pollué et du calme mais aussi des logements et équipements adaptés à leur situation¹²⁸. D'ailleurs, le Conseil Constitutionnel français a affirmé que « la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle »¹²⁹.

Il est de la responsabilité de la commune d'élaborer ce programme local de l'habitat¹³⁰. Dans un pays où la préoccupation fondamentale du citoyen est d'avoir sa propre maison, il serait souhaitable que les pouvoirs publics mettent à la disposition des citoyens des habitations à loyers modérés, à charge pour eux, de les acquérir par paiement échelonné¹³¹. En France par

¹²⁶ Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement de 1992, *op.cit.*, p. 43.

¹²⁷ C'est le cas au Kenya où le gouvernement a permis aux résidents locaux d'avoir accès aux terres, quitte aux ONG de fournir un appui technique et juridique pour l'obtention des titres de propriété://www.Un.org/French/eeosoc/dev/geninfo/afreec/ vol 15 n°1/151citf.htm, *op.cit.*,

¹²⁸ Michel PRIEUR, *op.cit.*, p.767.

¹²⁹ Conseil Constitutionnel français, dans sa décision du 19 janvier 1995 relative à la loi relative à diversité de l'habitat ; voir CC dans sa décision du 29 juillet 1998 relative à la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

¹³⁰ Jean RIVERO et Jean WALINE, *Droit Administratif*, 17e éd., Dalloz, Paris, 1998, p. 363.

¹³¹ Mebat PIGNIBAM, *Le régime foncier et la protection de l'environnement au Togo, Mémoire de 3e cycle pour l'obtention de DEA, en droit et politique de l'environnement, Faculté de droit de l'Université de Lomé, année académique 1999-2000*, p. 45.



exemple, le droit au logement¹³² a pris une dimension sociale, administrative et financière à partir de la loi de 1990, relative à la mise en œuvre du droit au logement. Une des dispositions de ladite loi prévoit à cet égard que « *garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir, et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* »¹³³. Ce droit au logement a même été invoqué pour justifier une construction réalisée sans permis de construire¹³⁴.

Ainsi, l'accès à un logement sûr et sain est essentiel au bien-être physique, psychologique, social et économique de chacun et devrait être un élément fondamental de l'action entreprise aux niveaux national et international¹³⁵. Le droit à un logement adéquat en tant que droit fondamental de la personne humaine est consacré aussi bien par la Déclaration Universelle des droits de l'Homme¹³⁶, par le Pacte International relatif aux droits économiques, sociaux et culturels¹³⁷, par la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹³⁸, que par la Charte Sociale Européenne Révisée de 1996¹³⁹. La Stratégie Mondiale du Logement jusqu'aux années 2000 et au-delà adoptée par l'Assemblée Générale des Nations-Unies en décembre 1988 par la Résolution 43/181NU fournit aussi un bel exemple¹⁴⁰.

¹³² Ce droit était désigné, à l'origine, sous le vocable de droit à l'habitat à travers la Loi n° 82-526 du 22 juin 1982, relative aux droits et obligations des locataires et des bailleurs, dite loi Quillot, JO, 23 juin 1982, avant de devenir un droit au logement. C'est le droit de disposer d'un local à usage d'habitation qui soit conforme au respect de la dignité humaine. Voir C. Albigès, « Le droit au logement », in R. Cabrillac, M.-A. Frison-Roche, T. Revet, *Libertés et droits fondamentaux*, Dalloz, coll. CRFPA, 14e éd., 2008, p. 789.

¹³³ Art 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, relative à la mise en œuvre du droit au logement, JO, 2 juin 1990.

¹³⁴ Cass. Crim., 14 mai 2008, pourvoi n° 07-84.955. Dans l'espèce, la Cour a estimé qu'« une mesure de démolition sous astreinte d'une construction qui constitue la résidence familiale sans que soit préalablement mise en place, à l'initiative des pouvoirs publics, une solution décente de relogement est contraire au droit au logement opposable et relève d'une mesure disproportionnée par rapport à l'atteinte portée aux intérêts protégés par le plan d'occupation des sols ».

¹³⁵ Voir Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement de 1992, p. 40.

¹³⁶ Cf. article 25 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948.

¹³⁷ Cf. art 11 qui dispose : « Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ».

¹³⁸ Cf. article 5 alinéa e de ladite convention qui fait notamment obligation aux États d'interdire et éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits (...) économiques, sociaux et culturels ... et en particulier le droit au logement.

¹³⁹ Cette charte dispose à son article 31 que : « En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les parties s'engagent à prendre les mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans-abris en vue de son élimination progressive, à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes ».

¹⁴⁰ Cette stratégie recommande aux États de : a) adopter des stratégies nationales de logement ou de renforcer celles qui existent déjà ; b) prendre des mesures visant à fournir un logement adéquat à ceux parmi les pauvres qui sont sans abris ; c) aider les pauvres des zones urbaines, les chômeurs et ceux qui ne disposent pas de revenu à se procurer un logement adéquat ; d) faciliter l'accès au logement des pauvres des zones urbaines et rurales en adoptant et appliquant les programmes de logement et de financement et de nouveaux mécanismes novateurs adaptés à leurs possibilités.

C'est justement dans ce cadre que se situera cette politique, puisqu'à l'heure actuelle, bien de familles vivant en ville ne disposent pas de logement digne, sain et adéquat. Les efforts actuellement entrepris par le gouvernement en matière de logements sociaux¹⁴¹ méritent d'être poursuivis, mais à condition que cette politique soit véritablement orientée vers les ménages à faible revenu et vers la promotion des matériaux de construction. Dans cette optique, le gouvernement du Tchad doit :

- Construire des logements sociaux pour les ménages pauvres et définir les modalités de récupération des coûts auprès de ces derniers. Ces logements peuvent être destinés uniquement à la location-achat. Cette politique d'habitations à loyers modérés permettrait d'éviter l'urbanisation anarchique et sauvage et l'occupation des zones impropres à la construction¹⁴² ;
- Apporter son soutien à la production des matériaux de construction ou à la défiscalisation de ces matériaux de construction et à l'octroi des crédits pour l'amélioration de l'habitat ou de crédits bancaires pour le financement du logement, à charge pour ces familles pauvres de construire leurs maisons ou de les améliorer ;
- Imposer aux banques de la place de mettre en place un système d'épargne logement qui demande un minimum de deux à trois ans d'épargne régulière, puisque la banque de l'habitat créée au Tchad n'est pas jusqu'à présent opérationnelle ;
- Mettre en place, de concert avec la Direction de l'architecture, un système qui consiste à créer des bureaux de quartiers dont la mission est de fournir des avis ou une assistance technique sur la manière de construire de logements mieux et moins chers. Cela permettra la mise au point des méthodes de constructions de logements à prix abordables. Les avis de ces conseils professionnels pourraient être plus efficaces, que de prescrire ce que l'on ne peut pas construire¹⁴³ ;
- Enfin, adopter une approche intégrée pour doter ces établissements urbains d'une infrastructure écologiquement rationnelle, à l'intention des populations pauvres. Cela pourrait améliorer la santé, réduire le fardeau des investissements consacrés à la médecine curative et atténuer la pauvreté.

Il est indéniable que l'efficacité d'une règle de droit dépend de l'efficacité du système de contrôle et de répression.

¹⁴¹ La politique gouvernementale de l'habitat est mise en œuvre par le Projet Développement Urbain et d'Amélioration de l'Habitat (PDURAH) avec l'appui technique du PNUD et de l'ONU- Habitat. Le projet devrait, selon le ministre de l'Aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'habitat, « contribuer à l'amélioration des conditions de vie et d'habitat des populations urbaines en apportant une solution opérationnelle et durable à leur problème d'accès au logement et aux services urbains de base. ». De façon pratique, le projet DURAH a construit un ensemble de 70 logements, dont 40 de type F3 et 30 de type F2. Ces logements ont été cédés en location-vente aux enseignants-chercheurs, qui devront déboursier 26 750 000 FCFA pour les F3 et 18.900.000 F.CFA pour les F2, dans un délai maximal de 14 ans, pour en devenir propriétaires. Le 31 mars 2010, le chef de l'État Idriss DEBY ITNO a non seulement offert les clefs de 70 appartements de types F2 et F3 aux enseignants-chercheurs, mais également posé la première pierre d'un grand ensemble immobilier.

¹⁴² Mébat PIGNIBAM, *op.cit.*, p. 45.

¹⁴³ Rapport BRUNDTLAND, « *Notre avenir à tous* », 1988, *op.cit.*, p. 302.



1. Une application efficace des sanctions

Il importe de noter que nulle part dans le monde le droit ne fait la ville, même dans les pays où des règles juridiques président depuis longtemps au développement urbain, les infractions à la réglementation d'urbanisme sont tellement nombreuses qu'elles engendrent forcément scepticisme et interrogations sur l'efficacité du droit¹⁴⁴. Le contrôle de la mise en œuvre est un facteur déterminant de l'efficacité des normes¹⁴⁵. Les pouvoirs publics doivent désormais sanctionner l'exécution des travaux ou l'utilisation des sols en méconnaissance des obligations imposées par les règlements ou autorisations individuelles. Les agents en charge de ce contrôle peuvent, au cours de leur travail, avoir accès aux chantiers et aux bâtiments pour faire toutes les recherches et constatations. Un ordre d'interruption des travaux¹⁴⁶ doit être donné en cas des travaux soumis à permis, mais exécutés sans ce dernier ou en cas des travaux non conformes à un permis délivré. La construction sans permis, le démarrage de travaux avant l'octroi du permis ou après péremption du permis, sont des actes répréhensibles qui ne doivent pas être tolérés ou restés impunis comme par le passé. Les auteurs de ces infractions aux règles urbanistiques s'exposeront à des sanctions pénales¹⁴⁷ et/ou à des mesures de réparation.

Dans le domaine de l'hygiène alimentaire, des agents spécialement formés seront chargés d'inspecter et de contrôler régulièrement la salubrité des lieux de vente des aliments ainsi que les lieux de production de la viande, du poisson, du pain et les débits de boissons. A cet effet, un contrôle rigoureux doit être exercé sur la qualité des denrées alimentaires, c'est-à-dire, sur leur innocuité, leur valeur nutritionnelle, leurs caractéristiques organoleptiques, sur leur mode de transport, de conservation et de vente¹⁴⁸. Les produits déclarés impropres à la consommation par les agents de contrôle devraient être systématiquement saisis et détruits et leurs propriétaires sanctionnés.

En matière de salubrité environnementale, il va falloir procéder périodiquement à la prospection domiciliaire afin de s'assurer de l'entretien des piscines, des toilettes et de vérifier l'existence des douches, des latrines familiales, quand on sait que la majorité des populations citadines utilisent la nature comme leurs lieux d'aisance. Ces agents auront également pour mission de s'assurer de la propreté de la voie publique et des caniveaux et de « *veiller sur la propreté des milieux d'habitation, sur la salubrité des lieux publics, des milieux naturels et sur l'acheminement des déchets vers les décharges publiques* »¹⁴⁹, car une personne qui jette les ordures n'importe où, trouble l'ordre public¹⁵⁰. Les personnes surprises en train d'importer ou

¹⁴⁴ Michel PROUZET, « Mimétisme et droit de la planification urbaine en Afrique noire », in E. Le Bris E. Le Roy et F. LEIMDORFER (dir.), *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, op.cit., p. 325.

¹⁴⁵ J. CHARPENTIER, cité par Patrice TALLA TAKOUKAM, « Les individus et le droit de l'environnement », in Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR, *Pour un droit commun de l'environnement*, op.cit., p. 695.

¹⁴⁶ C'est une procédure qui peut être mise en œuvre par les autorités administratives pour éviter qu'une infraction qui est en cours d'exécution ne s'aggrave.

¹⁴⁷ Amendes et emprisonnement.

¹⁴⁸ Koueviakoé ASSIOGEON FAFIDJI, *La police de l'hygiène et de la salubrité environnementale au Togo*, Mémoire pour l'obtention de DEA en droit et politique de l'environnement, Faculté de Droit, Université de Lomé, Année académique 1998-1999, p. 53.

¹⁴⁹ *Ibid.* p. 56.

¹⁵⁰ Monsieur Gottlieb Lobe MWEKOSSO, ancien Directeur Régional de l'OMS pour l'Afrique et ministre camerounais de la santé publique, cité par Koueviakoé ASSIOGEON FAFIDJI, *ibid.*, p. 1.

de vendre des sacs en plastiques en violation des dispositions de l'arrêté n°194/M/SG/08 du 8 août 2008 portant interdiction de l'importation et de la vente des emballages en plastique sur le territoire national, doivent être correctement corrigées et amendées.

L'inobservation des règles d'hygiène et des mesures d'assainissement collectif nécessite aussi l'application des sanctions administratives¹⁵¹, tant à l'égard des personnes morales que des personnes physiques, car la possibilité d'infliger une punition aux personnes morales constitue d'ailleurs l'une des raisons essentielles de l'émergence des sanctions administratives, à une époque où le droit pénal n'autorisait que la poursuite individuelle¹⁵². C'est l'exemple de l'affaire opposant l'entreprise agroalimentaire SAPLAIT à l'administration camerounaise¹⁵³. Mais comme tout acte administratif, la sanction administrative doit reposer sur des motifs légalement admissibles. L'autorité administrative ne peut donc sanctionner que si elle est en mesure d'invoquer des circonstances permettant la mise en œuvre de ses prérogatives. Bref, les autorités administratives et les tribunaux correctionnels doivent veiller à l'application effective des peines pécuniaires et même privatives de liberté.

Conclusion

En conclusion, il faut relever que la politique d'urbanisme telle que conçue par le Tchad est loin d'assurer une protection efficace de l'environnement urbain. Pour preuve, le cadre de vie des citoyens tchadiens se trouve fortement dégradé. C'est dire que la tâche qui consiste à adopter un texte qui puisse être le reflet des réalités tchadiennes aussi variées et complexes n'est pas aisée. Le législateur tchadien peine à adopter des normes qui répondent le mieux aux exigences environnementales urbaines. Cette situation s'explique en partie, par le caractère à la fois jeune et transversal du droit de l'environnement. À cette faiblesse institutionnelle et normative, viennent s'ajouter le défaitisme des pouvoirs publics et l'incivisme écologique caractérisé des citoyens. Comme thérapie de choc, nous proposons, dans un premier temps, que le législateur tchadien redéfinisse les règles d'occupation de sols, notamment les permis de construire et de lotir et dans un second temps, que les pouvoirs publics promeuvent la politique de l'habitat et assurent la mise en œuvre effective par l'application des textes et des sanctions.

¹⁵¹ Cf. la recommandation R. 91/1 adoptée le 13 février 91 par le comité des ministres du Conseil de l'Europe, relative aux sanctions administratives définit la sanction administrative comme « les actes qui infligent une pénalité aux personnes en raison d'un comportement contraire aux normes applicables, qu'il s'agisse d'une amende ou de toute autre mesure punitive d'ordre pécuniaire ou non. Ne sont pas considérées comme telles : les mesures que l'autorité administrative est tenue de prendre en exécution d'une condamnation pénale : les sanctions disciplinaires ». Elles sont des mesures à vocation répressive établies par ou en vertu de la loi prise par une autorité administrative au moyen d'un acte administratif de portée individuelle, en réaction à la violation d'une règle de droit. Autrement dit, elles permettent à l'administration compétente de réprimer celui qui a enfreint les règles d'hygiène et de salubrité environnementale sans recourir aux tribunaux répressifs.

¹⁵² Thomas BOMBOIS et Diane DEON : « Définition de la sanction administrative », in Robert ANDERSEN, Diane DEON et David RENDER (dir.), *Sanctions administratives*, Bruylant, 2007, p.34.

¹⁵³ SAPLAIT, une entreprise de fabrication des produits laitiers a été fermée à suite d'une inspection des services compétents en 1992. Selon le rapport de l'inspection il apparaît que cette entreprise ne respectait plus toutes les mesures d'hygiène à prendre dans son usine et des analyses effectuées dans le laboratoire d'hygiène public révélaient un taux de bactéries anormalement élevé dans les échantillons de yaourt prélevés. L'administration ordonna le retrait des produits de la société en cause de la circulation ainsi que la fermeture temporaire de son usine jusqu'à ce que les aménagements techniques nécessaires fussent effectués.



Références bibliographiques

1. Ouvrages

- ABLAYE ROASNGR (Toussaint), *L'accès à la terre au Tchad, édition « Le droit pour tous »* du CEFOD, N'Djamena, décembre 2008, 89 pages.
- AUBY (J-B), PERINET-MARQUET (Hugues), NOGUELLON (Rozen), *Droit de l'urbanisme et de la construction*, 8e éd., Montchrestien, Paris, 2008.
- BLUMANN (Claude), *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Paris, 1979, 169 pages.
- CATHELINÉAU (Jean) et VIGNER (Jean-Léon), *La technique du droit de l'urbanisme*, 2e éd., Litec Paris, 1984, 594 pages.
- CIAUDO (Pierre-Jean) et PEISSE (Michel), *Guide du terrain à bâtir*, Sirey, Paris 1981, 220 pages.
- CHÉROT (Jean-Yves) et autres, *Droit et environnement*, Edition Presses Universitaires Marseille, 1995.
- DESPAX (Michel), *Droit de l'environnement*, Litec, Paris, 1980, 879 pages.
- GUILLOT (Philippe Ch.-A.), *Droit de l'environnement*, Ellipses 1998, 224 pages.
- JACQUOT (Henri), PRIET (François), *Le droit de l'urbanisme*, 6e éd., Dalloz, Paris 2008, 978 pages.
- KAMTO (Maurice), *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF, 1996, 415 pages ;
- LIET-VEAUX (Georges), *Droit de la construction*, 4e éd., CELSE, Paris, 1976, 389 pages.
- LAVIGNE DELVILLE (Philippe), *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale*, Karthala, 1998, 744 pages.
- MALLAT (Hyam), *Droit de l'urbanisme, de la construction, de l'environnement et de l'eau au Liban*, Bruylant Delta et LGDJ, 1997, 335 pages.
- PRIEUR (Michel), *Droit de l'environnement*, 5e éd., Dalloz, Paris 2004, 1001 pages.
- ROMI (Raphaël), *Les collectivités locales et l'environnement*, LGDJ, Paris 149 pages.
- ROCHE (Catherine), *Droit de l'environnement*, Édition Gualino, Paris, 2001, 212 pages.
- ROMI (Raphaël), *Droit et Administration de l'environnement*, Montchrestien, 6e éd., Paris, 2007, 647 pages.
- PRIEUR (Michel) et HENRIOT (Guy-Claude), *Servitudes de droit public et de droit privé*, 4e éd., Le Moniteur, 1979, 510 pages.

2. Mémoires

- ALIOU (Moussa), *La prise en compte des préoccupations environnementales en droit nigérien d'urbanisme*, mémoire pour l'obtention du DEA en droit et politique de l'environnement, Faculté de Droit, Université de Lomé, Année académique 2003- 2004, 74 pages.
- AMEDEKANYA (Atsu), *La place du droit de l'urbanisme dans la gestion de l'environnement urbain dans les pays d'Afrique subsaharienne : cas du Togo, Mémoire pour l'obtention du DEA en droit et politique de l'environnement*, Faculté de Droit de l'Université de Lomé, Année académique 1997-1998, 70 pages.
- ASSEMBONI (Alida Nabobué), *Urbanisation et environnement en Afrique : le cas du Togo, Mémoire pour l'obtention du DEA en droit et politique de l'environnement*, Faculté de Droit, Université de Lomé, Année académique 1998-1999, 61 pages.
- KOUÉVIAKOE (Assiogeon Fafidji), *La police de l'hygiène et de la salubrité environnementale*

au Togo, *Mémoire pour l'obtention de DEA en droit et politique de l'environnement*, Faculté de Droit, Université de Lomé, Année académique 1998-1999, 59 pages.

- MOUAMADJI (Danbé), *L'urbanisation face aux exigences environnementales au Tchad : le cas de la ville de N'Djamena*, *Mémoire pour l'obtention de DEA en droit et politique de l'environnement*, Faculté de Droit, Université de Lomé, Année académique 2008-2009, 100 pages.
- PIGNIBAM (Mebat), *Le régime foncier et la protection de l'environnement au Togo*, *Mémoire pour l'obtention de DEA en droit et politique de l'environnement*, Faculté de Droit, Université de Lomé, Année académique 1999-2000, 76 pages.
- SACKO (Ansoumane), *Urbanisation et protection de l'environnement en Guinée : le cas de la ville de Conakry*, *Mémoire pour l'obtention du DEA en droit et politique de l'environnement*, Faculté de Droit, Université de Lomé, Année académique 2004-2005, 114 pages.
- TOUPE (Florence-Marie Delphine), *Les collectivités décentralisées dans la gestion de l'environnement au Bénin*, *Mémoire de 3e cycle pour l'obtention de DEA en droit et politique de l'environnement*, Faculté de droit, Université de Lomé, Année académique 2003-2004, 73 pages.

3. Articles

- BOCCADORO (Nathalie), « Le droit au logement : un droit fondamental », in CHAMPEIL-DESPLATS (Véronique), GHEZALI (Mahfoud), KARAGIANIS (Symeon), *Environnement et renouveau de droits de l'homme*, Actes du colloque de Boulogne-sur-Mer du 20-21 novembre 2003, Documentation française, Paris 2006, 14 pages.
- BERASSIDE (Guidingar) et NDIEKHOR (Yémadji), « L'environnement urbain : le cas de N'Djamena », in Institut PANOS, *Le Tchad et son environnement*, Édition Imprimerie du Tchad, 16 pages.
- CAMBOT (Pierre), « Le maire et la construction sans autorisation », in Mélanges en honneur de Jean-Claude DOUENCE, *La profondeur du droit local*, Dalloz, Paris, 2006, 24 pages.
- GIRAUDEL (Catherine), « Fraudes et nuisances alimentaires », in RJE n°1/1987-1988, p.59.
- PRIET (François), « Le lotissement communal : particularités juridiques », *Dr. adm.*, avril 1999, *Chron.* n° 7 p. 4.
- PROUZET (Michel), « *Mimétisme et droit de la planification urbaine en Afrique noire* », in E. Le Bris E. Le Roy et F. LEIMDORFER (dir.), *Enjeux fonciers en Afrique Noire*, ORSTOM-KARTHALA, Paris, 1982, 5 pages.

4. Textes juridiques

- Constitution tchadienne du 31 mars 1996.
- Code de l'urbanisme français.
- Loi n°006 du 12 janvier 2010, fixant les principes fondamentaux applicables en matière d'urbanisme au Tchad.
- Loi n°004 du 7 janvier 2010, fixant les principes fondamentaux applicables en matière de construction au Tchad.
- Loi n°02 du 6 février 2000 sur la décentralisation au Tchad.
- Loi n°014 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de protection de l'environnement au Tchad.
- Loi n°23 du 22 juillet 1967 portant statuts des droits fonciers au Tchad.



- Loi n°24 du 22 juillet 1967 portant régimes fonciers au Tchad.
- Loi n° 25 du 22 juillet 1967 portant limitation des droits fonciers au Tchad.
- Ordonnance n°17 du 9 juillet 1970 portant réglementation du permis de construire au Tchad.
- Décret n°1313 /PR/PM/MATUH/08 du 23 octobre 2008 portant création, attribution et fonctionnement de la commission d'urbanisme pour la ville de N'Djamena.
- Décret n°1312 /PR/PM/MATUH/08 du 23 octobre 2008 portant création, attribution et fonctionnement de la commission d'attribution des terrains en zones urbaines en république du Tchad.
- Décret n° 087 du 20 mars 1985 fixant les taxes de désinfection, de désinsectisation, de dératisation et amendes à infliger pour non observation des règles d'hygiène en république du Tchad.
- Décret 67-228 du 24 octobre 1967 relatif à l'urbanisme et au permis de construire au Togo.
- Arrêté n°145 du 18 octobre 1996 portant interdiction de défécation en plein air dans le territoire communal de N'Djamena.
- Arrêté n° 146 du 18 octobre 1996 rendant obligatoire la construction des latrines familiales dans toutes les concessions de N'Djamena.

POLLUTION PAR LES SACHETS PLASTIQUES : LES RAISONS D'UN ENCADREMENT JURIDIQUE GÉNÉRAL

Dr Pulchérie DONOUMASSOU SIMEON

Résumé

Les sachets plastiques une fois utilisés sont la cause de la pollution esthétique et sont très nocifs pour la faune et la flore aquatique ainsi que pour l'homme. La pollution par les plastiques en général et les sachets plastiques non biodégradables en particulier, constitue un fléau mondial dont a pris conscience la communauté internationale. Toutefois, la lutte pour l'éradiquer est menée de manière isolée, en dépit des multiples opportunités incluses dans les accords environnementaux. Partis du constat que l'environnement dans tous ses compartiments se trouve de nos jours, envahi par les sachets plastiques qui mettent en danger la vie des animaux et des hommes, cette recherche a permis de ressortir les fondements juridiques qui devraient amener les Etats à prendre leur responsabilité pour lutter ensemble contre la pollution par les sachets plastiques et de faire une analyse comparative de quelques politiques et stratégies de lutte existantes en Afrique, afin de proposer, a terme une lutte intégrée.

Mots clés : Pollution - sachet plastique non biodégradable – environnement - réglementation

Abstract

The plastic bags once used are the cause of the aesthetic pollution and are very harmful for the aquatic fauna and flora as well as for the man. Pollution by plastics in general and non-biodegradable plastic bags in particular, is a global scourge that the international community has become aware of. However, the fight to eradicate it is carried out in isolation, despite the many opportunities included in environmental agreements. Starting from the observation that the environment in all its compartments is nowadays, invaded by plastic bags that endanger the lives of animals and humans, this research has highlighted the legal bases that should lead states to take their responsibility to fight together against pollution by plastic bags and to make a comparative analysis of some existing policies and control strategies in Africa, to propose an integrated fight.

Keywords: Pollution - non-biodegradable plastic bag - environment - regulation.



Introduction

La matière plastique a sans aucun doute plusieurs avantages ; elle est légère, malléable, flexible et possède des possibilités multiples d'utilisation ce qui explique son intervention dans la fabrication de plusieurs objets : jouets, sacs, emballages alimentaires, appareils électroniques, électriques, matériels de construction dans le bâtiment et l'automobile. Mais l'utilisation exponentielle des sachets plastiques pose, au-delà de la gestion de leurs déchets, de sérieux problèmes quant à la survie des espèces.

Face à l'augmentation de la demande et à la surconsommation des sachets, leur production a connu un essor exponentiel et il est reconnu que la production mondiale de sachets a augmenté de plus de 200%¹. Selon les estimations, 619 millions de tonnes de plastique pourraient être produites chaque année à l'horizon 2030². Or une fois jetés dans la nature après usage, ils sont la cause de la pollution esthétique et sont très nocifs pour la faune et la flore aquatique ainsi que pour l'homme.

Par ailleurs les sachets plastiques constituent les polluants les plus persistants dont la nocivité pour l'environnement dépend de leur durée de vie, allant jusqu'à 400 ans³, arrivés au stade de déchets. Selon des études⁴, leurs fragments, sont ingérés par les espèces marines estimées à au moins 267. L'exemple le plus tristement emblématique est celui des tortues marines qui s'étouffent avec des sacs en plastiques qu'elles prennent pour des méduses. Si les conséquences pour la faune et la flore semblent avérées, les risques pour l'homme ne sont, pas aussi clairement établis. Toutefois, des études récentes⁵ sur le Bisphénol A dans les plastiques alimentaires, ont montré qu'il est un perturbateur endocrinien responsable du cancer, malgré la controverse notée sur la question. ⁶D'autres études⁷ ont révélé l'effet du BPA sur la maturation ovocytaire chez la femme⁸.

Cette problématique des plastiques est devenue si préoccupante, que la communauté internationale appelle à une lutte contre les plastiques à travers la célébration de la 40^{ème} journée mondiale de l'environnement⁹. Loin de percevoir cet appel comme un cri lancé dans un désert, il interpelle sur l'implication de tous dans cette pollution qui n'épargne aucune nation et qui constitue une menace sérieuse pour les écosystèmes et toutes les espèces vivantes.

¹ <https://www.futura-sciences.com/planete/dossiers/pollution-dechets-plastique>

² *ibidem*

³ P. DONOUMASSOU, Sachet en plastiques non biodégradable et environnement au Bénin, 2018, Université d'Abomey Calavi, Bénin.

⁴ GreenPeace, Débris plastiques et pollution des océans, 2006, p.6

⁵ Anses, Évaluation des risques du bisphénol A (BPA) pour la santé humaine, Tome 1, Avis de l'Anses Rapport d'expertise collective, édition scientifique, 2013, Avis de l'Anses Rapport d'expertise collective, 298 p.

⁶ Anses, Septembre 2011, expertise collective sur les effets sanitaires du BPA, édition scientifique, 383p.

⁷ Fujimoto VY, Kim D, vom Saal FS, Lamb JD, Taylor JA, Bloom MS. Serum unconjugated bisphenol A concentrations in women may adversely influence oocyte quality during in vitro fertilization Fertil Steril. 2011 Apr;95(5):1816-9.

⁸ Mok-Lin E, Ehrlich S, Williams P., Petrozza J, Wright DL, Calafat AM, Ye X, Hauser R. Urinary bisphénol A concentrations and ovarian response among women undergoing IVF. Int J Andro. 2010 Apr; 33(2):385-393 12 ;

⁹ A l'occasion, la directrice de l'UNESCO dans son message affirmait qu'«en cette journée mondiale de l'environnement, partageons nos idées et nos solutions sur "Combattre la pollution plastique". Ensemble, nous pouvons changer nos habitudes et gagner ce combat ».

Partis du constat que l'environnement dans tous ses compartiments se trouve de nos jours, envahi par les sachets plastiques qui mettent en danger la vie des animaux et des hommes, nous avons jugé pertinent de mener une réflexion sur les raisons d'un encadrement juridique général pour lutter contre cette pollution, car l'hypothèse, aussi alarmante qu'elle soit, reste à notre avis, le symptôme de l'inadéquation entre les besoins des hommes, les usages et la mise en œuvre des accords. L'objectif est de démontrer les fondements qui soutiennent une lutte générale contre la pollution par les sachets plastiques.

Selon CREPA¹⁰ (2011) au Bénin, « l'importation des sachets plastiques avant les années 2000 a progressé de plus d'un million de kilogrammes en quatre ans ». Le Bénin comme la plupart des pays de la communauté internationale a signé des accords multilatéraux sur l'environnement dont la pertinence peut être évaluée dans la lutte contre cette pollution. L'objectif de cette recherche est de mener la réflexion sur les outils juridiques internationaux et nationaux dont la mise en œuvre participera de la réduction de cette pollution. Mais avant toute réflexion, il importe de faire quelques clarifications sémantiques.

Le mot plastique vient du mot grec "plastikos" qui signifie "modelable". Selon le Petit Larousse, le "plastique" est « une matière synthétique constituée essentiellement de macromolécules et susceptible d'être modelée ou moulée généralement à chaud et sous pression »¹¹.

Le Nouveau PETIT ROBERT le définit, comme « la matière synthétique constituée de macromolécules obtenues par polymérisation ou polycondensation et qui peut être moulée ou modelée, mais qui est souvent rigide après fabrication »¹².

Le terme "environnement" quant à lui, « n'a pas, jusque-là, fait l'objet d'une définition générale universellement admise »¹³. L'Union Mondiale pour la Conservation de la Nature (UICN) l'a défini comme « l'ensemble de la nature et des ressources naturelles, y compris le patrimoine culturel et l'infrastructure humaine indispensable pour les activités socio-économiques »¹⁴.

Selon l'article 2 de la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement, "environnement" désigne « l'ensemble des éléments naturels et artificiels, ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui influent sur les êtres vivants et que ceux-ci peuvent modifier ». Rapprochée de la problématique des sachets non biodégradables, cette définition nous amène à nous interroger sur les défis posés par l'utilisation des sachets en plastique. Nul doute qu'il faut tenir compte du lien très étroit qui existe entre l'homme et la nature et de la part de ses actions dans la modification de l'environnement. Cette recherche est l'occasion de réfléchir sur les fondements juridiques susceptibles de pousser les Etats à prendre leur responsabilité pour lutter efficacement contre la pollution par les sachets plastiques (I) et d'analyser quelques politiques et stratégies de lutte existantes (II).

¹⁰ CREPA, Etude sur la gestion des déchets plastiques dans l'espace UEMOA : Cas du Bénin, 2011, 59 p.

¹¹ Le Petit Larousse, 1998

¹² Josette Rey DEBOVE et Alain REY, LE NOUVEAU PETIT ROBERT, 1993, Paris

¹³ Cité par DONOUMASSOU SIMEON Pulchérie, 2013, *L'application du droit de l'environnement au Bénin*, thèse de doctorat unique, Chaire Unesco, Université d'Abomey Calavi.

¹⁴ Troisième mouture du projet de pacte international sur l'environnement et le développement, avril 1991.

I. L'interdiction de sachets plastiques non biodégradables : une responsabilité commune

Les accords multilatéraux sur l'environnement, présentent les opportunités pour lutter contre la pollution de l'environnement par les sachets en plastique. Ces opportunités, bien que constituées de mesures générales, sont à saisir pour mettre en place un cadre juridique adéquat. La responsabilité *«ne s'entend pas ici comme une nouvelle obligation à charge de l'Etat défaillant mais plus largement comme l'ensemble des nouvelles relations juridiques qui s'établissent entre lui et les autres Etats intéressés au respect de la légalité»*¹⁵. Quelle est la responsabilité de chaque Etats dans cette pollution et celle des Etats membres de la communauté internationale, qui ont chacun des défis à relever pour la mise en place d'un cadre juridique nationale ?

A. Les raisons d'un encadrement juridique

La plupart des Etats de la communauté internationale ont signé et ratifié des accords environnementaux multilatéraux dont les dispositions leur font obligation de prendre des mesures nationales, pour faciliter la mise en œuvre. Cette obligation de transposition a toujours été affirmée dans les déclarations des conférences internationales et dans les dispositions des conventions.

En effet, la Déclaration de Stockholm, à travers ces principes, affirmait d'ores et déjà la responsabilité de l'homme dans la pollution de l'environnement et la destruction des différents écosystèmes.

Selon le principe 4 de ladite déclaration *«l'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et leur habitat qui sont aujourd'hui menacés par un concours de facteurs défavorables (.....)»*. À la lecture de cette prescription, on comprend que la reconnaissance de cette responsabilité justifierait la mise en mouvement d'une action publique à l'encontre des auteurs de pollutions. En effet, la question que soulève la pollution par les sachets plastiques est liée à celle de la sauvegarde du droit de l'homme à un environnement sain qui relève à la fois de la souveraineté nationale et de la coopération internationale. Ainsi donc en vertu du principe de protection, les autorités en charge des politiques au niveau national, régional et international, ont l'obligation de résoudre cette problématique de la pollution par les sachets.

Le Principe 11 de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement pour sa part dispose en effet que : *«les Etats doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent...»*.

Selon le chapitre 8.13 de l'Agenda 21, *«les lois et réglementations adaptées à la situation particulière de chaque pays figurent parmi les instruments les plus importants pour assurer*

¹⁵ Jean Combacau et Serge Sur, Droit international public, 4^e éd., Montchrestien, Paris, 1999, p. 518.

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».

Cependant, on constate que ce principe bien que constituant une règle fondamentale du droit international positif, n'est pas intégré dans la gestion de la lutte contre les pollutions des écosystèmes par les sachets plastiques et constitue malheureusement plus un indicateur du droit international qu'une règle générale de protection des écosystèmes. Car il faut le souligner les principes manquent de précision et de clarté et sont d'application difficile.

L'article 194 de la convention sur le droit de la mer de 1982 incite les états à prendre des «mesures... qui sont nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin». Il en est de même de celui 21 de la convention de New York du 21 mai 1997 sur le droit des utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, qui préconise la prévention, la réduction et la maîtrise de la pollution.

La convention sur la diversité biologique en son objectif 3, oblige les états à prendre des mesures pour conserver les espèces. Il faut le souligner les sachets plastiques constituent l'un des dangers qui menacent la biodiversité.

Quant à la convention de Stockholm, elle encourage les Etats à réduire la pollution intentionnelle et non intentionnelle par des polluants organiques persistants.

Pour sa part la convention d'Abidjan, préconise à travers l'article 4 paragraphe 2 que : « les parties contractantes coopèrent en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique (...)».

Même si les conventions ont prévu des règles générales de protection de l'environnement, elles restent toutefois d'application difficile sans le relèvement de certains défis qui leur sont inhérents.

B. Les défis du cadre juridique internationale

Sans avoir la prétention de cerner tous les défis du droit international de l'environnement, cette partie présente ceux qui nous semblent pertinents pour une meilleure gestion de la pollution par les sachets plastiques.

Depuis la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement, les pays se sont engagés à protéger l'environnement. Cet engagement s'est traduit par la prise de conscience des gouvernements du monde entier, de l'ampleur de la pollution, à travers l'adoption de plusieurs politiques et stratégies. Paradoxalement en dépit des multiples accords sur l'environnement, la pollution par le plastique, n'est pas encore une préoccupation spécifique.

La partie XII de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982, plus connue sous le nom de : « convention de Montego Bay », offre un bon exemple de cette situation. Avec l'obligation contenue dans l'article 192 « les Etats ont l'obligation de protéger et de



préservé le milieu marin » et celle de l'article 194 « tous les Etats doivent prendre les mesures nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin ». Tous les Etats ayant ratifié la convention sont tenus de se doter d'une réglementation nationale. Mais comme le relève le professeur KAMTO, « les mesures appropriées » que sont censées prendre les Parties aux conventions internationales pour prévenir ou réduire la pollution ne sont pas bien souvent déterminées.

Si ce défaut de précision peut se comprendre en considération des règles d'élaboration des normes internationales, il constitue tout de même une grande lacune dans la mise en œuvre de ces accords. En effet, ces instruments restent muets sur la stratégie globale de leur mise en œuvre.

D'autres dispositions des conventions restent très générales et s'identifient à de simples encouragements.

L'interaction qu'impose cette pollution, oblige à l'établissement de mécanismes communs de répression, malheureusement, les accords multilatéraux ne comportent aucune disposition contraignante.

Cette insuffisance, affaiblit à n'en point douter leur efficacité dans la protection des écosystèmes.

Il en est de même de l'obligation qui incombe aux États de respecter, protéger et mettre en œuvre les droits de l'homme et les libertés fondamentales¹⁶.

Il reste une évidence qu'en l'absence d'engagements clairs et explicites, les Etats ne peuvent pas être considérés comme responsables, même à titre subsidiaire du moment où l'obligation de protéger leur incombant reste une norme de conduite.

Même si les États ne sont pas tenus responsables à proprement parler des atteintes aux droits de l'homme commises par des acteurs privés, leur responsabilité peut être engagée pour avoir manqué à leurs obligations en vertu du droit international des droits de l'homme. Il suffira d'apporter la preuve que les atteintes ont été causées du fait de la négligence de l'Etat à les empêcher et punir.

En effet la notion du développement durable auquel tous les Etats ont adhéré leur impose un management responsable qui suppose une prise de conscience des rapports entre environnement et les activités économiques.

Comme le reconnaît Sandrine Dubois, « l'échec de constructions collectivistes passées, tel le patrimoine commun de l'humanité, ou la panne actuelle des jus congés, obligations erga omnes, crimes internationaux de l'Etat et autres normes intransgressibles du droit international, s'est prolongé dans le droit des traités ou de la responsabilité »¹⁷. Il faut, en effet, déplorer l'action des Etats ou de certains gouvernants¹⁸ à constituer un écran à la mise en œuvre du droit international de l'environnement.

¹⁶ Voir Résolution 17/4 du 16 juin 2011 sur les Principes directeurs approuvée par Conseil des droits de l'homme.

¹⁷ Sandrine Maljean-Dubois : « *La mise en œuvre du droit international de l'environnement* », les notes de l'IDDRI, n°4, P. ,2003

¹⁸ Refus de la ratification du protocole de Kyoto

II. Approche comparative des politiques et stratégies de lutte contre la pollution par les sachets plastiques

Selon l'ONU plus de 60 pays ont adopté des politiques visant à réduire cette pollution. Ces politiques s'appuient essentiellement sur les outils juridiques et économiques¹⁹.

A. Une interdiction juridique en progression

La loi, a pendant longtemps été l'outil efficace auquel recourt le politique pour baliser « le vivre ensemble » dans la société et mettre en place des stratégies de lutte. Le Bénin, a fait un effort remarquable pour s'en servir dans le cadre de la lutte contre la pollution par les sachets plastiques, à l'instar de plusieurs autres Etats²⁰. Les dispositions de ladite loi s'appliquent à toute personne physique ou morale exerçant les activités de production, d'importation, d'exportation, de commercialisation, de détention, de distribution ou qui utilise des sachets non biodégradables.

Cette interdiction se justifie à double titre. Il permet au gouvernement dans un premier temps, d'assurer le droit des béninois à un environnement sain et dans un second temps, est l'occasion pour le Bénin, d'internaliser les dispositions des déclarations internationales et les grands principes de prévention, de précaution, pollueur payeur ainsi que les dispositions des conventions internationales signées et ratifiées par le Bénin. La mise en œuvre de la loi permettra de solutionner les problèmes environnementaux et sanitaires posés par la pollution par les sachets plastiques non biodégradables.

Une analyse juridique des législations sur l'interdiction des sachets plastiques révèle que les pays comme le Rwanda en 2008²¹, le Burkina en 2014²² et le Sénégal en 2015²³ ont déjà légiféré en la matière en Afrique. Même si tous ces pays ont fait à travers une loi des interdictions en ce qui concerne les activités de production, de commercialisation, d'importation, d'exportation et l'utilisation, de sachets non biodégradables, les différentes lois présentent quelques dissemblances.

S'agissant de l'objet, la loi rwandaise interdit l'utilisation du sachet plastique et toutes activités relatives aux sachets plastiques, celle béninoise vise les sachets plastiques non biodégradables, tandis que celle du Sénégal, concerne les sachets plastiques de faible micronnage et la gestion rationnelle des déchets plastiques alors que la loi du Burkina étend les interdictions aux emballages et sachets plastiques non biodégradables. Quant aux sanctions et peines, elles diffèrent également d'une loi à l'autre. Avec son interdiction totale,

¹⁹ ONU Environnement, *L'état des plastiques*, JME, 2018 p. 6

²⁰ Le Rwanda, l'Afrique du Sud, le Sénégal, le Burkina, sans être exhaustif.

²¹ Loi n°57/2008 du 10/09/2008 portant interdiction de la fabrication, l'importation, l'utilisation et la commercialisation de sachet en plastique au Rwanda.

²² Loi n° 017-2014/AN du 20 mai 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables.

²³ Loi n° 2015-09 du 04 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 plastiques.



le Rwanda n'a par conséquent pas prévu des peines administratives comme la confiscation, la fermeture temporaire ou définitive prévues par le Sénégal dont l'interdiction ne vise qu'une catégorie de sachets.

S'il faut reconnaître que toutes les lois ont prévu des amendes et des peines privatives de liberté pour les contrevenants, seule la loi béninoise comporte des amendes les plus élevées. Il faut souligner que les peines les plus sévères contenues dans les lois ne constituent pas une garantie de réduction de la pollution. La loi rwandaise a parfaitement intégré que la loi n'est pas que sanction. Elle contient des sanctions relativement faibles²⁴, comparées à celles retenues par les autres lois.

Mais il faut souligner que l'effectivité de la loi prise par chacun des Etats, restera tributaire d'actions complémentaires comme la diffusion, la prise de ses textes d'application et la sensibilisation.

Pour rendre la loi accessible à tous, il importe alors de la publier largement à travers tous les canaux de communication, de la traduire dans les langues nationales pour faciliter son appropriation dans toutes les contrées et par toutes les couches de la société, vu que le problème qu'elle solutionne est national et les interdictions concernent toute la population. Le défaut d'établissement de ces textes d'application handicaperait sans nul doute la mise en œuvre de la loi. La loi en a identifié expressément quelques-uns. Les plus importantes restent les règles de gestion des sachets biodégradables (article 6), la détermination des conditions d'homologation des acteurs (article 7). Mais tous ces instruments inflexibles, doivent évoluer dans une lutte intégrée.

III. Une lutte intégrée, pour une interdiction efficace

Selon la formule du Professeur Prieur, « la gestion intégrée est devenue un thème à la mode (...) dans les organisations internationales »²⁵. Cela va de soi, avec l'adoption du principe général de l'interdépendance entre l'environnement et le développement. « La protection de l'environnement doit faire partie intégrante de tout plan de développement économique ou social, de toute politique sectorielle et de leur stratégie de mise en œuvre en vertu du principe général de l'interdépendance entre l'environnement et le développement selon lequel la paix, le développement et la protection de l'environnement sont indissociables ». Depuis la prise de conscience des impacts du sachet plastique, plus de 60 pays du monde ont pris ces mesures juridiques et économiques en vertu des principes du pollueur payeur, de prévention et de précaution, pour lutter contre ce fléau. Cet élan sans précédent, est la preuve des efforts mondiaux à limiter l'utilisation des sachets plastiques.

²⁴ Avec une fourchette d'amende allant de dix mille (10.000) à cinq cent mille (500.000) franc rwandais a connu une application effective.

²⁵ M. Prieur, « Plans municipaux et chartes pour l'environnement », Droit et ville, 1996, p. 85, spéc. p. 95.

Mais il serait illusoire de reconnaître l'utilité de ces outils juridiques sans mettre en place les procédures formelles et convenables d'application. En dehors de la loi, recours doit être fait à d'autres instruments de lutte comme la persuasion morale; les instruments économiques et la recherche, l'information et la sensibilisation. Une forte persuasion morale consisterait à convaincre les agents économiques de leurs responsabilités dans les externalités négatives causées par leurs activités sur l'environnement. L'avantage est de susciter une adhésion volontaire des acteurs économiques et leur coopération pour la signature d'accords volontaires pour la réduction des externalités négatives. Sont visés essentiellement, les importateurs, les producteurs, les distributeurs et les commerçants de sachets plastiques biodégradables. Ces acteurs peuvent, en effet, être sensibilisés sur l'adoption de meilleures pratiques environnementales.

Le recours aux instruments économiques, reste une solution très efficace utilisé par le droit, pour réduire la pollution induite par leurs activités sur l'environnement. En Autriche par exemple l'adoption de cet instrument, a amené les grands distributeurs à accepter de ne plus fournir de sacs plastiques gratuits à leurs clients. De plus, certains détaillants ont passé des accords similaires avec le gouvernement en s'engageant dans la vente des sacs réutilisables²⁶.

Mais une solution, est d'interdire l'utilisation de sachets plastiques non biodégradables pour protéger l'environnement, une autre reste, la lutte contre l'«économisation du monde»²⁷, que Serge LATOUCHE a longtemps critiqué en souhaitant que les lois du commerce ne prennent pas sur toute autre considération.

L'Etat doit, en outre, prendre les mesures de précaution pour éviter que la généralisation de la production de sacs plastiques biosourcés biodégradables à base d'amidon de manioc ou de pomme de terre ou de tomate, n'impactent négativement la production de cultures vivrières et s'assurer que la généralisation de ces sacs ne menace la capacité à produire de la nourriture.

Le rôle de la recherche reste aussi capital pour la découverte d'alternatives aux sachets non biodégradables sur les possibilités d'utilisation des polymères naturels, les biopolymères synthétiques à base de biomasse et les matériaux non plastiques réutilisables et durables, des technologies relativement peu coûteuses et évolutives²⁸ et surtout la mise en place d'une réglementation qui organise tous ces usages.

Toutes ces mesures contribueront à n'en point douter à éviter les énormes coûts et surcoût de la dépollution en aval. Mais toutes ces actions et stratégies auront très peu d'effets sans un réel changement de comportement.

²⁶ ONU Environnement, *l'état des plastiques*, JME, 2018 p. 6

²⁷ LATOUCHE Serge, 2003, *Justice sans limites. Le défi de l'éthique dans une économie mondialisée*, France, Fayard, 360 p

²⁸ ONU Environnement, *l'état des plastiques*, JME, 2018.



Tout comme en politique une différence est établie entre l'élaboration de la politique et sa mise en œuvre, en droit, cette différenciation évoque le rapport entre la fonction législative et celle exécutive. Si les deux semblent distancées dans le temps, dans la pratique elles se rapprochent en ce sens que l'élaboration d'une loi et sa mise en œuvre s'intègrent dans un processus d'interdépendance.

Les lois, une fois votées, précisent les acteurs chargés de leur mise en œuvre ; le gouvernement pour assurer l'exécution aisée de la loi doit former les acteurs de mise en œuvre à l'acquisition de compétences nécessaires et renforcer leurs capacités techniques en mettant à leur disposition les matériels et moyens de contrôle.

Parallèlement, une action de sensibilisation et d'information initiée à l'endroit des destinataires de la loi permettra d'anticiper une éventuelle résistance ou opposition à la loi interdisant les sachets plastiques non biodégradables. Ne dit-on pas que le droit est un instrument de cohésion sociale qui oblige par conséquent les citoyens au respect des interdictions et règles établies ? Mais la situation est d'autant plus complexe, lorsque l'application de ces règles induit un changement de comportement. Dans un contexte comme celui de l'interdiction des sacs non biodégradables déjà très ancrée dans les habitudes, l'information, l'éducation et la sensibilisation restent une véritable clé de socialisation et d'adhésion de la population à cette réglementation.

Conclusion

La lutte contre les sachets non biodégradables doit être générale, nous l'avons démontrée. L'interdiction des sacs en plastique non biodégradables reste indéniablement un des moyens de lutte contre ce fléau. Le Bénin vient d'intégrer le cercle des nations engagées contre la marée montante des sachets plastiques non biodégradables, depuis l'adoption de sa loi. S'il faut reconnaître l'avancée majeure de tous ces pays qui ont pris une législation pour interdire l'utilisation de sachets plastiques non biodégradables en attendant toute évaluation de l'effectivité de ces lois, il reste évident que l'efficacité de ces lois, est tributaire de la mise en œuvre effective des conventions internationales environnementales. L'étude a relevé que ces dernières présentent des défis que la communauté internationale doit relever afin de généraliser la lutte.

En dépit de toutes les stratégies, l'expression de la volonté politique au plus haut niveau, restera le soutien de taille pour l'efficacité de ces lois.

Etant donné que l'abandon total des sacs non biodégradables résulte d'un long processus qui allie le secteur public et le secteur privé, ces derniers devront ensemble assumer les coûts sociaux et environnementaux de la qualité de sacs autorisés et rechercher les alternatives aux sacs non biodégradables, qui s'inscrivent dans la stratégie de développement durable. Mais, cette interdiction ne doit pas amener à masquer d'autres problématiques qui restent toujours liées aux sachets plastiques biodégradables. Selon ONU-Environnement en effet, *«même les bioplastiques issus de sources renouvelables telles que l'amidon de maïs, les racines de manioc, la canne à sucre ou la fermentation bactérienne du sucre ou des lipides (PHA) ne se dégradent pas automatiquement dans l'environnement et surtout pas dans l'océan».*

Il importe alors que des recherches supplémentaires soient menées sur le comportement, le devenir et les effets des sacs biodégradables du moment où la majorité des plastiques biodégradables ne se dégradent qu'à des températures très élevées. Pour ce faire, chaque acteur, à savoir : gouvernement, entreprise et organisation non gouvernementale, population, devra jouer sa partition. Cette recherche s'inscrit dans ce cadre et MERLEAU-PONTY, l'a si bien souligné « *les synthèses ne sont jamais que provisoires, entraînées à leur tour dans une interrogation plus vaste* »²⁹. Aussi, le Bénin devrait-il encourager l'exploration de nouveaux champs afin de se libérer de ce matériau, cause des ravages.

Bibliographie

1. Ouvrages

- ANSES, Évaluation des risques du bisphénol A (BPA) pour la santé humaine Tome 1, éditions scientifiques, 2013, 298 p.
- ANSES, une expertise collective, les effets sanitaires du BPA, septembre 2011, éditions scientifiques, 383p.
- CREPA, étude sur la gestion des déchets plastiques dans l'espace UEMOA : Cas du Bénin, 2011, 59p
- J. DEBOVE Rey et A. REY, LE NOUVEAU PETIT ROBERT, 1993, Paris
- P. DONOUMASSOU SIMEON, l'application du droit de l'environnement au Bénin, 2013, thèse de doctorat unique, Chaire UNESCO. Université d'Abomey Calavi, 527 p.
- P. DONOUMASSOU, Sachet en plastiques non biodégradable et environnement au Bénin, 2018, Université d'Abomey Calavi, Bénin
- E. Mok-Lin, S. Ehrlich, P. Williams, J. Petrozza, DL. Wright, AM. Calafat, X. Ye, R. Hauser, Urinary bisphénol A concentrations and ovarian response among women undergoing IVF. *Int J Andro.* 2010 Apr; 33(2):385-393 12 ;
- F. VY, D. Kim, vom Saal FS, JD. Lamb, JA. Taylor, MS. Bloom. *Serum unconjugated bisphenol A concentrations in women may adversely influence oocyte quality during in vitro fertilization Fertil Steril,* 2011 Apr, 95(5):1816-9.
- GREENPEACE, *déchets plastiques et pollution des océans 2006*, p 6
- J. COMBACAU et S. SUR, 1999, droit international public, 4^{ème} édition. ,Monchrétien, Paris, p518
- LAROUSSE, Le Petit Larousse illustré, 1998
- M. Prieur, « *Plans municipaux et chartes pour l'environnement* », Droit et ville, 1996, p. 85, spéc. p. 95.
- M. M. PONTY, « *Interrogation et dialectique* », in le visible et l'invisible, Gallimard, Paris, 1964, pp. 129-130.
- M. Thomas, B. Martin, G. Mathilde, C. Manon,
- S. LATOUCHE, 2003, Justice sans limites, *le défi de l'éthique dans une économie mondialisée*, France, Fayard, 360 p
- S. Maljean-Dubois, 2003, *la mise en œuvre du droit international de l'environnement*, les notes de l'IDDRI, n°4, p 63
- ONU-Environnement, *l'état des plastiques*, JME, 2018, 20 p.

²⁶ PONTY M. M., « *Interrogation et dialectique* », in le visible et l'invisible, Gallimard, Paris, 1964, pp. 129-130.



2. Législation

- Loi n°2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction des sachets en plastiques non biodégradables en République du Bénin.
- Loi n°57/2008 du 10 septembre 2008 portant interdiction de la fabrication, l'importation, l'utilisation et la commercialisation de sachet en plastique au Rwanda.
- Loi n°017-2014/AN du 20 mai 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables.
- Loi n°2015-09 du 04 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 plastiques.

3. Webographie

Pollution des déchets plastiques, <https://www.futura-sciences.com/planete/dossiers/>, consulté le 15 juin 2018

LES MECANISMES REGIONAUX DE MISE EN ŒUVRE DE L'OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT DURABLE (ODD) 7 POUR LE DEVELOPPEMENT DES ENERGIES RENOUVELABLES ET DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE EN AFRIQUE DE L'OUEST

Mohamed AYIB SALIM DAFPE¹

« Un plan rationnel d'industrialisation consiste à équiper d'abord les immenses sources d'énergie dont la nature a doté l'Afrique et à rendre ainsi possible tout le processus de développement : au commencement est l'énergie, tout le reste en découle² »

Cheikh Anta DIOP

Résumé

L'Assemblée générale des Nations Unies a adopté en septembre 2015 un «Programme de développement durable à l'horizon 2030». L'Objectif 7 vise à «garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable». Pour leur réalisation, les ODD doivent être mis en œuvre aux niveaux mondial, régional et national en tenant compte des différences entre la situation, les capacités et le niveau de développement de chaque pays ainsi que des politiques et priorités nationales. Cette mise en œuvre nécessite d'importants moyens financiers et techniques, des mesures politiques, juridiques et institutionnelles ainsi qu'une coopération internationale. Pour atteindre les cibles de l'ODD 7 en 2030, les Etats d'Afrique de l'Ouest doivent intégrer harmonieusement dans leurs politiques publiques le développement des énergies propres. L'action de la CEDEAO et de l'UEMOA met en lumière les défis et les enjeux politiques que doivent surmonter les Etats d'Afrique de l'Ouest dans le cadre de la mise en œuvre de l'ODD 7.

Mots clés : Objectifs de développement durable, énergies renouvelables, politique énergétique, efficacité énergétique, Afrique de l'Ouest

Abstract

The United Nations General Assembly adopted in September 2015 a «2030 Agenda for Sustainable Development». Goal 7 aims to «ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all». In order to be achieved, SDGs must be implemented at both global, regional and national levels, taking into account the differences in situation, capacities and level of development of each country as well as national policies and priorities. This implementation requires significant financial and technical resources, political, legal and institutional measures as well as international cooperation. To achieve the targets of SDG 7 in 2030, West African states must integrate harmoniously into their public policies the development of clean energies. The action of ECOWAS and UEMOA highlights the challenges and the political stakes that West African states have to overcome in the context of the implementation of SDG7.

Keywords: Sustainable development goals, renewable energies, energy policy, energy efficiency, West Africa.

¹ Consultant en droit de l'environnement, Doctorant au Laboratoire d'études et de recherche en politiques, droit de l'environnement et de la santé (LERPDES), Université Cheikh Anta Diop de Dakar.

² Cheikh Anta DIOP, Les fondements économiques et culturels d'un Etat fédéral d'Afrique noire, Présence Africaine, 1974, 124 pages, p. 7.



Introduction

La consommation d'énergie en Afrique de l'Ouest est l'une des plus faibles au monde (environ 0,45 Tonnes équivalent pétrole (TEP)/habitant) comparée à celle de l'Afrique (0,67 tep) en général. L'accès aux services électriques dans les zones rurales demeure faible. Les réseaux électriques alimentent essentiellement les villes avec une fiabilité limitée et un coût élevé. La production d'électricité dépend essentiellement de sources d'énergies fossiles majoritairement importées. En outre, l'approvisionnement en combustibles domestiques reste dominé par la biomasse traditionnelle dont le prélèvement abusif accentue la déforestation et la désertification.

Face à cette précarité énergétique, l'accès universel à des services énergétiques modernes est inscrit comme un objectif primordial des stratégies de développement des pays africains. Sous ce rapport, un modèle de transition énergétique, susceptible d'assurer l'accès universel aux services énergétiques modernes à un coût abordable et la préservation des écosystèmes, constitue une voie à explorer pour trouver des solutions à la crise énergétique. Les pays africains ont l'opportunité de dépasser les options énergétiques classiques et de se porter directement vers des alternatives énergétiques plus propres qui devraient contribuer à améliorer le développement économique et social. L'Afrique de l'Ouest dispose, à cet effet, de potentialités importantes en hydroélectricité, en solaire thermique et photovoltaïque, en bioénergie et en énergie éolienne.

Le Sommet des Nations Unies qui a réuni du 25 au 27 septembre 2015 à New York les chefs d'État et de gouvernement et les hauts représentants, a adopté à l'unanimité le Programme de développement durable à l'horizon 2030. Au nombre de 17, les objectifs de développement durable (ODD) contenus dans ce programme universel comptent 169 cibles. Ils sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2016 et orienteront les décisions à prendre jusqu'en 2030.

L'Objectif 7 vise à «garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes à un coût abordable». Il vise trois cibles à l'horizon 2030³:

- garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable ;
- accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial ;
- multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique⁴.

Les quatre dimensions de l'ODD 7 sont le coût abordable, la fiabilité, la durabilité et la modernité. La durabilité renvoie essentiellement aux recours à des énergies qui ne contribuent pas, au niveau mondial à renforcer le changement climatique anthropique, et au niveau local à aggraver l'épuisement des ressources naturelles, la pollution des sols, des eaux et de l'air compromettant la santé publique et le cadre de vie.

³ Le document est intitulé «Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030».

⁴ Deux sous objectifs sont également associés à l'ODD 7 : renforcer la coopération internationale en vue de faciliter l'accès à la recherche et aux technologies relatives à l'énergie propre, et promouvoir l'investissement dans l'infrastructure énergétique et les technologies relatives à l'énergie propre ; développer l'infrastructure et améliorer la technologie afin d'approvisionner en services énergétiques modernes et durables tous les habitants des pays en développement.

Pour la mise en œuvre des ODD, le Programme de développement durable reconnaît « l'importance des dimensions régionale et sous régionale, de l'intégration économique régionale et de l'interconnectivité pour le développement durable. Les cadres d'action régionaux et sous régionaux peuvent en effet aider à traduire plus efficacement des politiques de développement durable en mesures concrètes au niveau national⁵ ». La pertinence de l'approche régionale du droit international comme réponse juridique et institutionnelle aux défis énergétiques a été mise en évidence par la doctrine⁶.

Aussi les Etats africains doivent renforcer leurs politiques énergétiques par une intégration de la durabilité en vue d'augmenter la part des énergies renouvelables dans le mix énergétique et d'améliorer l'efficacité et la sobriété énergétiques dans le cadre d'une stratégie multi-échelles (local, national, régional) tout en tirant pleinement profit des opportunités de la coopération internationale.

La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA) ont formulé des politiques énergétiques qui accordent une place croissante à la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique dans l'espace communautaire.

I. L'intégration de la durabilité dans la politique énergétique de la CEDEAO

L'article 28 du Traité révisé de la CEDEAO (1993) précise les axes de coopération de la Communauté en matière d'énergie et décline les engagements des Etats membres à promouvoir le développement des énergies nouvelles et renouvelables notamment l'énergie solaire dans le cadre de la politique de diversification des sources d'énergie.

Dès 1982, la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO adopte la Politique énergétique de la CEDEAO⁷. Cette politique vise principalement à assurer la sécurité énergétique, à diversifier les sources d'énergie primaire et à promouvoir l'accès du plus grand nombre à l'énergie. Même si les objectifs de cette politique restent d'actualité, elle doit être reformulée pour s'adapter à l'évolution des technologies et des enjeux sur les ressources énergétiques et l'environnement au niveau mondial. Concrètement, l'application de cette politique s'est caractérisée par la mise en œuvre avec plus ou moins de succès de projets régionaux tels que le Gazoduc de l'Afrique de l'Ouest (GAO), le Système d'Echanges d'Energie Electrique Ouest Africain (EEEOA) et le Projet pour l'accès à l'énergie des populations rurales et périurbaines.

Le Protocole sur l'Energie a été adopté à Dakar le 21 janvier 2003⁸. Parmi ces objectifs figurent l'amélioration de l'efficacité énergétique, le développement et l'utilisation des sources d'énergie renouvelable, la promotion de l'utilisation de combustibles plus propres et l'emploi de technologies et de moyens technologiques qui réduisent la pollution.

⁵ Paragraphe 19 du Programme de développement durable.

⁶ Anna Maria Smolinska, Les organisations internationales et l'énergie, Stéphane Doumbé-Billé (Dir), Défis énergétiques et droit international. Editions Larcier, pp 125-137 ; Guy Fleury Ntwari, Les organisations régionales africaines et l'énergie, Stéphane Doumbé-Billé (Dir), Défis énergétiques et droit international. Editions Larcier, pp163-176

⁷ Décision A DEC.3/5/82 relative à la politique énergétique de la CEDEAO.

⁸ Protocole de la CEDEAO A-P4-1-03 sur l'Energie, adopté à Dakar le 21 janvier 2003.



Cette action dans le domaine de l'énergie durable a été boostée par la création du Centre régional pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (CREREE)⁹.

Le CREREE vise à créer des conditions-cadres favorables, et un environnement propice pour les marchés des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique à travers les activités d'appui visant à atténuer les obstacles existants au sein de la technologie, du financement, de l'économie, du commerce ainsi que dans le cadre juridique, politique, institutionnel, de la connaissance et du renforcement des capacités¹⁰.

Depuis sa création le CREREE a réalisé plusieurs activités dans le domaine des politiques énergétiques :

- l'appui aux quinze États membres de la CEDEAO dans le développement, l'adoption et la mise en œuvre des politiques nationales en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique ;
- l'appui aux quinze États membres de la CEDEAO dans l'élaboration, l'adoption et la mise en œuvre des cadres réglementaires, des normes, des incitations (exonérations fiscales, marchés publics, normes de portefeuilles) et aux mécanismes financiers (tarifs de rachat, facturation nette, subventions).
- l'élaboration de la Politique en matière d'énergies renouvelables de la CEDEAO (PERC)¹¹
- l'élaboration de la Politique sur l'efficacité énergétique de la CEDEAO (PEEC)¹²
- la formulation et la mise en œuvre d'une stratégie et d'un plan d'actions de renforcement des capacités en matière d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique ;
- l'exécution du programme de la CEDEAO sur l'évaluation du potentiel des énergies renouvelables ;
- le lancement de l'Observatoire de la CEDEAO pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (OEREE)¹³;
- le lancement du Fonds pour les énergies renouvelables de la CEDEAO (EREF) pour les projets d'énergie renouvelable à petite échelle et de l'Initiative de la CEDEAO pour l'investissement dans l'énergie renouvelable (EREI) pour les projets de moyenne et grande envergure ;
- la Politique Bioénergie de la CEDEAO qui vise à promouvoir la valorisation des ressources de biomasse existantes, y compris les déchets et les résidus de transformation agricole et industrielle.

⁹ Règlement C/REG.23/11/08 de la 61^{ème} Session du Conseil des Ministres de la CEDEAO, tenue à Ouagadougou (Burkina Faso), le 23 Novembre 2008. Le siège du CREREE est établi à Praia (Cabo Verde).

¹⁰ Le Centre promeut les technologies et les solutions énergétiques suivantes: toutes les technologies et les solutions appropriées en matière des énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, y compris aussi les systèmes hybrides à base d'énergie renouvelable et les mini-réseaux ; les projets de petites centrales hydroélectriques habituellement avec une capacité maximale de 30 MW ; les projets de biocarburants durables; les projets de cuisson (LPG) applicables au gaz de pétrole liquéfié sont éligibles en raison de leur grande importance pour les groupes de population à faible revenu.

¹¹ Recommandation REC4/06/13 sur la politique d'énergies renouvelables de la CEDEAO du 21 juin 2013 qui recommande à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'adopter le projet d'Acte Additionnel sur la Politique d'Energies Renouvelables de la CEDEAO.

¹² Acte Additionnel A/SA.2/07/13 sur la Politique d'efficacité énergétique de la CEDEAO du 18 juillet 2013.

¹³ Règlement C/REG.23/11/08 du 61^e Conseil des ministres relatifs à l'établissement de l'Observatoire pour les Energies Renouvelables et l'Efficacité Énergétique de la CEDEAO (OEREE). Il s'agit d'un outil basé sur le Web et facilement accessible par l'internet. L'OEREE fournit aux décideurs, développeurs de projets, investisseurs et autres facilitateurs du marché des informations actualisées et des stratégies de planification sur les opportunités dans les secteurs des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique dans la région de la CEDEAO.

- la Politique de la CEDEAO sur l'intégration du genre dans l'accès à l'énergie qui a pour but de lever les obstacles existants qui peuvent entraver une participation égale des hommes et des femmes dans l'expansion de l'accès à l'énergie en Afrique de l'Ouest ;
- le Cadre de suivi et de *reporting* pour les politiques régionales sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, ainsi que les objectifs en matière d'énergie durable pour tous (SE4ALL).
- la Stratégie régionale d'éclairage efficace de la CEDEAO visant à promouvoir les lampes basse consommation à l'horizon 2020 et d'élaborer les normes de performance énergétiques minimales ainsi que les conditions de leur mise en œuvre ;
- le projet de Directive de la CEDEAO sur l'efficacité énergétique dans les bâtiments qui permettra de promouvoir l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments à travers d'une part, l'institution des exigences minimales de performance énergétique des bâtiments et d'autre part, la valorisation des techniques et matériaux de construction durables ;
- l'Initiative pour le Corridor Ouest Africain de l'Energie Propre (WACEC) qui permettra de promouvoir et d'accélérer la mise en place de centrales électriques d'énergie renouvelable à des coûts rentables¹⁴.

Huit Etats membres de la CEDEAO sont également membres de l'UEMOA, qui a aménagé une politique énergétique commune.

II. La prise en compte de la durabilité dans la politique énergétique de l'UEMOA

Par l'acte additionnel n°04-2001 du 19 décembre 2001, l'UEMOA s'est dotée d'une Politique Énergétique Commune (PEC) avec notamment pour objectifs de promouvoir les énergies renouvelables; de promouvoir l'efficacité énergétique et de contribuer à la préservation de l'environnement.

Pour son opérationnalisation la PEC s'articule autour de programmes visant :

- la mise en place d'un système de planification énergétique intégrée ;
- la promotion des énergies renouvelables ;
- la rationalisation de l'utilisation des combustibles ligneux ;
- la diversification des ressources énergétiques ;
- l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Ces programmes devront faire l'objet d'études approfondies qui détermineront les modalités pratiques de leur mise en œuvre.

Face à la crise de l'énergie qui freine le développement de la zone, l'UEMOA a adopté en 2009 une Stratégie dénommée «Initiative régionale pour l'énergie durable» (IRED)¹⁵ qui entend aller «au-delà de la situation d'urgence, pour s'inscrire dans une démarche stratégique permettant de trouver des solutions optimales et durables dans un horizon de moyen et long terme, à savoir le renforcement des capacités de production et l'utilisation, à terme, de sources d'énergie alternatives».

¹⁴ CEDEAO, Rapport final de la réunion des experts en marge de la réunion des Ministres en charge des Etats membres de la CEDEAO, 06-07 décembre 2016, Conakry, République de Guinée.

¹⁵ Décision n° 6-2009 CM-UEMOA en date du 25 septembre 2009, du Conseil des Ministres portant adoption de la Stratégie de l'UEMOA dénommée « Initiative régionale pour l'Energie durable » (IRED).



La vision de l'IRED est : «En 2030, l'ensemble des citoyens de l'Union accédera à une énergie à bas prix, au sein d'un vaste marché d'échanges d'énergie électrique intégré et harmonisé à l'échelle de l'Afrique de l'Ouest, produisant une énergie propre et s'appuyant sur un partenariat public-privé dynamique».

Cette vision est déclinée en une feuille de route qui déroule progressivement trois ambitions :

- rendre l'énergie disponible (période 2009-2012),
- réaliser le tournant de l'énergie compétitive (période 2012-2020)
- instituer une offre d'énergie durable (période 2020-2030).

Cette ambition se décline en trois objectifs stratégiques prioritaires :

- l'objectif de taux d'électrification dans l'UEMOA est de passer de 17% en 2007 à 80% en 2020 et 100% en 2030 (accès universel au service de l'électricité) ;
- le prix moyen de l'électricité dans l'espace UEMOA est réduit à 30 francs CFA le KWh à l'horizon 2030 ;
- la proportion d'énergies renouvelables et durables (hydroélectricité, solaire, biomasse, éolien) dans le parc de production passera de 36% en 2007 à 82% en 2030.

Pour atteindre ces objectifs, l'IRED est bâtie autour de quatre axes stratégiques :

- développer une offre diversifiée, compétitive et durable ;
- mettre en place un plan régional de maîtrise de la consommation d'électricité et d'amélioration de l'efficacité énergétique ;
- accélérer l'émergence d'un marché régional d'échanges d'énergie électrique de l'Afrique de l'Ouest ;
- mettre en place un mécanisme dédié de financement du secteur de l'électricité.

A travers la création du Fonds de développement énergie (FDE)¹⁶, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a aménagé un mécanisme destiné au financement de l'IRED.

Il faut mentionner également le projet de Code régional d'efficacité énergétique dans les bâtiments (CEEB) qui vise à définir des normes thermiques minimales pour l'enveloppe du bâtiment, à définir des normes de performance énergétique minimales pour l'éclairage et les systèmes de climatisation et à définir des procédures de vérification pour déterminer la conformité aux exigences. Dans le même ordre d'idées l'UEMOA s'est engagé dans l'élaboration d'une Directive sur les normes d'étiquetage énergétique des appareils électroménagers (appareils d'éclairage, climatiseurs et réfrigérateurs).

¹⁶ Décision n°08/2009/CM/UEMOA du 25 septembre 2009 portant création du Fonds de Développement Energie (FDE).

Conclusion

Comme décrit ci haut l'Afrique de l'Ouest dispose d'une panoplie d'instruments politico-juridiques au niveau communautaire pour assurer la mise en œuvre adéquate de l'ODD 7. Toutefois l'harmonisation des politiques d'énergie durable en Afrique est encore entravée par de nombreuses contraintes parmi lesquelles on retient :

- les doubles emplois entre la CEDEAO et l'UEMOA, la lenteur des initiatives avec des Etats qui présentent des différences économiques, politiques et linguistiques
- la faible articulation entre les politiques environnementales et les politiques énergétiques (notamment la politique climatique) au niveau communautaire et enfin la faible implication des collectivités territoriales dans le secteur de l'énergie.

Ces écueils peuvent être surmontés par la mise en œuvre d'un partenariat dynamique dans le domaine de l'énergie entre les deux organisations qui pourraient intégrer le CILSS¹⁷ et les organisations de bassins fluviaux. Cette synergie pourrait déboucher sur une Politique Energie-Climat de l'Afrique de l'Ouest comme c'est le cas pour les ressources en eaux¹⁸ afin de mutualiser les ressources et les expériences¹⁹ en vue d'atteindre les cibles de l'ODD 7 en 2030.

Bibliographie

1. Ouvrages

- Cheikh Anta DIOP, Les fondements économiques et culturels d'un Etat fédéral d'Afrique Noire, Présence Africaine, 1974, 124 pages.
- Pierre Sablière, Droit de l'Énergie, Dalloz Action, novembre 2013, 2858 pages.
- Altide Canton-Fourrat, Monesty Junior Fanfil, Le droit de l'énergie en Afrique, L'Harmattan, janvier 2016, 104 pages.

2. Articles

- Anna Maria Smolinska, Les organisations internationales et l'énergie, Stéphane Doumbé-Billé (Dir), Défis énergétiques et droit international. Editions Larcier, 2011, pp 125-137 ;
- Guy Fleury Ntwari, Les organisations régionales africaines et l'énergie, Stéphane Doumbé-Billé (Dir), Défis énergétiques et droit international. Editions Larcier, 2011, pp163-176
- Joseph KAMGA, Atinouke AMADOU, Droit et politiques de l'énergie en Afrique subsaharienne : les tendances d'harmonisation. Revue des Juristes de Sciences Po - Automne 2013 - N°8, pp 62-77.
- Mohamed Ayib DAFFE, Le développement des activités énergétiques dans le cadre de l'environnement marin et côtier au Sénégal, in BONNIN, M., LY, I., QUEFFELEC, B., et NGAIDO, M., (dir.), 2016. Droit de l'environnement marin et côtier au Sénégal, IRD, PRCM, Dakar, Sénégal, pp. 223-243.

¹⁷ Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel.

¹⁸ Acte additionnel A/SA. 5/12/08 du 19 décembre 2008 portant adoption de la Politique des Ressources en Eau de l'Afrique de l'Ouest. La PREAO considère l'hydroélectricité comme une source d'énergie propre et renouvelable et promeut le développement d'ouvrages multi-usages (production d'hydroélectricité, eau agricole, approvisionnement en eau et assainissement) et communs entre plusieurs Etats.

¹⁹ Cela a déjà été le cas avec la Décision A/DEC.24/01/01/06 relative à l'adoption d'une politique de la CEDEAO/UEMOA sur l'accès aux services énergétiques des populations rurales et péri urbaines pour la réduction de la pauvreté et l'atteinte des OMD. Cette politique est un résultat de la Convention signée entre la CEDEAO et l'UEMOA du 22 août 2005 pour la mise en œuvre d'actions conjointes dans le domaine de l'énergie. Les Etats membres se sont fixés un objectif global pour accroître l'accès aux services énergétiques des populations rurales et périurbaines afin de permettre à l'horizon 2015, au moins à la moitié de la population en milieu rural et périurbain d'accéder aux services énergétiques modernes.

3. Textes juridiques

Décision A DEC.3/5/82 relative à la politique énergétique de la CEDEAO

Protocole de la CEDEAO A-P4-1-03 sur l'Energie, adopté à Dakar le 21 janvier 2003

Décision A/DEC.24/01/01/06 relative à l'adoption d'une politique de la CEDEAO/UEMOA sur l'accès aux services énergétiques des populations rurales et péri urbaines pour la réduction de la pauvreté et l'atteinte des OMD

Acte additionnel n°01//2008//CCGE//UEMOA portant adoption de la Politique Commune d'Amélioration de l'Environnement

Règlement C/REG.23/11/08 de la 61e Session du Conseil des Ministres de la CEDEAO portant création du Centre régional pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (CREREE)

Règlement C/REG.23/11/08 de la 61e Session du Conseil des ministres relatifs à l'établissement de l'Observatoire pour les Energies Renouvelables et l'Efficacité Energétique de la CEDEAO (OEREE)

Acte additionnel A/SA. 5/12/08 du 19 décembre 2008 portant adoption de la Politique des Ressources en Eau de l'Afrique de l'Ouest

Décision n°6-2009 CM-UEMOA en date du 25 septembre 2009, du Conseil des Ministres portant adoption de la Stratégie de l'UEMOA dénommée «Initiative régionale pour l'Energie durable» (IREDD)

Décision n°08/2009/CM/UEMOA du 25 septembre 2009 portant création du Fonds de Développement Energie (FDE)

Recommandation REC4/06/13 sur la politique d'énergies renouvelables de la CEDEAO du 21 juin 2013

Acte Additionnel A/SA.2/07/13 sur la Politique d'efficacité énergétique de la CEDEAO du 18 juillet 2013

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

Rapport

CEDEAO, Rapport final de la réunion des experts en marge de la réunion des Ministres en charge des Etats membres de la CEDEAO, 6-7 décembre 2016, Conakry, République de Guinée.

L'ADAPTABILITE DU CADRE JURIDIQUE ET POLITIQUE DU BURKINA FASO AU 6EME OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Firmin W. OUEDRAOGO¹

Résumé

« Développement ! Que de crimes ont été commis et se commettent en ton nom! ». Cette mise en garde du Doyen Kéba M'BAYE² traduit toute l'importance de l'activité de clarification des différentes terminologies qui gouvernent les objectifs politiques et les visions de la communauté internationale pour les générations présentes et surtout celles à venir. Les objectifs de développement durable (ODD) n'échappent pas à cette exigence. C'est l'exemple du 6ème ODD dont la mise en œuvre requiert la prise d'un ensemble de mesures conséquentes et surtout des précisions juridiques. De ces différentes précisions dépendront sans doute les tentatives d'adaptation des politiques, stratégies, législations et institutions nationales. Celles-ci tiennent en l'état toute possibilité procédurale au sens d'une véritable exigibilité des droits et des devoirs des sujets en cause.

Mots clés : accès ; eau potable ; assainissement ; adaptabilité.

Abstract

«Development, only crimes have been committed and are still being committed in your name!» This warning from Dean Kéba M'BAYE reflects all the importance of clarifying various terminologies that govern political objectives and visions of the international community for present and especially future generations. Sustainable development goals (SDG) are not exempt from this requirement. It's the case for the 6th SDG which requires the implementation of a set of consequent measures and legal clarifications. These different clarifications will without a doubt depend on attempts to adapt policies, strategies, national legislation and institutions. They hold in the state any procedural possibility in the sense of due rights and duties on the subjects in questions.

Keywords: access; potable water; sanitation; adaptability.

¹ Juriste, Conseiller en Etudes et en Analyses, Secrétariat Permanent pour la Gestion Intégrée des Ressources en Eau (SP-GIRE), Ministère de l'Eau et de l'Assainissement, Burkina Faso.

² Juriste sénégalais, ancien Vice-Président de la Cour Internationale de Justice.



Introduction

L'essentiel des ressources en eau du Burkina Faso provient des pluies qui engendrent le ruissellement et la recharge des nappes souterraines. La pluviométrie au Burkina est caractérisée par une forte variation interannuelle et une mauvaise répartition spatiale avec une pluviométrie moyenne de 750 millimètres d'eau par an. Les pluies durent entre 3 à 6 mois dans l'année sans être aidées par l'évapotranspiration qui peut atteindre jusqu'à 2 mètres par an à raison de 10 millimètres par jour dans les mois de mars et d'avril. La demande globale en eau s'établit pour l'ensemble du pays à environ 1584 milliards de mètres cube par an. En 2015 le taux d'assainissement familial était de 12% en milieu rural contre 34,2% en milieu urbain³.

Dans un tel contexte, que peut espérer un Etat comme le Burkina Faso face à un objectif dont la mise en œuvre s'avère déterminante pour le développement? Le citoyen, peut-il à un moment donné se prévaloir du contenu de l'ODD 6 ?

I. Contenu, sens et portée du sixième Objectif de développement durable

Le sixième Objectif de développement durable (ODD 6) vise à « garantir l'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau ».

A. Contenu et sens du sixième Objectif de développement durable

L'ODD 6 se décline en six (06) objectifs spécifiques qui sont :

1. Assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable ;
2. Assurer l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquat et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable ;
3. Améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant considérablement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau ;
4. Augmenter considérablement l'utilisation rationnelle des ressources en eau dans tous les secteurs et garantir la viabilité des retraits et de l'approvisionnement en eau douce afin de tenir compte de la pénurie d'eau et de réduire nettement le nombre de personnes qui souffrent du manque d'eau ;
5. Mettre en œuvre une gestion intégrée des ressources en eau à tous les niveaux, y compris au moyen de la coopération transfrontière selon qu'il convient ;
6. Protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau, notamment les montagnes, les forêts, les zones humides, les rivières, les aquifères et les lacs ;
7. a développer la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en ce qui concerne les activités et programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris la collecte de l'eau, la désalinisation, l'utilisation rationnelle de l'eau, le traitement des eaux usées, le recyclage et les techniques de réutilisation ;

³ L'Enquête nationale sur l'accès des ménages aux ouvrages d'Assainissement (ENA) réalisée en mars 2011 a permis d'établir une situation de référence pour 2010 avec un taux d'accès de 0,8% en milieu rural.

8. b appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Au sens de ce sixième objectif, tous les citoyens doivent avoir accès à l'eau et à l'assainissement au plus tard en l'an 2030. Il s'agit de l'entendement de la communauté internationale, de la fin du développement par pourcentage relatif, dans le domaine de l'approvisionnement en eau et aux services de santé.

Ainsi, contrairement aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) qui avaient pour ambition de réduire de moitié certains grands défis notamment la pauvreté et la faim, les ODD veulent atteindre une réalisation exhaustive, pleine et entière de l'accès à l'eau et à l'assainissement, donc une réalisation universelle. Aussi, peut-on dire à la lumière du 6ème ODD qu'au jour du bilan, aucune approximation ne serait tolérée, le désormais indicateur de réalisation étant cent pour cent⁴.

Dans sa logique, l'ODD 6 vise l'accès universel dans des conditions équitables à une eau de bonne qualité et à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats. L'amélioration de la disponibilité de la ressource en eau et sa meilleure gestion rendent urgente la protection et la restauration des écosystèmes liés à l'eau.

Cet objectif rappelle l'importance du droit notamment celui de l'environnement et interpelle les Etats sur le devoir d'adaptation de leurs normes juridiques internes.

B. Portée du sixième Objectif de développement durable

L'accès à l'eau potable et à l'assainissement confère juridiquement un ensemble de droits aux citoyens qui sont pour l'essentiel des obligations incombant aux pouvoirs publics.

L'accès à l'eau et à l'assainissement, un droit universel

Les pouvoirs publics doivent assurer à chaque citoyen (ressortissant national ou non) l'accès sans discrimination, à l'eau et à l'assainissement. L'accès revêt d'une part une dimension quantitative, l'eau étant physiquement disponible suivant le volume exigé pour la satisfaction des besoins exprimés. Cela implique de même la disponibilité en nombre suffisant de services dédiés à la salubrité et à l'assainissement. D'autre part, la dimension qualitative requiert une eau suffisamment disponible mais surtout répondant aux normes de potabilité reconnues. Cela est valable pour l'assainissement qui requiert la disponibilité d'équipements sanitaires adéquats et d'outils de planification systématique.

L'accès à l'eau et à l'assainissement doit avoir un caractère équitable

L'accès équitable suppose la suppression de tout obstacle afin de permettre aux sujets de bénéficier physiquement de l'eau et de l'assainissement. Les citoyens doivent avoir accès sans discrimination, physiquement et à un coût abordable, à des équipements sanitaires, dans tous les domaines de la vie, qui soient sans risque, hygiéniques, sûrs, socialement et culturellement acceptables, qui préservent l'intimité et garantissent la dignité.

⁴ Toute la population entendue comme la somme de tous les citoyens d'une localité donnée.



L'accès à l'eau et à l'assainissement est un droit-privilège pour les usages personnels et domestiques

Il suppose également un coût abordable de l'eau, un approvisionnement suffisant en eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques. Ainsi en cas de concurrence, les besoins domestiques devront l'emporter sur ceux économiques.

L'accès universel dans des conditions équitables à l'eau de bonne qualité et à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats est l'un des éléments fondamentaux du droit à un niveau de vie suffisant. Il conditionne la plénitude du droit à la vie et la jouissance de tous les autres droits de l'Homme. C'est ce qui a valu à ce défi d'être promu au rang de droit de l'Homme lors de la 70^{ème} session de l'Assemblée générale des Nations Unies⁵. Avant cette consécration il y a eu plusieurs rencontres à l'échelle internationale dans l'optique de parvenir à un accès véritablement universel à l'eau et à l'assainissement. Il peut être cité entre autres les déclarations de Panama⁶, Katmandou⁷, Douchanbé⁸, celle de Ngor sur l'hygiène et l'assainissement⁹. Les charges allouées à la troisième commission lors de cette 70^{ème} session étaient d'ailleurs très éloquentes « promotion et protection des droits de l'Homme : questions relatives aux droits de l'Homme, y compris les divers moyens de mieux assurer l'exercice effectif des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ».

II. L'adaptation du sixième Objectif de développement durable au contexte du Burkina Faso

Le mot *adaptabilité* contrairement à *adaptation*, n'est pas un concept familier dans le langage juridique. La notion *d'adaptation* est fortement utilisée dans le vocabulaire contemporain, notamment dans la lutte contre les changements climatiques.

Le droit administratif l'utilise également pour encadrer les services publics sans accorder beaucoup d'importance à sa définition. Il en est de même pour le juge civil notamment en matière sociale (droit de travail) où il est très souvent rappelé que « *l'employeur, tenu d'exécuter de bonne foi le contrat de travail, a le devoir d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois* »¹⁰. Particulièrement en droit international, le contenu minimum de l'adaptation a été proposé par la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme en France (CNCDH) qui s'est saisie de la question de l'adaptation du droit interne aux dispositions du Statut de la Cour pénale internationale.

De l'avis de la CNCDH, « *la France est tenue d'adopter les dispositions législatives indispensables pour pouvoir s'acquitter, dès l'entrée en vigueur du Statut, de ses obligations (...)* ». La Commission insistait d'ailleurs sur « *l'urgence et le caractère impératif de l'adoption de l'ensemble de ce dispositif législatif* ».

⁵ Qui s'est ouverte à New York le 15 septembre 2015.

⁶ Adoptée en 2013 à la troisième Conférence pour l'Amérique latine sur l'assainissement.

⁷ Adoptée en 2013 lors de la cinquième Conférence sud-asiatique sur l'assainissement.

⁸ Adoptée en 2015 à la Conférence internationale de haut niveau sur la mise en œuvre de la Décennie internationale d'action sur le thème « L'eau, source de vie » (2005-2015).

⁹ Adoptée en 2015 lors de la quatrième Conférence africaine sur l'assainissement et l'hygiène.

¹⁰ Cour de cassation française, Chambre sociale, 25 février 1992, Société Expovit.

L'adaptation consiste donc en l'adoption de dispositions législatives pertinentes qui conditionnent la mise en œuvre des normes internationales. L'adaptation serait de ce fait le point de départ de toute volonté d'adhérer à des objectifs que ceux-ci soient issus d'instruments contraignants ou non. En tout état de cause, l'adaptabilité renvoie néanmoins à la capacité, la possibilité de s'adapter, de suivre les exigences et dans une certaine mesure se conformer à une situation déterminée en l'occurrence celle de droit à une époque donnée.

A. Etat des lieux du cadre juridique de la gestion de l'eau au Burkina Faso

Du point de vue des normes, le pays dispose, depuis 1998, d'une politique assortie de stratégies en matière d'eau contenant neuf principes dont la traduction juridique a conduit à l'élaboration d'une loi. La loi d'orientation relative à la gestion de l'eau détermine pour l'essentiel le domaine public de l'eau et ses dépendances. Cela est de nature à favoriser une protection soutenue des ressources en eau y relevant.

Plus récemment, sous la transition¹¹, la constitution de 2015 a disposé qu'avec d'autres éléments « ...l'eau potable et l'assainissement... » constitue un droit social et culturel qu'elle (la constitution) reconnaît et promeut. L'intérêt principal de cette constitutionnalisation réside surtout en l'addition de l'assainissement et de la qualité potable à cette reconnaissance. Toutefois, cette consécration qui semble à première vue être un progrès, (...potable; assainissement) est fondamentalement une régression par rapport à la législation de 2001¹².

Le Burkina Faso ne dispose pas d'une loi spécifiquement consacrée à l'assainissement. Cependant, plusieurs textes interviennent pour garantir la salubrité, la tranquillité et la santé publique. Il s'agit entre autres du code de la santé, du code de l'hygiène, du code de l'urbanisme, du code de l'environnement.

A l'instar de la plupart des lois cadres africaines sur l'environnement, le code de l'environnement reconnaît le droit à un environnement sain. Mais le plus gros du travail juridique est fourni par d'autres textes car celui-ci ne pose que des principes en termes plus ou moins vagues.

Le Code de l'hygiène publique dispose par exemple que « tout propriétaire d'habitation doit pourvoir son habitation de système d'évacuation et de traitement des eaux usées ménagères et des excréta conformément à la réglementation en vigueur en matière d'autorisation de construire. Ces systèmes doivent être fonctionnels et hygiéniquement entretenus »¹³.

¹¹ Il s'agit du gouvernement mis en place après l'insurrection populaire des 30 et 31 octobre 2014.

¹² Le constituant de la transition a manqué le rendez-vous du renforcement des acquis législatifs et réglementaires. Il aurait dû verrouiller les périmètres du droit à l'eau en rappelant les minima quantitatifs et qualitatifs. L'intégration de l'eau et l'assainissement dans la pléthore de droits économiques sociaux et culturels, fait planer le doute de l'incertitude qui gouvernerait désormais l'accès à l'eau et l'assainissement. Tant cette catégorie de droit de l'Homme dit de troisième génération, n'a pas encore montré les gages d'une effectivité ; c'est l'exemple du droit au logement, à la santé, à l'éducation etc.

¹³ Cf. Art 28 la loi n° 022-2005/AN du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique.



Le Code de santé publique¹⁴ dispose que toutes les agglomérations doivent être pourvues de réseaux d'égouts, toute construction nouvelle dans une rue où existera l'égout devra être disposé de manière à y conduire directement et souterrainement, les eaux pluviales, ménagères et industrielles ainsi que les matières de vidange.

L'accès à l'assainissement n'est pas expressément consacré par le législateur. Pas plus que l'eau potable, il est toujours à équidistance d'une véritable garantie juridique à la population burkinabè.

L'instabilité de la structuration du ministère devant se charger de l'eau et de l'assainissement est de nature à compromettre l'atteinte des objectifs de développement durable. Elle est l'explication fondamentale de bon nombre de retard observé par rapport aux défis de l'eau et de l'assainissement. De 1965 à 2016, le pays est à l'expérimentation¹⁵ de sa neuvième formule institution. Cette situation est de nature à défavoriser le cours normal des politiques liées à l'eau et à l'assainissement. Pour ces deux secteurs spécifiques, l'insuffisance notable est l'inconsistance des outils de gestion qui se manifeste par l'absence de schémas de gestion des déchets et des eaux. Dans le domaine de l'assainissement les quelques rares schémas existant sont tombés en désuétude et ne répondent plus à leurs objectifs initiaux.

Le cadre normatif se caractérise par l'absence de garanties juridiques sur le droit à l'eau potable. Aussi, l'absence d'une législation consolidée sur l'assainissement rend-elle difficile la coordination du suivi administratif des différentes stratégies y relatives.

La non mise en œuvre de mesures de protection devant garantir la disponibilité de l'eau (délimitation de bandes de servitudes, matérialisation et détermination des périmètres de protection) renchérit les difficultés classiques de la protection des ressources en eau.

De même, bon nombre de principes sont encore ineffectifs. C'est l'exemple du principe pollueur-payeur dont les contours ne sont pas encore définis.

La gestion de certains conflits entre l'intérêt de la protection des ressources en eau et certains projets à mettre en œuvre sont très souvent gérés par affinité politique au mépris de la protection de l'environnement et des ressources naturelles. C'est l'exemple de l'implantation d'une société de cimenterie *cimasso* à côtés des sources d'eau de la ville de Bobo-Dioulasso contre les avis des techniciens, mais avec la bénédiction des autorités publiques.

Il en est de même de l'insuffisante application des obligations issues de la contribution financière en matière d'eau où certaines sociétés minières veulent se soustraire à la loi.

¹⁴ QCF. Art. 52 de la Loi n° 23-94/ADP portant Code de santé publique

¹⁵ Ministère des Travaux Publics (...1965) ; Ministère du Développement rural (MDR) 1965 ; Ministère de l'Eau (1985) ; Ministère de l'Environnement et de l'Eau (1995) ; Ministère de l'Agriculture de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques (2002) ; Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique (2011) ; Ministère de l'Eau, des Aménagements hydrauliques et de l'assainissement (2013) ; Ministère de l'Agriculture, des Ressources hydrauliques, de l'Assainissement et de la sécurité alimentaire (2015) ; Ministère de l'Eau et de l'Assainissement (2016).

B. La reconnaissance du droit d'accès à l'eau

La loi d'orientation, encore mieux que la constitution de la transition, « reconnaît le droit de chacun à disposer de l'eau correspondant à ses besoins et aux exigences élémentaires de sa vie et de sa dignité ». De cette reconnaissance, rien ne précise les notions clés *« besoins, exigences élémentaires, dignité »*¹⁶. Le législateur a certainement voulu laisser cette tâche à la discrétion du pouvoir politique qui devrait y trouver un contenu.

Disposer de l'eau pour faire face à ses besoins, suppose la disponibilité d'une quantité conséquente d'eau pouvant faire face aux besoins exprimés. Cela suppose aussi la reconnaissance d'une certaine quantité d'eau à chaque citoyen.

Le décret 2004-580 définit les aspects importants de cette reconnaissance législative du droit d'accès à l'eau à travers la réglementation de l'utilisation domestique de l'eau en retenant cent (100) litres d'eau (eau de surface, eau souterraine) par personne et par jour comme seuil de l'utilisation domestique¹⁷.

La conséquence juridique c'est la priorité accordée aux utilisations de type domestique qui se traduit par la gratuité, ce qui impose aux autres usages notamment commerciaux et industriels une contribution financière.

Cette considération a conduit à l'institution d'une taxe parafiscale au profit des agences de l'eau appelée contribution financière en matière d'eau qui est à la fois un moyen de financement autonome du service public de l'eau, et une opportunité de protection des ressources en eau. La loi 058-2009¹⁸ définit la taxe de prélèvement de l'eau brute, la taxe de modification du régime de l'eau et la taxe de pollution de l'eau. La contribution financière en matière d'eau tente de convertir en norme le principe du préleveur payeur et celui du pollueur payeur.

Aucun texte ne définit les aspects qualitatifs du droit d'accès à l'eau mais à l'analyse, les exigences élémentaires de la vie doivent renvoyer à la notion de santé, de salubrité qui caractérise la potabilité de l'eau.

Toutefois, le législateur de la loi d'orientation s'est abstenu de se lancer dans une telle aventure en se contentant de reconnaître l'accès à l'eau brute lorsqu'il se réfère aux seules eaux de surface et souterraines.

La Constitution du Burkina Faso en son article 14 dispose que « les richesses et les ressources naturelles appartiennent au peuple. Elles sont utilisées pour l'amélioration de ses conditions de vie ». Cette consécration constitutionnelle pose les bases d'un cadre juridique favorable à la prise en compte de l'accès à l'eau.

¹⁶ Il V. Art. de la Loi N°002-2001/AN du 8 février 2001 ; JO N°23 2001

¹⁷ Voir le décret n°2004-580/PRES/PM/MAHRH/MFB du 15 décembre 2004 portant utilisation domestique de l'eau ; art. 3.

¹⁸ Voir la loi 058-2009/AN du 15 décembre 2009 portant institution d'une taxe parafiscale en abrégé Contribution Financière en matière d'Eau, au profit des GIP/Agences de l'Eau au Burkina Faso. Cette contribution est faite sur la base de trois taxes : la taxe de prélèvement de l'eau brute, la taxe de modification du régime de l'eau, la taxe de pollution de l'eau.



Le code de l'environnement a voulu aller dans ce sens en des termes assez complexes qui se résument à la reconnaissance de l'action individuel en justice pour les atteintes au droit à un environnement sain et à la lutte contre les pollutions diverses.

L'article 5 de la loi n°06-2013 dispose ainsi qu'il suit « toute personne a droit à un environnement sain. A cette fin, elle peut porter plainte devant les autorités administratives ou judiciaires compétentes afin de faire cesser les nuisances générées par les activités qui troublent la tranquillité, portent atteinte à la sécurité ou à la salubrité publique. L'administration est tenue de répondre à sa requête ».

L'érection récente de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en droit de l'Homme, serait une avancée, du moins dans la construction des voies de recours juridictionnels au sein du droit de l'environnement. Elle est de tout point de vue, importante dans l'encadrement juridique de la responsabilité des pouvoirs publics sauf à clarifier les contours des différentes actions en justice qui en découlent.

Le juge européen de Strasbourg s'est très souvent prononcé sur les paramètres de l'action en justice en matière environnementale.

Dans l'affaire Geouffre de la Pradelle le juge européen énonçait que « pour être concret et effectif, le droit d'accès à un tribunal suppose non seulement l'existence d'un recours mais encore un système cohérent ménageant au justiciable la jouissance d'une possibilité claire de contester un acte administratif constitutif d'une ingérence directe dans son droit ».

Comme le fait remarquer le Professeur Jean-Pierre MARGUENAUD, une telle solution permet seulement de prendre conscience que tout justiciable a droit à un procès équitable et que par conséquent, la protection de l'environnement ne doit pas se faire au moyen de décisions expéditives, illisibles ou insusceptibles de recours devant un véritable tribunal impartial ayant à statuer dans un délai raisonnable.

En somme l'accès à l'eau potable se trouve encore au stade de la reconnaissance, et encore à équidistance d'une véritable garantie de droit au Burkina Faso.

Conclusion

Vers une adaptation du droit national à l'ODD 6

Pour que l'Objectif de développement durable n°6 soit atteint au Burkina Faso, il convient d'adapter le cadre institutionnel aux nouvelles exigences¹⁹. Il est de même important de faire produire aux normes le rôle qui est le leur. Comme l'a déjà fait remarquer M. Amidou GARANE²⁰, le droit de l'eau, faitière du droit à l'eau contient au moins trois principales missions : la prévention, la répression et la réparation. Le droit burkinabè de l'eau s'est lancé dans une perspective de répression en annonçant le principe du pollueur payeur en attendant de lui trouver un contenu juridique précis. Il devient dès lors indispensable de prendre toute

¹⁹ L'insalubrité dans nos villes et campagnes est due plus à l'absence d'instrument de planification qu'aux habitudes et à la pauvreté.

²⁰ Maître-assistant, enseignant chercheur à l'Unité de Formation en Sciences Juridiques et Politique de l'Université Ouaga 2, Membre de la commission du droit de l'environnement de l'UICN.

la mesure de la délimitation des bandes de servitude ainsi que des périmètres de protection (100 mètres au Burkina Faso généralement pas respectés). Il est tout aussi important d'exiger la rigueur dans l'application des textes afin de donner un sens à la faveur reconnue aux utilisations domestiques. En revanche, il faudra soumettre les autres usagers à la taxation en raison de l'importance de sa finalité.

L'adaptation des normes doit permettre aux populations de faire valoir individuellement ou collectivement le droit à l'eau et à l'assainissement.

Comme l'admet le professeur René Jean Dupuy «*le droit au développement suppose le passage de l'aumône à l'obligation*». Sur cette base, il convient de mener la réflexion dans le sens de la promotion de financements autonomes et permanents sur les préoccupations relatives à l'eau. Il convient de tenir compte des aspects institutionnels et normatifs en consacrant le principe de non-régression dans les politiques et stratégies internes, particulièrement en matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Un meilleur contrôle passe par la définition d'indicateurs juridiques sur l'effectivité du droit à l'eau et à l'assainissement et surtout l'élaboration de normes favorables à la défense citoyenne de l'accès à l'eau et à l'assainissement.

Références bibliographiques

1. Jurisprudences

Cour de cassation française ; Chambre Sociale, 25 février 1992 Société Expovit
Cour européenne des droits de l'Homme, Geouffre de la Pradelle

2. Textes législatifs et réglementaires

Loi N°002-2001/AN du 8 février 2001 ; JO N°23 2001

Loi 058-2009/AN du 15 décembre 2009 portant institution d'une taxe parafiscale au profit des GIP/Agences de l'Eau

Loi n°022-2005/AN du 24 mai 2005 portant Code de l'hygiène publique

Loi n°23-94/ADP portant Code de santé publique

Loi n°006-2013 du 02 avril 2013 portant code de l'environnement

Décret n°2004-580/PRES/PM/MAHRH/MFB du 15 décembre 2004 portant utilisation domestique de l'eau

3. Rapports

Ministère de l'Environnement et de l'Eau Etat des lieux des ressources en eau du Burkina Faso et de leur cadre de gestion ; 2001 ; 243 pages

Ministère de l'Agriculture et de l'Hydraulique Enquête Nationale sur l'accès des ménages aux ouvrages d'Assainissement ; mars 2011

LA GOUVERNANCE MONDIALE DU CLIMAT ENTRE NEW YORK, PARIS ET MARRAKECH : ENGAGEMENTS, ATTENTES ET DEFIS

Mohamed Ali MEKOUAR

Vice-président du Centre international de droit comparé de l'environnement

Résumé

Trois jalons majeurs aux objectifs convergents ont récemment marqué la gouvernance mondiale du climat : l'adoption du Programme 2030 et ses objectifs de développement durable (ODD) à New York en septembre 2015 ; la conclusion de l'Accord de Paris sur le climat en décembre 2015 ; et la tenue de la CDP 22 de la Convention sur le climat à Marrakech en novembre 2016. Cet article décline les principaux engagements, attentes et défis que comportent ces trois moments forts. Les ODD offrent une trame holistique englobant le climat, le Programme 2030 constituant un système interconnecté de 17 ODD étroitement imbriqués à travers le filet inextricable de leurs 169 cibles. Sous le sceau de l'Accord de Paris, le régime climatique, naguère clivé et bipolaire, tend à devenir universel et solidaire, tout en recentrant la gouvernance du climat sur le développement durable. Celle-ci devrait être réorientée vers une approche polycentrée, insérant l'action climatique dans le complexe global des enjeux écologiques, économiques, sociaux et culturels du développement durable. Un tel décloisonnement de la gouvernance mondiale du climat postule cohérence et complémentarité des cadres juridiques, politiques, institutionnels et financiers relatifs au changement climatique et au développement durable, dont la mise en œuvre doit être menée de manière intégrée et synergique.

Mots clés : Gouvernance mondiale du climat ; Accord de Paris sur le climat ; Objectifs de développement durable..

Abstract

Three major milestones with converging objectives have recently marked the global climate governance: the adoption of the 2030 Agenda and its Sustainable Development Goals (SDGs) in New York in September 2015; the conclusion of the Paris Climate Agreement in December 2015; and the holding of the Climate Convention's COP 22 in Marrakech in November 2016. This article outlines the main commitments, expectations and challenges associated with these three related events. The SDGs offer a holistic compact that embraces climate, with the 2030 Agenda representing an interconnected system of 17 SDGs tightly intertwined through the intricate net of their 169 targets. Under the Paris Agreement, the climate regime, once cleaved and bipolar, tends to become universal and united, while refocusing climate governance on sustainable development. Climate governance should be redirected towards a polycentric approach, incorporating climate action into the global complex of the ecological, economic, social and cultural dimensions of sustainable development. Such a de-compartmentalization of the global climate governance entails a coherent and complementarity design of the legal, policy, institutional and financial frameworks related to climate change and sustainable development, which should be implemented in an integrated and synergistic manner.

Keywords: *Global climate governance; Paris Climate Agreement; Sustainable Development Goals.*

1. Introduction : convergence des enjeux

1. Tour à tour, New York, Paris et Marrakech ont été, en un peu plus d'un an, le théâtre de trois jalons majeurs pour la gouvernance du climat à l'échelle mondiale :

- d'abord, le Sommet des Nations Unies sur le développement durable, qui s'est déroulé à New York du 25 au 27 septembre 2015 et s'est soldé par l'adoption du Programme de développement durable à l'horizon 2030 (Programme 2030)¹, déclinant 17 objectifs de développement durable (ODD), dont le 13^e est entièrement dédié à la lutte contre les changements climatiques ;
- ensuite, la 21^e Conférence des parties (CDP 21) à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui a eu lieu à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015 et a enfanté un accord climatique de portée universelle ayant pour finalité de contenir le réchauffement de la planète afin de préserver sa viabilité dans une vision de durabilité globale²;
- enfin, la CDP 22 de la CCNUCC, qui s'est tenue à Marrakech du 7 au 18 novembre 2016 et a affiché l'ambition de donner l'élan nécessaire à la mise en œuvre de l'Accord de Paris (AP) sur le climat, en favorisant le cheminement des décisions arrêtées vers les actions à entreprendre³.

2. À l'aune de ces enjeux nettement convergents, le développement durable et le changement climatique s'apparentent aux deux faces d'une même médaille, plusieurs ODD étant en corrélation étroite avec les facteurs clés des changements climatiques. Ainsi que le réaffirme le Programme 2030, les «changements climatiques représentent l'un des plus grands défis de notre temps et leurs incidences risquent d'empêcher certains pays de parvenir au développement durable» (§ 14). Dans la même veine, l'AP vise également à «renforcer la riposte mondiale à la menace des changements climatiques, dans le contexte du développement durable et de la lutte contre la pauvreté»⁴.

3. Mettant le changement climatique au diapason du développement durable, on tentera de relever les principaux engagements, attentes et défis que comportent les trois moments forts sus-évoqués, en fournissant quelques illustrations empruntées au continent africain⁵.

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

² *Rapport de la Conférence des Parties sur sa vingt et unième session, tenue à Paris du 30 novembre au 13 décembre 2015. Additif, Deuxième partie: Mesures prises par la Conférence des Parties à sa vingt et unième session*, FCCC/CP/2015/10/Add.1, 29 janvier 2016. Pour une vue panoramique sur l'Accord de Paris, voir : D. Bodansky, « The Paris Climate Change Agreement: A New Hope? », *American Journal of International Law*, 110/2016 ; D. Klein et al (eds.), *The Paris Agreement on Climate Change. Analysis and Commentary*, Oxford University Press, 2017 ; M. Torrenschaub (dir.), *Bilan et perspectives de l'Accord de Paris (COP 21). Regards croisés*, Paris, IRJS, 2017.

³ M. Deheza et al, *COP22 in Marrakech: a push for accelerated action by 2018*, Paris, Institute for Climate Economics, 2016 ; W. Obergassel et al, *Setting Sails for Troubled Waters. An Assessment of the Marrakech Climate Conference*, Wuppertal, Institut für Klima, Umwelt, Energie, 2017.

⁴ Article 2-1.

⁵ Le présent texte est une version actualisée de la communication initiale préparée quatre mois avant la CDP 22 pour le 2^e colloque international sur le droit de l'environnement en Afrique (Rabat, 25-27 juillet 2016).



2. Engagements : entre obligations et directives

4. Universels et interconnectés, les engagements découlant des ODD et de l'AP traduisent des normes marquées fondamentalement par la confluence de leurs objectifs respectifs, mais qui, par leur nature et leur portée, sont tantôt obligatoires, tantôt directives.

Universalité et interdépendance

5. Les ODD comme l'AP ont un champ d'application résolument universel⁶. Cette recherche d'universalité partagée a été justement saluée comme une avancée solidaire, en nette rupture avec les clivages Nord-Sud inhérents aux instruments qui ont précédé les ODD et l'AP, d'une part les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)⁷, d'autre part les annexes de la CCNUCC et du Protocole de Kyoto⁸.

6. L'universalité des ODD et de l'AP se double, en outre, de leur indissociabilité. Par essence, les ODD sont universels, intégrés, interconnectés et inséparables⁹. Par proximité calendaire et souci de cohérence, le Programme 2030 a expressément lié l'ODD 13 au sort de l'AP. Ainsi, le libellé de l'objectif 13 – « Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions – a-t-il été complété par une note renvoyant implicitement au futur AP, à l'époque très proche de son épilogue : *«Étant entendu que la CCNUCC est le principal mécanisme international intergouvernemental de négociation de l'action à mener à l'échelle mondiale face aux changements climatiques»*.

7. Plus concrètement, les interrelations spécifiques entre l'ODD 13 et l'AP sont mises en relief dans le tableau suivant.

⁶ L'AP prescrit la réalisation d'un bilan *mondial* des progrès collectifs accomplis de manière *globale* dans la lutte contre le réchauffement de la planète (art. 14). Le Programme 2030 spécifie que les « objectifs et les cibles qui y sont énoncés ont un caractère universel et concernent le monde entier » (§ 5).

⁷ La dimension universelle des ODD constitue une nouveauté majeure par rapport aux anciens OMD, qui étaient axés essentiellement sur les pays en développement.

⁸ Seuls les pays développés et les pays en transition vers une économie de marché, énumérés aux annexes I et II de la CCNUCC, ont des obligations spécifiques de réduction des émissions de GES, que l'annexe B du Protocole de Kyoto précise en fixant des objectifs chiffrés de réduction des émissions.

⁹ §§ 55 et 71 du Programme 2030.

ODD 13	Accord de Paris
13.1 Renforcer la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques	Art.2-1-a Renforcement des capacités d'adaptation et promotion de la résilience aux effets néfastes des changements climatiques, et d'un développement à faible émission de gaz à effet de serre (GES).
13.2 Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques et stratégies nationales. <i>Indicateur</i> : Nombre de pays ayant adopté des stratégies intégrées de développement à faible émission de carbone, résilientes face aux changements climatiques.	Art.7.9 Mise en place de processus de planification et de plans nationaux d'adaptation. Art. 4-19 Formulation et communication de stratégies à long terme de développement à faible émission de GES.
13.a Mettre en œuvre l'engagement pris de mobiliser 100 milliards de USD par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement pour des mesures concrètes d'atténuation et rendre le Fonds vert pour le climat opérationnel en le dotant des moyens financiers nécessaires.	Art.9-1 Les pays développés fournissent des ressources financières pour venir en aide aux pays en développement aux fins de l'atténuation et l'adaptation. Décision 1/CP.21 Les pays développés requis d'amplifier leur aide financière afin de dégager collectivement 100 milliards de USD par an d'ici à 2020 pour les besoins de l'atténuation et de l'adaptation (§ 114).

8. Au-delà de l'ODD 13, des corrélations étroites existent aussi entre l'AP et diverses cibles d'autres ODD qui s'y rattachent, spécialement des ODD 1, 2, 7, 11, 12 et 16, ainsi qu'il ressort du tableau comparatif suivant.

Autres ODD	Accord de Paris
1.5 D'ici à 2030, renforcer la résilience des pauvres et des personnes en situation vulnérable et réduire leur exposition aux phénomènes climatiques extrêmes.	Art.2-1-a Renforcement des capacités d'adaptation et promotion de la résilience aux effets néfastes des changements climatiques, et d'un développement à faible émission de GES.
2.4 D'ici à 2030, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes , renforçant la capacité d'adaptation aux changements climatiques.	Préambule Protéger la sécurité alimentaire et venir à bout de la faim et de la vulnérabilité des systèmes de production alimentaire aux effets des changements climatiques. Art. 2-1-a Promotion d'un développement à faible émission de GES, qui ne menace pas la production alimentaire .



<p>7.2 D'ici à 2030, accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial.</p> <p>7.a D'ici à 2030, renforcer la coopération internationale en vue de faciliter l'accès aux sciences et technologies de l'énergie propre, notamment les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique.</p>	<p>Décision1/CP.21 Promouvoir l'accès universel à l'énergie durable dans les pays en développement, en particulier en Afrique, en renforçant le déploiement d'énergies renouvelables (préambule).</p> <p>Art.10-1 Mise au point et transfert de technologies de façon à accroître la résilience aux changements climatiques et à réduire les émissions de GES.</p>
<p>11.b D'ici à 2020, accroître nettement le nombre de villes et d'établissements humains qui mettent en œuvre des plans d'action intégrés en faveur de l'adaptation aux effets des changements climatiques.</p>	<p>Préambule Promouvoir la coopération régionale et internationale afin de mobiliser une action climatique plus forte et plus ambitieuse de la part de toutes les parties et des autres acteurs, y compris les villes.</p>
<p>12.c Rationaliser les subventions aux combustibles fossiles, notamment par la suppression progressive des subventions préjudiciables.</p>	<p>Décision1/CP.21 Fournir des incitations aux activités de réduction des émissions, notamment la tarification du carbone (§ 136).</p>
<p>Préambule : Les 17 ODD visent à réaliser les droits de l'homme pour tous.</p> <p>16-3 : Promouvoir l'état de droit dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice.</p>	<p>Préambule Importance de la justice climatique dans l'action menée face aux changements climatiques.</p> <p>Préambule Respecter et promouvoir les droits de l'homme en affrontant les changements climatiques.</p>

Universalité et différenciation

9. À la dimension universelle des ODD et de l'AP fait pendant la différenciation des responsabilités à assumer par les pays du Nord et par ceux du Sud. Dans ce sens, le Programme 2030 réaffirme nettement le principe cardinal des responsabilités communes mais différenciées (§ 12), ainsi que celui du traitement spécial et différencié pour les pays en développement (PED)¹⁰. En écho, l'AP réitère les principes de l'équité, des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives¹¹.

10. La différenciation ainsi reconfirmée dans son principe a cependant été relativisée par l'AP, où elle apparaît « moins clivée »¹². Alors que la CCNUCC, marquée par une dualité normative délibérée, n'impose des réductions chiffrées des émissions de GES qu'aux pays développés¹³, l'AP a opéré un dépassement relatif de cette approche binaire en faisant obligation à toutes les parties de participer à l'effort collectif de riposte mondiale au changement climatique par

¹⁰ ODD 10.a et 14.6.

¹¹ Préambule et articles 2-2, 4-3, 4-19.

¹² M. Moliner-Dubost, « Impressions générales sur l'Accord de Paris », dans M. Torre-Schaub (dir.), *Bilan et perspectives de l'Accord de Paris* (CDP 21). *Regards croisés*, Paris, IRJS, 2017, p. 36.

¹³ M.O. Hamrouni, « La participation des pays en développement aux accords environnementaux », dans E. Canal-Forgues (dir.), *Démocratie et diplomatie environnementales*, Paris, Pedone, 2015, p. 40 ; M.A. Mekouar, « Vers un renforcement du droit international du climat », *Droit & stratégie des affaires au Maroc*, 4/2016, p. 16.

le truchement des contributions déterminées au niveau national (CDN). Cette obligation de portée mondiale est néanmoins assortie, dans l'AP, de responsabilités renforcées à l'égard des pays développés, lesquels doivent notamment : (i) parvenir plus rapidement au plafonnement des émissions de GES¹⁴ ; (ii) assumer des objectifs de réduction des émissions en chiffres absolus¹⁵ ; (iii) fournir des soutiens financiers aux PED aux fins de l'atténuation comme de l'adaptation¹⁶ ; (iv) étoffer l'appui au renforcement des capacités dans les PED¹⁷.

Atténuation et adaptation

11. Initialement, le régime climatique a fait la part belle aux mesures d'atténuation du réchauffement global, leur accordant la priorité pour contenir les émissions de GES. Plus sensibles aux effets du dérèglement climatique, les PED ont instamment appelé à un rééquilibrage en faveur des mesures d'adaptation et à une meilleure prise en compte des pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques¹⁸.
12. Répondant partiellement à ces attentes, l'AP a introduit des facteurs de pondération entre l'atténuation et l'adaptation moyennant: (i) l'établissement d'un objectif mondial d'adaptation visant à renforcer les capacités d'adaptation et à promouvoir la résilience aux effets néfastes des changements climatiques¹⁹ ; (ii) la reconnaissance que l'adaptation, défi planétaire commun à toutes les nations, est un élément clé de la riposte globale aux changements climatiques, compte tenu des besoins urgents des PED, plus vulnérables aux aléas climatiques²⁰ ; (iii) l'appel à une augmentation sensible du financement des mesures d'adaptation²¹.

Normativité hybride

13. Alors que les ODD sont juridiquement non contraignants, l'AP – un traité en la forme²² – est accolé à la décision 1/CP.21 de la CDP 21²³ – texte de portée plus politique que juridique – qui en éclaire et en détaille les dispositions. Ce double habillage du contenant de l'AP se reflète dans le dualisme substantiel de son contenu. Fruit d'un agencement normatif métissé, résultant d'un subtil échafaudage consensuel dénotant un « exercice d'équilibriste »²⁴, l'AP se caractérise par une intensité normative variable, de nature « dure-molle », pourrait-on dire.

¹⁴ Article 4-1.

¹⁵ Article 4-4.

¹⁶ Article 9-1.

¹⁷ Article 11-3.

¹⁸ S. Janicot et al, *Changement climatique – Quels défis pour le Sud?*, Marseille, IRD, 2015, relèvent qu'il a fallu du temps pour que, prenant conscience que « l'atténuation ne se fera pas au rythme d'une adaptation naturelle des écosystèmes au changement climatique », les PED « remettent en cause le cadrage en termes d'atténuation alors qu'ils subissent les premiers les dommages dus à l'industrialisation des pays développés. Lors de la conférence de Bali (2007), ils imposent le thème de l'adaptation comme deuxième objectif de la Convention, aussi crucial que celui de l'atténuation » (p. 180).

¹⁹ Articles 2-1.b et 7.1.

²⁰ Article 7.2.

²¹ Décision 1/CP.21, § 114.

²² D. Bodansky, « The Legal Character of the Paris Agreement », *Review of European, Comparative and International Environmental Law*, 25/2016.

²³ Voir la note 2 ci-dessus.

²⁴ A.-S. Tabau, « Evaluation de l'Accord de Paris sur le climat à l'aune d'une norme globale de transparence », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2016, p. 69.

Combinant obligations juridiques et prescriptions directives, il apparaît ainsi « inégalement contraignant »²⁵. Quelques exemples peuvent illustrer une telle hybridation normative.

14. Parmi les normes obligatoires, on peut citer: (i) celle prescrivant d'établir, de communiquer et d'actualiser des CDN tous les cinq ans, en prenant des mesures nationales d'atténuation pour réaliser les objectifs fixés, les CDN ultérieures devant toujours représenter une progression et correspondre au niveau d'ambition le plus élevé possible²⁶ ; (ii) celle imposant aux pays développés, au titre de l'atténuation et de l'adaptation, de fournir des ressources financières pour venir en aide aux PED²⁷.

15. Parmi les normes directives, on peut faire état des engagements : (i) de parvenir au plafonnement mondial des émissions de GES dans les meilleurs délais, en vue d'atteindre un équilibre entre les émissions par les sources et les absorptions par les puits au cours de la deuxième moitié du siècle, et ce afin de contenir l'élévation de la température à 2°C et si possible à 1,5°C²⁸ ; (ii) d'assurer une mobilisation des moyens de financement de l'action climatique par les pays développés à un niveau qui représente une progression par rapport aux efforts antérieurs²⁹.

3. Attentes : entre actions et aspirations

16. La conscience de l'urgence a incité les États à hâter la mise en œuvre des ODD et à relever le niveau de leurs engagements climatiques. Cette quête d'ambition est cependant contrecarrée par les déficits de financement des actions projetées.

Conscience de l'urgence

17. Dès le 1^{er} janvier 2016, les ODD sont devenus opérationnels³⁰ et, en juillet de la même année, 22 pays pilotes, dont sept africains³¹, ont soumis au Forum politique de haut niveau pour le développement durable (FPHN)³² des rapports volontaires sur leur mise en œuvre initiale

²⁵ M. Lemoine-Schonne, « La flexibilité de l'Accord de Paris sur les changements climatiques », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2016, p. 55.

²⁶ Articles 4-2, 4-3, 4-9. Bien que les parties soient *tenu*es de soumettre des CDN, aucun niveau d'ambition ne leur est imposé par l'AP, ce qui leur laisse une grande latitude pour déterminer leurs engagements. On a pu ainsi en déduire que les CDN « n'ont aucune valeur contraignante » (C. Lepage et C. Huglo, « Commentaire iconoclaste (?) de 'l'Accord de Paris' », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2016, p. 10) ou qu'elles « n'ont que la valeur d'obligations de moyen » (S. Lavallée et S. Maljean-Dubois, « L'Accord de Paris : fin de la crise du multilatéralisme climatique ou évolution en clair-obscur ? », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2016, p. 28), que leur succès « dépend entièrement de la volonté des États » (B. Mayer, « Enjeux et résultats de la CDP2 », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2016, p. 16) et que donc l'AP « repose sur une approche de confiance mutuelle entre les parties » (L. Boisson de Chazournes, « Regards sur l'Accord de Paris - Un accord qui bâtit le futur », dans M. Torre-Schaub (dir.), *Bilan et perspectives de l'Accord de Paris (COP 21)*. Regards croisés, précité, p. 106).

²⁷ Article 9-1.

²⁸ Article 4-1.

²⁹ Article 9-2.

³⁰ § 21 du Programme 2030.

³¹ Égypte, Madagascar, Maroc, Ouganda, Sierra Leone, Swaziland, Togo.

³² La résolution 67/290, « Structure et modalités de fonctionnement du Forum politique de haut niveau pour le développement durable », adoptée par l'AGNU le 9 juillet 2013 (A/RES/67/290), a chargé le FPHN de procéder à des bilans annuels de la réalisation des ODD. La réunion de 2016 du FPHN a été axée sur le thème : « Ne pas faire de laissés-pour-compte ». La résolution 70/299, « Suivi et examen de la mise en œuvre du Programme de développement durable à l'horizon 2030 au niveau mondial », adoptée par l'AGNU le 29 juillet 2016 (A/RES/70/299), a fixé les thèmes des trois sessions suivantes du FPHN : (i) pour 2017, « Éliminer la pauvreté et promouvoir la prospérité dans un monde en mutation » ; (ii) pour 2018, « Transformer nos sociétés pour les rendre viables et résilientes » ; (iii) pour 2019, « Donner des moyens d'action aux populations et assurer l'inclusion et l'égalité ».

du Programme 2030³³. En juillet de 2017, de tels rapports ont été présentés au FPHN par 43 pays³⁴, dont à nouveau sept États africains³⁵. Pour la prochaine session du FPHN en 2018, 48 rapports volontaires ont été annoncés³⁶, dont 11 attendus de pays africains³⁷. Un aperçu général sur les progrès accomplis dans la réalisation des ODD a été fourni par le Secrétaire général de l'ONU en mai 2017³⁸.

18. L'AP, pour sa part, après avoir été signé massivement par 195 États en un temps record, entre avril et octobre 2016³⁹, est très rapidement entré en vigueur, le 4 novembre 2016, dans les conditions évoquées ci-dessous (§§ 37-40). La faculté donnée aux États signataires d'appliquer temporairement l'AP avant qu'il ne devienne formellement effectif⁴⁰ a été exercée par Tuvalu en avril 2016⁴¹. Toutefois, ce type d'engagement volontaire est resté isolé, Tuvalu n'ayant été imité par aucun autre État signataire.
19. En avril 2016, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a accepté de fournir dans un délai rapproché, en 2018⁴², un rapport spécial – dit « RS15 » – sur les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5°C – ce seuil constituant une ligne de défense beaucoup plus sûre contre le dérèglement climatique – ainsi que sur les profils connexes d'évolution des émissions mondiales de GES⁴³. La sortie de ce rapport devrait opportunément coïncider avec le bilan des efforts collectifs déployés par les parties à l'AP en fonction des engagements pris, qu'il est également prévu d'effectuer en 2018⁴⁴. À sa réunion d'octobre 2016, le GIEC a établi les grandes lignes du RS15⁴⁵. En cours d'élaboration depuis lors, le RS15 devrait être approuvé en octobre 2018⁴⁶.
20. En mai 2016, il a été procédé à l'inauguration, à Bonn, du registre public provisoire des CDN⁴⁷, instrument essentiel pour assurer la transparence et fortifier la crédibilité des

³³FPHN, *Résumés analytiques des examens nationaux volontaires*. Note du Secrétariat, E/HLPF/2016/7, 13 juillet 2016.

³⁴FPHN, 2017 *Voluntary National Reviews. Compilation of Main Messages*, 2017.

³⁵Bénin, Botswana, Éthiopie, Kenya, Nigéria, Togo, Zimbabwe.

³⁶Lettre du Président de l'ECOSOC datée du 14 septembre 2017.

³⁷Bénin, Cabo Verde, Congo, Égypte, Guinée, Mali, Namibie, Niger, Sénégal, Soudan, Togo.

³⁸*Point annuel sur les objectifs de développement durable. Rapport du Secrétaire général*, E/2017/66, 11 mai 2017. Voir aussi : Nations Unies, *Rapport sur les objectifs de développement durable 2017*, New York, 2017.

³⁹Tous les États parties à la CCNUCC ont ainsi signé l'AP avant son entrée en vigueur, à l'exception : (i) de l'Irak, qui l'a signé en décembre 2016 ; (ii) du Nicaragua et de la Syrie, les deux seuls États ne l'ayant pas encore signé à ce jour.

⁴⁰Décision 1/CP.21, § 5 : « ... les Parties à la Convention peuvent provisoirement appliquer toutes les dispositions de l'Accord en attendant son entrée en vigueur ... ».

⁴¹Déclaration de Tuvalu lors de la signature de l'AP : « *The Government of Tuvalu hereby notifies that it will apply the Paris Agreement provisionally as provided for in paragraph 4 [sic] of Decision 1/CP.21* ».

⁴²Ainsi qu'il a été invité à le faire par la CDP 21 au § 21 de la décision 1/CP.21.

⁴³Institut international du développement durable (IIDD), *Compte-rendu de la quarante-troisième session du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*: 11-13 avril 2016, vol. 12, no 664, 16 avril 2016.

⁴⁴Décision 1/CP.21, § 20.

⁴⁵IIDD, *Compte-rendu de la quarante-quatrième session du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*: 17-21 octobre 2016, vol. 12, no 677, 23 octobre 2016.

⁴⁶IIDD, *Compte-rendu de la quarante-sixième session du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*: 6-10 septembre 2017, vol. 12, no 702, 13 septembre 2017.

⁴⁷Conformément au § 30 de la décision 1/CP.21 chargeant le secrétariat de la CCNUCC de mettre en place ce registre au cours du premier semestre de 2016 pour l'enregistrement des CPDN en attendant que soient adoptées les modalités de fonctionnement du registre public définitif prévu à l'article 4-12 de l'AP.

contributions nationales⁴⁸. À l'époque, 189 pays avaient déjà soumis leurs contributions prévues déterminées au niveau national (CPDN), représentant 95,7% des émissions mondiales de GES. Dans la foulée, une mise à jour du rapport de synthèse sur l'effet global des CPDN⁴⁹, actualisant les données disponibles antérieures sur les émissions mondiales de GES, avait été publiée en mai 2016⁵⁰.

21. Cependant, les annonces de réduction des émissions de GES par les États lors de la signature de l'AP demeurent fortement disparates, tant par le niveau d'ambition des engagements souscrits (pourcentages de réduction) que par l'horizon temporel de leur réalisation, d'une région à l'autre comme au sein d'une même région, y compris à l'intérieur de l'Union européenne. Le tableau ci-après met en évidence cette grande disparité des engagements nationaux, même à partir d'un échantillon limité de CPDN.

Signataires	Pourcentage	Horizon
Albanie	11,5	2030
Autriche	40	2030
Bahamas	30	2030
Belgique	40	2030
Brésil	37* ; 43**	2025* ; 2030**
Bulgarie	40	-
Chine	18* ; 'Plafonnement' ^{***}	2023* ; 2030**
Espagne	40	2030
Finlande	80	2050
Gabon	50	2025
Haïti	31	2030
Kenya	30	2030
Liechtenstein	40	2030
Maroc	32	2030
Monaco	50	2030
Monténégro	30	-
Norvège	40	2030
Pays-Bas	30	2030
Pérou	30	2030
Pologne	30 à 40	2030
République centrafricaine	50	2050

⁴⁸Dans la mesure où les CDN ne sont pas inscrites dans l'AP, il importe qu'elles soient consignées dans un registre public en toute transparence. Voir à ce propos : M. Lemoine-Schonne, « La flexibilité de l'Accord de Paris sur les changements climatiques », précité, p. 39.

⁴⁹Rapport de synthèse sur l'effet global des contributions prévues déterminées au niveau national, FCCC/CP/2015/7, 30 octobre 2015.

⁵⁰Aggregate effect of the intended nationally determined contributions: an update, FCCC/CP/2016/2, 2 May 2016.

RD Congo	17	2030
Roumanie	40	2030
Royaume-Uni	20	2050
Russie	70	2030
Saint-Kitts-et-Nevis	22* ; 35**	2025* ; 2030**
Sénégal	20	2030
Slovaquie	40	2030
Tunisie	41	2030
Union européenne	40	2030

Quête d'ambition, individuelle et collective

22. L'ambition est un autre trait commun des ODD et de l'AP. Le Programme 2030, avec ses 17 objectifs, ses 169 cibles et ses 230 indicateurs, a été délibérément conçu comme « un projet extrêmement ambitieux et porteur de changement » (§ 7). Ses objectifs et ses cibles précisent, au surplus, les mesures à prendre pour inscrire cette « ambition collective dans la réalité » (§ 61).

23. Pareillement, l'AP fait de l'ambition son leitmotiv⁵¹, disposant en particulier qu'il incombe aux parties de fournir des « efforts ambitieux » dans leurs contributions nationales à la riposte mondiale aux changements climatiques⁵², que les CDN futures doivent correspondre « au niveau d'ambition le plus élevé possible »⁵³ et que les parties peuvent à tout moment modifier leurs CDN « afin d'en relever le niveau d'ambition »⁵⁴. Bon nombre de CPDN initiales, confirmées ensuite par les États ayant soumis leur CDN au moment de la ratification de l'AP, participent effectivement de cette quête d'ambition.

24. Toutefois, les engagements qu'elles comportent restent, cumulativement, très en-deçà des niveaux requis pour confiner le réchauffement planétaire à 2°C et encore moins à 1,5°C⁵⁵, risquant plutôt de conduire à une augmentation des températures de 3°C à 4°C⁵⁶. Selon le GIEC, pour rester sous la barre des 2°C à l'horizon 2100, il faudrait réduire les émissions mondiales de GES de 40% à 70% en 2050 et atteindre des niveaux d'émission proches de zéro à la fin du siècle⁵⁷.

⁵¹On ne dénombre pas moins de 16 itérations du mot « ambition » ou du qualificatif « ambitieux/ambitieuse » dans l'AP et dans la décision 1/CP.21 à laquelle il est adossé.

⁵²Article 3.

⁵³Article 4-3.

⁵⁴Article 4-11.

⁵⁵Le Programme 2030 souligne que, collectivement, les engagements de réduction des émissions mondiales de GES d'ici à 2020 sont en-deçà de ce qui permettrait de les maintenir « à un niveau tel que la température mondiale moyenne n'augmente pas de plus de 2° Celsius » (§ 31).

⁵⁶USAID, *Analysis of Intended Nationally Determined Contributions (INDCs)*, June 2016.

⁵⁷S. Janicot et al, *Changement climatique - Quels défis pour le Sud?*, précité, p. 81.



Écarts de financement entre besoins et ressources

25. Dans le Programme 2030 comme dans le régime climatique, le financement des actions à mener occupe une place primordiale. Ainsi, les ODD appellent à : (i) stimuler l'aide publique au développement et les flux financiers en faveur des États qui en ont le plus besoin, en particulier les pays d'Afrique⁵⁸ ; (ii) rendre le Fonds vert pour le climat pleinement opérationnel en le dotant des moyens financiers nécessaires⁵⁹ ; (iii) mobiliser des ressources financières supplémentaires de diverses provenances au profit des PED⁶⁰.
26. Dans la même direction, le *Programme d'action d'Addis-Abeba* (PAAA), adopté en juillet 2015 par la IIIe Conférence internationale sur le financement du développement⁶¹, comme partie intégrante du Programme 2030 et en appui à sa réalisation, préconise d'accroître les financements en faveur d'un développement à faible émission de carbone et climatiquement résilient (§ 60).
27. Les estimations des coûts annuels de financement des ODD se situent dans une fourchette de 5 et 7 milliards de dollars⁶². À première vue considérables, ces investissements supplémentaires ne semblent cependant pas inabornables comparés au PIB mondial, actuellement évalué à 115 milliards de dollars⁶³. Il n'en demeure pas moins que le déficit de financement des ODD est aujourd'hui estimé à environ 2,5 milliards de dollars par an pour les seuls PED⁶⁴. S'agissant spécialement de l'Afrique, les coûts additionnels de financement des ODD, évalués à environ 600 à 1200 milliards de dollars par an, tardent beaucoup à être mobilisés⁶⁵.
28. Le financement climatique constitue également une dimension cruciale de l'AP, qui fait obligation aux pays développés de soutenir financièrement les efforts d'atténuation et d'adaptation déployés par les PED⁶⁶. A cet effet, 100 milliards de USD devraient être mobilisés annuellement par les pays développés d'ici à 2020 et jusqu'en 2025, ce montant plancher étant destiné à être rehaussé après 2025⁶⁷.
29. Dans leur grande majorité, les CPDN et CDN soumises par les PED conditionnent fortement les engagements de réduction des émissions de GES aux apports de financements internationaux⁶⁸, le niveau d'une telle conditionnalité étant singulièrement élevé en Afrique⁶⁹. Or les ressources annoncées au titre des appuis financiers extérieurs à l'action climatique demeurent très nettement insuffisantes et encore largement virtuelles.

⁵⁸ODD 10.b.

⁵⁹ODD 13.a.

⁶⁰ODD 17.3.

⁶¹Le PAAA a été approuvé par la résolution 69/313 adoptée le 27 juillet 2015 par l'AGNU (A/RES/69/313).

⁶²UNCTAD, *World Investment Report 2017*, Geneva, 2017, p. 150.

⁶³Business and Sustainable Development Commission, *Ideas for Action for a Long-term and Sustainable Financial System*, London, 2017.

⁶⁴UNCTAD, *World Investment Report 2017*, précité, p. 125.

⁶⁵CNUCED, *Le développement économique en Afrique : dynamique de la dette et financement du développement en Afrique*, Genève, 2016.

⁶⁶Article 9-1.

⁶⁷Décision 1/CP.21, §§ 53 et 114.

⁶⁸La Banque mondiale a estimé que la mise en œuvre de 85% des engagements souscrits par les PED est subordonnée à des financements internationaux (*World Bank, Intended Nationally Determined Contributions*, 2016).

⁶⁹M.A. Mekouar, « L'Afrique à l'épreuve de l'Accord de Paris : ambitions et défis », dans *Après l'Accord de Paris, quels droits face au changement climatique* (à paraître dans la *Revue juridique de l'environnement*).

30. Ainsi, si l'on s'en tient aux seuls coûts annuels de l'adaptation au changement climatique, on estime qu'ils oscillent : (i) pour les PED, entre 140 et 300 milliards de USD d'ici à 2030 et entre 280 à 500 milliards de USD à l'horizon 2050, contre les 22,5 milliards de USD effectivement mobilisés en 2014⁷⁰ ; (ii) pour l'Afrique, entre 7 à 15 milliards de USD d'ici à 2020 et entre 15 à 18 milliards de USD à l'horizon 2030, contre les 516 millions de USD mobilisés en moyenne en 2015⁷¹, ces coûts ayant été dernièrement révisés à la hausse⁷².

31. Même en misant sur un déboursement effectif des 100 milliards de dollars promis dans le cadre de l'AP, l'écart de financement resterait immense entre les besoins identifiés et les moyens disponibles, malgré les timides améliorations relevées récemment⁷³. Lorsque l'on ajoute à ces coûts les ressources requises pour financer les mesures d'atténuation du réchauffement global, le fossé paraît encore plus énorme et difficile à combler⁷⁴.

4. Défis: entre opportunités et contraintes

32. L'engouement provoqué par l'aboutissement heureux de la CDP 21 a d'abord favorisé des avancées assez rapides vers l'opérationnalisation de l'AP, y compris son entrée en vigueur précoce à la veille de la CDP 22, mais l'élan originel s'est ensuite estompé, ralentissant la progression des négociations climatiques à l'aube de la CDP 23.

De la CDP 21 à la CDP 22: élever l'ambition et catalyser l'action

33. Dans les premiers mois qui ont suivi l'adoption de l'AP à l'issue de la CDP 21, quelques avancées initiales ont été enregistrées. Ainsi, deux *Championnes du climat* – la Française Laurence Tubiana⁷⁵ et la Marocaine Hakima El Haite⁷⁶ – ont été nommées au début de 2016 et elles ont publié leur plan d'action, centré sur le renforcement de la mobilisation inclusive de toutes les parties prenantes, en particulier la société civile, en mai de la même année⁷⁷. Simultanément, comme signalé plus haut (§ 20), le rapport de synthèse sur l'effet global des CPDN a été actualisé et complété par l'adjonction de 42 nouvelles contributions nationales⁷⁸.

⁷⁰UNEP, *The Adaptation Finance Gap Report 2016*, Nairobi, 2016.

⁷¹BAD, *L'Afrique et le climat : une opportunité pour s'adapter et prospérer. Contribution de la Banque africaine de développement à la réunion de la COP21 à la CCNUCC*, Abidjan, 2015, p. 6.

⁷²Selon des estimations plus récentes, le coût annuel du financement de l'adaptation en Afrique serait de l'ordre de 27 milliards de USD (M.A. Mekouar, « L'Afrique à l'épreuve de l'Accord de Paris : ambitions et défis », précité).

⁷³UNEP, *The Adaptation Finance Gap Report 2016*, précité ; UNEP, *Green Finance Progress Report*, Nairobi, 2017.

⁷⁴Pour le seul continent africain, le coût annuel du financement de l'atténuation serait d'environ 140 milliards de USD (M.A. Mekouar, « L'Afrique à l'épreuve de l'Accord de Paris : ambitions et défis », précité), soit 40 milliards de plus que la totalité des 100 milliards (enveloppe mondiale) escomptés au titre de l'AP.

⁷⁵Ex-négociatrice en chef de l'AP. Ayant achevé son mandat en novembre 2016, au terme de la CDP 22, elle a été remplacée dans cette fonction par Inia Seruiratu, Ministre de l'agriculture, du développement rural et maritime et de la gestion nationale des catastrophes de Fidji, pays devant assurer la présidence de la CDP 23.

⁷⁶Ex-déléguée auprès du Ministre de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement, chargée de l'environnement. Elle achèvera son mandat en novembre 2017, à la fin de la CDP 23.

⁷⁷Ces mesures faisaient écho au § 121 de la décision 1/CP.21 prévoyant la nomination de deux « champions de haut niveau » chargés notamment de faciliter, au cours de la période 2016-2020, une plus forte implication des acteurs non-étatiques dans les activités, initiatives et coalitions climatiques.

⁷⁸Peu avant la CDP 21, 147 pays avaient soumis leur CPDN. Dans les six mois qui ont suivi, 42 autres pays ont communiqué leur CPDN.



34. En mai 2016 également, des négociations techniques concernant l'AP ont été amorcées pendant la conférence intersessions de Bonn sur les changements climatiques⁷⁹, qui a regroupé la 1^{ère} réunion du Groupe de travail spécial de l'AP (APA 1) et les 44^{èmes} sessions de l'Organe subsidiaire de mise en œuvre (SBI 44) et de l'Organe subsidiaire de conseil scientifique et technologique (SBSTA 44) de la CCNCC. Ces premières négociations ont porté notamment sur : (i) l'organisation des travaux de l'APA⁸⁰ ; (ii) les procédures afférentes au registre public des CDN⁸¹ et des communications sur l'adaptation⁸² ; (iii) les directives pour la comptabilisation des CDN⁸³ ; (iv) les modalités du mécanisme contribuant à l'atténuation des émissions de GES⁸⁴ ; (v) l'élaboration du cadre technologique institué par l'AP⁸⁵ ; (vi) le mandat du Comité de Paris sur le renforcement des capacités⁸⁶.

35. A travers trois maîtres-mots – action, opérationnalisation, concrétisation – exprimant les objectifs-clés de la présidence marocaine de la CDP 22, celle-ci ambitionnait d'aider notamment à : (i) adopter des procédures et mécanismes pour assurer la mise en œuvre de l'AP ; (ii) établir un plan d'action pour rehausser le niveau d'ambition pré-2020 ; (iii) arrêter une stratégie pour mobiliser les 100 milliards de USD d'ici à 2020 ; (iv) obtenir des pays développés une révision à la hausse des ambitions de leurs CDN ; (v) consolider l'implication des acteurs non-étatiques en mobilisant la société civile aux côtés des gouvernements ; (vi) susciter le plus grand nombre possible de ratifications de l'AP avant la tenue de la CDP 22. La présidence marocaine souhaitait en outre faire aboutir ses propres initiatives prioritaires, telles que : (a) *l'Adaptation de l'Agriculture Africaine*, initiative axée sur le financement de l'adaptation et la séquestration du carbone dans les sols ; (b) *la Résilience des zones oasiennes dans le monde*, initiative visant à sauvegarder ces barrières naturelles contre l'avancée du désert ; ou (c) *le Mécanisme de financement accéléré*, destiné à stimuler l'essor de la finance climatique⁸⁷.

36. Pendant la CDP 22, diverses initiatives ont été lancées, comme : (i) *le Partenariat de Marrakech pour l'action climatique globale* pour la période 2017-2020, initié par les Championnes du climat ; (ii) l'initiative *Adaptation de l'Agriculture Africaine* regroupant 27 pays ; (iii) le *Partenariat NDC* pour soutenir les PED dans la mise en œuvre conjointe de leurs politiques climatiques et des ODD ; (iv) un programme de travail sur l'intégration genre-climat dans le cadre de la CCNUCC. La CDP 22 a débouché sur l'adoption de la *Proclamation de Marrakech pour l'action en faveur de notre climat et le développement durable*, appelant particulièrement à rehausser les ambitions « afin de combler l'écart entre les trajectoires d'émissions actuelles et celles requises pour atteindre les objectifs à long-terme de limitation de la température fixés par l'Accord de Paris », ainsi qu'à « une augmentation

⁷⁹IIDD, *Compte-rendu de la conférence de Bonn sur les changements climatiques: 16-26 mai 2016*, vol. 12, no 676, 29 mai 2016.

⁸⁰Comme convenu lors de la CDP 21, l'APA a été créé pour préparer l'entrée en vigueur de l'AP et la convocation de la 1^{ère} réunion de ses parties contractantes, conformément aux §§ 7-11 de la décision 1/CP.21.

⁸¹Article 4-12 de l'AP.

⁸²Article 7-12 de l'AP.

⁸³Article 4-13 de l'AP et § 31 de la décision 1/CP.21.

⁸⁴Article 6-4 de l'AP et § 37 de la décision 1/CP.21.

⁸⁵Article 10-4 de l'AP et § 67 de la décision 1/CP.21.

⁸⁶§ 76 de la décision 1/CP.21.

⁸⁷M.A. Mekouar, « Vers un renforcement du droit international du climat », précité, pp. 18-19.

des financements, des flux et de leur accès ». Elle a aussi décidé que *le règlement* de l'AP – le « manuel d'opération » qui servira à sa future mise en œuvre – devra être entièrement approuvé en 2018⁸⁸.

Entrée en vigueur précoce de l'Accord de Paris

37. Une entrée en vigueur rapide de l'AP, de préférence avant la CDP 22, était fortement voulue par les présidences des CDP 21 et 22 et aussi largement souhaitée par ailleurs. Cet objectif n'était cependant pas aisé à réaliser, dans la mesure où un double seuil est requis à cet effet : la ratification de l'AP par au moins 55 parties à la CCNUCC, représentant au moins 55% des émissions mondiales de GES⁸⁹. En juillet 2016⁹⁰, seuls 22 États, ne représentant que 1,83% des émissions totales, avaient ratifié l'AP. Son entrée en vigueur avant la CDP 22 n'était alors envisageable qu'avec l'adhésion de plusieurs émetteurs significatifs tels que la Chine (20,09%), les USA (17,89%), l'Union européenne (12,08%) ou la Russie (7,53%)⁹¹.

38. Pourtant, cet objectif a été effectivement atteint in extremis, à la faveur d'une intense mobilisation diplomatique qui a enclenché un mouvement accéléré de ratifications en chaîne, dont celles de la Chine et des USA, simultanées – le 3 septembre 2016 – et déterminantes – ces deux pays émettant à eux seuls presque 38% des GES de la planète –, suivies de celle de l'Union européenne (12,08%) le 5 octobre 2016. Si bien que, 30 jours plus tard⁹², l'AP est devenu effectif le 4 novembre 2016, deux jours avant l'ouverture de la CDP 22, moins d'un an après sa conclusion, et avec deux ans d'avance par rapport aux prévisions initiales⁹³.

39. À la veille de la CDP 22, l'AP avait reçu 73 ratifications. Environ un an plus tard, le 15 octobre 2017, il comptait déjà 168 parties contractantes, représentant pas moins de 87,64% des émissions totales de GES⁹⁴. Bien que la Russie demeure le seul émetteur important (7,53%) à ne l'avoir pas ratifié à ce jour, un risque de régression n'est cependant pas à exclure, les USA (17,89%) ayant annoncé leur intention de s'en désengager, même s'ils ne l'ont pas encore formalisée.

40. Cette entrée en vigueur précoce de l'AP, qui a constitué un vif succès de la diplomatie climatique, a néanmoins comporté diverses contraintes opérationnelles liées particulièrement à l'impossibilité d'élaborer et d'adopter, faute de temps, les multiples règles et procédures requises pour la mise en route effective de l'AP. Il s'agit là en effet d'une tâche de longue haleine, à laquelle le secrétariat de la CCNUCC et les parties à l'AP se sont attelés depuis 2016, mais qui ne sera achevée qu'en 2018.

⁸⁸IIDD, *Compte-rendu de la conférence de Marrakech sur les changements climatiques: 7-19 novembre 2016*, vol. 12, no 689, 21 novembre 2016.

⁸⁹Article 21-1 de l'AP.

⁹⁰Quelques jours avant la tenue du 2e colloque international sur le droit de l'environnement en Afrique.

⁹¹E. Northrop and K. Ross, *After CDP21: What Needs to Happen for the Paris Agreement to Take Effect?*, World Resources Institute, 2016.

⁹²Comme le prévoit l'article 21-1 de l'AP.

⁹³Par comparaison, il a fallu plus de sept ans pour que Protocole de Kyoto entre en vigueur, et les USA n'y ont jamais adhéré.

⁹⁴À la même date, 43 États africains avaient ratifié l'AP. Les 11 autres pays qui n'y ont pas encore souscrit ne comptent aucun gros émetteur et ne totalisant donc, ensemble, que 0,47% des émissions mondiales de GES.



Entre la CDP 22 et la CDP 23 : ralentissement des avancées dans les négociations climatiques

41. Lors de la dernière conférence intersessions sur les changements climatiques, qui a eu lieu à Bonn en mai 2017, les négociations techniques relatives à l'AP se sont poursuivies, à une cadence ralentie, durant la 3^{ème} session de la 1^{ère} réunion de l'APA (APA 1-3) et des 46^{èmes} sessions du SBI (SBI 46) et du SBSTA (SBSTA 46). En l'occurrence, avec la probable défection américaine en arrière-plan, les délibérations ont été bien moins productives. De modestes progrès ont néanmoins été réalisés en ce qui concerne notamment : (i) les modalités du financement *ex ante* et *ex post* de l'action climatique⁹⁵ ; (ii) le registre public des CDN et des communications sur l'adaptation, dont la création sous la forme d'un registre unique ou de deux registres distincts demeure en débat ; (iii) le processus d'élaboration des questions liées à l'impact des changements climatiques sur l'agriculture ; (iv) le plan de travail 2017-19 du Comité de Paris sur le renforcement des capacités⁹⁶.
42. Les négociations concernant l'AP continueront pendant la CDP 23 qui, sous la présidence des Îles Fidji, se déroulera à Bonn du 6 au 15 novembre 2017. Son futur président, le Premier Ministre fidjien, a exposé en mai 2017 sa vision de la CDP 23. Parmi les points saillants de celle-ci, on relève spécialement les priorités suivantes : (i) accélérer l'action climatique en forgeant une grande coalition entre la société civile, la communauté scientifique, le secteur privé et tous les niveaux de gouvernement, y compris les villes et les régions ; (ii) accélérer l'avènement d'économies dé-carbonées, grâce à l'innovation et l'investissement, afin de limiter la hausse des températures mondiales à 1,5°C ; (iii) renforcer les liens entre la santé des océans et des mers et la lutte contre les changements climatiques suivant une approche holistique de la protection de la planète⁹⁷.

5. Conclusion : vers une gouvernance polycentrée

43. Les ODD constituent une *trame holistique englobant le climat*. Le Programme 2030 se présente en effet comme un système interconnecté où les liens entre les 17 ODD sont étroitement tissés à travers le filet inextricable de leurs 169 cibles. Ce réseau de lacis, illustré par la figure qui suit, évoque une toile d'araignée où le climat est inséparable des autres composantes du système⁹⁸.

⁹⁵Article 9-5 et 9-7 de l'AP.

⁹⁶IIDD, *Compte-rendu de la conférence de Bonn sur les changements climatiques: 8-18 mai 2017*, vol. 12, no 701, 22 mai 2017.

⁹⁷« Fiji's Vision for COP23 » (<https://cop23.com.fj/fijis-vision-cop23>).

⁹⁸Source de la figure : United Nations, *Global Sustainable Development Report 2015*, New York, 2015.



44. Naguère clivé et bipolaire, le régime du climat tend à devenir universel et solidaire sous le sceau de l'AP. *Ce recadrage du régime climatique* ouvre la voie à une ère nouvelle de la gouvernance du climat. Désormais recentré sur le développement durable par le biais du Programme 2030 et ses ODD inter-reliés, l'AP préfigure des évolutions multiples, qui pourraient se traduire par un passage graduel : (i) de la dualité normative à l'universalité des engagements ; (ii) de la différenciation absolue à la différenciation relative ; (iii) de la temporalité limitée à la temporalité illimitée ; (iv) de la primauté de l'atténuation au rééquilibrage vis-à-vis de l'adaptation et des pertes et préjudices. Ces transformations pourraient également tendre vers : (a) des ambitions progressives dans l'effort collectif de riposte mondiale au réchauffement global ; (b) des mécanismes consolidés de transparence et de crédibilité ; (c) une coopération accrue au regard des appuis financiers, du renforcement des compétences et du transfert de technologies ; (d) un affermissement de l'implication et de la responsabilisation des entités non-étatiques.

45. Fortement autocentré, le régime climatique s'est développé suivant une démarche assez isolationniste, peu attentive à ses relations intimes avec les secteurs connexes. Pour tenir

⁹⁹A. Meynier, « Le rôle des concepts dans la fondamentalisation du droit de l'environnement », dans P. Milon et D. Samson (coord.), *Révolution juridique, révolution scientifique. Vers une fondamentalisation du droit de l'environnement?*, Aix-en-Provence, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2014, observe à cet égard : « Le droit de l'environnement évolue d'un droit centré sur la protection de l'environnement vers un droit du développement durable polycentré, où le centre entre les trois piliers traditionnels du concept est à trouver, à réinventer [...]. Cet objectif d'équilibre et de conciliation crée un champ juridique nouveau, qui, sans englober le droit de l'environnement traditionnel, permet une approche globale et interactive des problématiques environnementales complexes engendrant des solutions adaptées aux défis planétaires actuels et à venir » (p. 128).

compte des interdépendances humaines et écologiques à l'échelle planétaire, la gouvernance mondiale du climat devrait être réorientée vers *une approche polycentrée*⁹⁹, insérant l'action climatique dans le complexe global des enjeux environnementaux, économiques, sociaux et culturels du développement durable. Un *tel décloisonnement de la gouvernance climatique* postule cohérence et complémentarité des cadres juridiques, politiques, institutionnels et financiers relatifs au changement climatique et au développement durable, dont la mise en œuvre doit être menée de façon intégrée et synergique.

46. La question climatique, éminemment complexe à l'heure de l'Anthropocène, appelle une démarche holistique pour affronter, de manière concertée, les défis mondiaux qu'elle pose à l'humanité et à la planète, au diapason de l'AP et du Programme 2030.

LA REDD+ : UN INSTRUMENT DE SECURISATION DES DROITS FONCIERS COMMUNAUTAIRES AU CAMEROUN¹ ?

Eugène Yves KEDE² et Michelle ONGBASSOMBEN³

Résumé

Ce travail se propose de prendre comme objet de questionnement et de discussion juridique, la REDD+ en tant qu'instrument pouvant contribuer à la sécurisation des droits fonciers et forestiers communautaires au Cameroun. En effet l'espace forestier, milieu de vie de nombreuses communautés locales autochtones est le lieu de nombreuses interventions étatiques et non étatiques, dans un contexte de précarité/ d'insécurité juridique de ces dernières. La REDD+ pourrait donc offrir un cadre pour une meilleure sécurisation des droits fonciers communautaires dans la mesure où il constitue une incitation, mais aussi une indication, à travers ses sauvegardes sociales et environnementales, pour les réformes foncières et forestières dans lesquelles le Cameroun est actuellement engagé.

Mots clés : REDD+, droits fonciers communautaires, sauvegardes sociales et environnementales, réformes foncières et forestières.

Abstract

This work proposes to take as the object of questioning and legal discussion, REDD+ as an instrument that can contribute to securing communities land and forest rights in Cameroon. Indeed the forest area, living environment of many indigenous local communities is the place of many state and non-state interventions, in a context of insecurity / legal uncertainty thereof. REDD+ could therefore provide a framework for a more secure community land rights in so far as it is an incentive, but also an indication, through its social and environmental safeguards, for land and forest reforms in which Cameroon is currently engaged.

Keywords: REDD+, communities land rights, social and environmental safeguards, for land and forest reforms.

¹ Nous sommes reconnaissants à Philippe KARPE, chercheur au CIRAD (Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement), et Samuel Nguiffo, Secrétaire général du CED (Centre pour l'Environnement et le Développement), pour l'encadrement dans le cadre de la rédaction de cet article.

² Politiste-juriste, Université de Yaoundé 2, Cameroun

³ Juriste, Centre pour l'Environnement et le Développement (CED), Yaoundé, Cameroun.



Introduction

La lutte contre le changement climatique est l'un des défis les plus complexes qui se pose actuellement à l'humanité. Pour le Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du climat (GIEC), l'essentiel du réchauffement du climat de la planète observé depuis le XXe siècle est « *attribuable à la hausse des concentrations des Gaz à effet de serre (GES)* » d'origine anthropique (GIEC, 2007). Au nombre des activités émettrices de GES, sont couramment cités, par ordre décroissant : la production des énergies fossiles, l'industrie, les transports, l'agriculture et les autres modes de changement d'utilisation des sols (GIEC, 2013). Ces dernières activités concernent surtout le défrichement des forêts à des fins agricoles et/ou énergétiques, mais aussi l'urbanisation et les grands travaux (Bergonzini, 2004, 33). La destruction du couvert forestier serait responsable de 17,4% des émissions anthropiques de Gaz à effet de serre (GES) (GIEC, 2007).

L'Accord de Paris adopté le samedi 12 décembre 2015 par les 195 Etats membres de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) est le premier accord universel contraignant⁴ sur les changements climatiques. L'un des objectifs de l'accord est de parvenir à « *un équilibre* » entre les émissions d'origine anthropique et leur absorption par des puits de carbone (océans, forêts ou, sans que le texte le formule explicitement, enfouissement du CO₂). De plus, il consacre la REDD+ comme instrument de réduction des émissions de GES issues de la déforestation, de la dégradation des forêts y compris l'augmentation des stocks de carbone, la conservation et la gestion durable des forêts⁵.

Mais la question de la prise en compte des émissions forestières de GES par les instruments de lutte contre le changement climatique du Protocole de Kyoto n'est toujours pas allée de soi. Ceci au motif que les projets concernant la foresterie et les différentes utilisations de terres n'aboutiraient qu'à des absorptions réversibles et temporaires et seraient exposés à des risques de « *fuite* » des émissions, c'est-à-dire: le risque de simplement déplacer la déforestation d'une zone à une autre. C'est pourquoi seuls les projets de boisement et de reboisement de terres qui ne portaient pas de forêts en 1990 ont été déclarés éligibles au Mécanisme de développement

⁴ Alors que le Protocole de Kyoto ne prévoyait des engagements contraignants que pour les pays industrialisés (pays de l'annexe...), l'Accord de Paris pour lequel les Parties ont évité la forme d'un Protocole pour éviter le veto du Congrès américain lors de sa ratification aux Etats Unis et aussi pour respecter le principe de responsabilité commune mais différenciée qui implique pour les pays en développement de n'avoir pas d'engagements contraignants en ce qui concerne la réduction des émissions. L'Accord de Paris dispose tout de même de dispositions contraignantes d'une part, parce qu'il s'agit bel et bien d'un traité international au sens de la Convention de Vienne de 1969. D'autre part, l'Accord contient des dispositions contraignantes entre autres, l'obligation de communication périodique des contributions déterminées au niveau national (CDN) à intervalles de 5 ans (art. 4.2), et les obligations de transparence de l'action et du soutien qui inclut la préparation et la communication des rapports réguliers sur les inventaires nationaux de gaz à effet de serre, sur la mise en œuvre des CDN, sur le soutien financier fourni et reçu et sur les efforts d'adaptation mis en œuvre par les pays. (IDDRI, 2015).

⁵ L'Article 5 stipule que : « Les Parties devraient prendre des mesures pour conserver et, le cas échéant, renforcer les puits et réservoirs de gaz à effet de serre comme le prévoit l'alinéa d) du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention, notamment les forêts. Les Parties sont invitées à prendre des mesures pour appliquer et étayer, notamment par des versements liés aux résultats, le cadre existant défini dans les directives et les décisions pertinentes déjà adoptées en vertu de la Convention pour : les démarches générales et les mesures d'incitation positive concernant les activités liées à la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts, et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement [...] » (ONU, CCNUCC, décision -/CP.21).

propre du Protocole de Kyoto. Ce type de projets donne lieu à une évaluation des stocks de carbone séquestrés plus aisée, mais les projets de boisement et de reboisement restent soumis à un plafonnement.

Suite à ce plafonnement, en 2005, un groupe de pays forestiers a proposé l'adoption d'un mécanisme permettant la rémunération des pays en développement qui réduiraient leurs émissions de GES dues à la déforestation (RED). Au gré des négociations, le champ des activités éligibles à ce mécanisme s'est élargi. D'abord, la lutte contre la dégradation des forêts (le second « D » de REDD) a été admise sous la pression des pays du Bassin du Congo qui ont de faibles taux de déforestation, puis la gestion durable des forêts, la plantation d'arbres et, enfin, la conservation des stocks de carbone ont été déclarées « activités éligibles » dans le cadre de ce qui est devenu la REDD+ (Karsenty, 2012 ; 5). L'Accord de Cancun demande aux Parties de prendre en compte de manière spécifique les problèmes fonciers et plus générale les garanties sociales en environnementales⁶ prévues à l'annexe 1 dudit Accord dans le cadre de la REDD+. Ces garanties impliquent la sauvegarde où une meilleure sécurisation des droits fonciers et forestiers des communautés rurales forestières⁷.

La sécurité des droits fonciers quant à elle est la certitude que les droits d'une personne seront reconnus par les tiers et protégés en cas de contestation. En l'absence de garantie d'une telle sécurité, les droits correspondants risquent d'être menacés par des revendications concurrentes et même d'être perdus par suite d'une expulsion (FAO, 2002 ; 22). Or, la REDD+ est un mécanisme de compensation des efforts de lutte contre la déforestation dont le partage des avantages pourrait être indexé sur les droits fonciers. Le Cameroun fait partie du Bassin du Congo, le massif forestier le plus important de la planète après celui de l'Amazonie, et participe aux négociations sur la REDD+ dans le cadre de la CCNUCC depuis 2005. Il s'est engagé à la préparation de la REDD+ en 2008.

Mais, au Cameroun, les systèmes étatique et coutumier de tenure foncière se chevauchent. Par conséquent, les modes traditionnels de sécurisation foncière pourtant antérieur à la création de l'Etat sont ignorés par le droit positif, par contre ce dernier a du mal à s'appliquer aux réalités des communautés forestières, car il est perçu par ces dernières comme une entreprise de dépossession des locaux de leurs terres ancestrales au profit d'autres acteurs (Etat, entreprises forestières et minières, agro-industries, conservateurs...). Se pose alors le problème de la sécurisation des droits fonciers et forestiers des communautés forestières dans le cadre de la REDD+. En fait, ignorer cette situation d'insécurité foncière des populations forestières ferait de la REDD+ un autre moyen d'accaparement des terres par des acteurs dominants au détriment des populations forestières (Angelsen et al., 2010; Larson et Petkova, 2011). Ce problème est

⁶ Le Paragraphe 72 « demande aussi aux pays en développement parties, lorsqu'ils élaborent et mettent en œuvre leur stratégie ou leur plan d'action national, de prendre en considération, entre autres choses, les facteurs du déboisement et de la dégradation des forêts, les problèmes fonciers, les questions de gouvernance des forêts, le souci d'égalité entre les sexes et les garanties énoncées au paragraphe 2 de l'annexe I de la présente décision, en assurant la participation pleine et entière des parties prenantes concernées, notamment des peuples autochtones et des communautés locales.

⁷ L'Annexe 1 de l'Accord de Cancun portant sur les Directives et garanties applicables aux démarches générales et aux mesures d'incitation positive pour tout ce qui concerne la réduction des émissions résultant du déboisement et de la dégradation des forêts dans les pays en développement[...] promeut le respect des connaissances et des droits des peuples autochtones et des membres des communautés locales, en tenant compte des obligations internationales pertinentes et des situations et législations nationales, et en notant que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.



pertinent pour plusieurs raisons. D'abord, les populations qui vivent dans/de la forêt sont celles qui ont le plus d'intérêts à préserver la forêt, pour des raisons socio-économiques, culturelles et culturelles pourvu qu'elles aient une réelle incitation à le faire. Ensuite, la nature des droits fonciers et forestiers va forcément déterminer la nature des droits sur le carbone forestier qui devrait être à la base du mécanisme de partage des bénéfices de la REDD+ au Cameroun. Enfin, le gouvernement du Cameroun reconnaît dans son Document de Préparation à la REDD+ que «*le challenge de la question foncière au Cameroun est celui de la reconnaissance du droit coutumier des communautés locales et autochtones qui évoluent sur les terres depuis longtemps*» (Etat du Cameroun, 2012 ; 51).

L'objectif de cet article est de démontrer que le mécanisme REDD+ pourrait contribuer à une meilleure sécurisation des droits fonciers communautaires parce que d'une part la REDD+ se présente comme un cadre de résolution des problèmes fonciers (I) et d'autre part, les réformes foncière et forestière en cours au Cameroun sont une opportunité de profiter de ce cadre pour une meilleure sécurisation de droits fonciers communautaires (II).

I. LA REDD+ comme cadre de sécurisation des droits fonciers communautaires (DFC) au Cameroun

La participation du Cameroun au mécanisme REDD+ lui donne accès à un certain nombre de financements prévus au niveau multilatéral, bilatéral et même privé. L'accès à ces différents financements est conditionné par une meilleure protection des droits des communautés locales et autochtones dans les différentes étapes⁸ du processus national REDD+. Par ailleurs plusieurs mécanismes de garantie des droits communautaires par la REDD+ ont été mis en place.

A. La REDD+ comme incitation à une meilleure sécurisation des DFC

La sécurisation des DFC est une exigence du mécanisme REDD+, c'est pourquoi des financements sont prévus pendant la phase de préparation de la REDD+ pour permettre des réformes foncières afin de sécuriser les droits des populations forestières.

1. La sécurisation des DFC : une exigence de la REDD+

Il existe un fort consensus entre les pays participants à la REDD+ dans le cadre de la CCNUCC⁹ selon lequel, la clarification du régime foncier est un préalable à la mise en œuvre de la REDD+. En effet, la REDD+ consiste à payer les propriétaires et les usagers des forêts qui réduisent l'impact de leurs activités sur le couvert forestier. Il est donc très important d'identifier les personnes qui contribuent à réduire les émissions ou à augmenter les stocks de carbone forestier, car ce

⁸ Les trois phases du REDD+ tel que défini dans le cadre de la CCNUCC sont les suivantes : une phase de préparation des stratégies nationales et de renforcement des capacités, une phase intermédiaire de mise en œuvre des politiques et mesures prévues, une phase finale fondée sur le paiement aux résultats basés sur les réductions d'émissions constatées par rapport à un scénario de référence, grâce à un système de suivi, rapportage, et de vérification fiable et transparent (Maljean-Dubois, 2010 ; 229). tion des forêts, et le rôle de la conservation, de la gestion durable des forêts et de l'accroissement des stocks de carbone forestiers dans les pays en développement [...]» (ONU, CCNUCC, décision -/CP.21).

⁹ CCNUCC 2009, *Reordering and consolidation of text in the revised negotiating text. Advanced version*. 1F5C CSeCp/tAemWbGerL 2C0A0/92 009/INF.2. Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, Bonn, Allemagne.

sont ces dernières qui devront être titulaires des droits sur le carbone leur donnant ainsi accès au bénéfice de la REDD+. La question de savoir qui sont les titulaires légitimes de ces droits se pose. En l'état actuel du droit camerounais, la réponse n'est pas claire dans la mesure où les régimes fonciers et forestiers se chevauchent et ne définissent pas les droits sur le carbone. Par ailleurs, des droits fonciers mal définis et contestés sont souvent associés à la déforestation et à la dégradation des forêts (Nguiffo, 2012 ; 30).

Il apparaît donc indispensable de clarifier la question foncière forestière pour créer des incitations à la préservation des forêts, protéger les droits des communautés forestières et permettre leur accès équitable au bénéfice de la REDD+¹⁰. C'est pourquoi, les différentes institutions chargées d'accompagner les Etats dans le processus REDD+ posent la réforme de la tenure foncière dans le sens d'une meilleure sécurisation des droits fonciers des communautés forestières comme une condition et une exigence à respecter pour bénéficier de leur concours technique et financier.

2. La REDD+ : une opportunité de financement de la réforme foncière au Cameroun

Une des composantes importantes de la préparation à la REDD+ est l'engagement par les Etats d'un certain nombre de réformes légales et institutionnelles au nombre desquelles l'aménagement du territoire, l'amélioration de la gouvernance et les réformes foncière et forestière. La REDD+ pourrait alors se présenter comme un mécanisme de changement de politiques publiques qui vise la mise en place de politiques qui permettent de passer à une économie plus efficiente dans l'utilisation des ressources naturelles et forestières en particulier. La clarification et le renforcement des droits fonciers/forestiers des différentes parties prenantes est un axe important de la préparation à la REDD+. C'est dans cette logique que l'adoption et la mise en œuvre d'un régime foncier préservant les droits des communautés sont des indicateurs de performance aux phases 1 et 2 du processus REDD+ permettant de passer à la troisième phase qui consiste à recevoir des paiements après vérification des réductions de GES.

Le gouvernement du Cameroun a pris l'engagement dans son document de préparation à la REDD+ soumis et validé par le Comité des Participants du FCPF en Octobre 2012 à Brazzaville, de faire avancer rapidement les réflexions relatives à la réforme foncière, durant sa préparation à la REDD+. A cet effet, il s'est engagé à allouer une partie des ressources destinées à la préparation de la REDD+ au Ministère chargé des affaires foncières pour accomplir au mieux sa mission au regard des enjeux de cette réforme pour le mécanisme REDD+. C'est dans cette optique que « *les différents apports de la REDD+ à la réforme foncière (...) devront faire l'objet d'une étude préalable afin de réduire entre autres les risques d'accaparement des terres par le secteur privé mais aussi par les élites locales, et ceci au détriment des communautés riveraines et dépendantes des forêts* » (Etat du Cameroun, 2012 ; 52).

A. La REDD+ comme indication en matière de sécurisation des DFC

Dans le cadre du mécanisme international REDD+, il a été mis en place un certain nombre de garanties encore appelées sauvegardes sociales et environnementales. Ces sauvegardes

¹⁰ ONU-REDD (Fond multi donateur géré conjointement par la FAO, le PNUD et le PNUE), le Fond de Partenariat sur le Carbone forestier (FCPF) administré par la Banque mondiale.



constituent des indications qui doivent permettre aux politiques et programmes REDD+ de prendre en compte les droits des populations forestières et leur permettra de participer à leur développement durable.

1. Les sauvegardes sociales et environnementales de la REDD+

La REDD+ a suscité des préoccupations au niveau international concernant ses potentiels impacts négatifs sur la tenure foncière et les moyens de subsistance des populations (*Kalame et al., 2012 ; 5*). Un certain nombre de risques sociaux et environnementaux ont été identifiés dans le cadre de la mise en œuvre de la REDD+ au niveau national à savoir : le risque de perte des territoires et des droits des peuples autochtones et autres communautés dépendantes des forêts ; le risque de perte des moyens traditionnels et ruraux d'existence ; les risques de création de cadres institutionnels / politiques contradictoires ; le risque d'exclusion sociale et capture des bénéfices par les élites, le risque de conflit Hommes-Nature ; le risque de conversion des forêts naturelles en plantations et autres usages à faible biodiversité et faible résilience; et la maximisation des bénéfices du carbone au détriment des autres bénéfices de la forêt (*Akwah, 2011 ; 7*).

Pour gérer ces différents risques, des politiques de sauvegardes ont été mises en place par les institutions chargées de soutenir les processus nationaux de préparation à la REDD+. C'est ainsi que l'ONU-REDD, suite aux accords de Cancun de 2010 (qui prévoient une liste de directives internationales relatives aux sauvegardes sociales et environnementales) a élaboré un certain nombre de principes et de critères environnementaux et sociaux pour s'assurer que les politiques, conventions et déclarations de l'ONU sont respectées dans le processus REDD+, et que les bénéfices environnementaux et sociaux de la REDD+ sont valorisés et maximisés. Dans la même logique, dans le cadre du CCBA¹¹, des standards sociaux et environnementaux de la REDD+ ont été élaborés (REDD-SES) pour appuyer les gouvernements dans l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies REDD+, afin qu'ils respectent les droits des peuples autochtones et des communautés locales et parviennent à une bonne gestion des bénéfices environnementaux et sociaux de la REDD+. Par ailleurs, le Fond de Partenariat pour le Carbone Forestier (FCPF) administré par la Banque Mondiale a élaboré une approche dite « commune » des sauvegardes sociales et environnementales lors de son 9^e comité des participants tenu à Oslo en Norvège en Juin 2011. Cette approche commune vise à harmoniser les directives de la Banque mondiale avec celles de l'ONU-REDD, mais aussi prend en compte les autres initiatives REDD-SES, les Principes et Critères du Forest Stewardship Council (FSC)¹².

De manière générale les sauvegardes environnementales et sociales dans le cadre de la REDD+ s'articulent autour de huit principes : des Droits au foncier, aux territoires et ressources reconnus et respectés ; les bénéfices partagés de façon équitable entre les ayant-droits et parties prenantes ; l'amélioration des moyens d'existence et du bien-être des communautés locales, autochtones, et des populations vulnérables ; la contributions des politiques REDD+ au développement durable, à la protection des droits humains et à la bonne gouvernance, la préservation de la biodiversité, le maintien et le renforcement des services écosystémiques par

¹¹ *The Climate, Community and Biodiversity Alliance* est une coalition internationale d'ONG travaillant sur les questions forestières.

¹² Le FSC est un mécanisme de certification forestière.

les politiques REDD+; la participation des ayants-droit au processus ; l'accès aux informations pour faciliter les prises de décision et permettre une bonne gouvernance et le respect des traités, conventions et autres instrument internationaux protégeant notamment les droits fonciers des communautés locales et autochtones.

2. Les sauvegardes sociales et environnementales de la REDD+ en matière de sécurisation des DFC

Comme mentionné précédemment, un des risques que fait peser le processus REDD+ sur les communautés forestières est celui de la perte des territoires et des droits sur les terres. Ce qui a pour conséquences : la perte des moyens d'existence, le non-respect de valeurs socioculturelles, le renforcement de l'exclusion sociale et de la précarité des communautés forestières. Il apparaît donc nécessaire de prendre des mesures pour faire face à ces différentes menaces aux droits des communautés forestières. Ces dernières subissent déjà les conséquences négatives des autres modes d'utilisation des espaces forestiers au Cameroun à savoir : l'exploitation du bois d'œuvre, la conservation, et plus récemment les activités minières. Par conséquent, dans le cadre des sauvegardes sociales et environnementales de la REDD+, les Etats sont encouragés à ratifier et à mettre en œuvre les accords, traités et autres textes internationaux concernant la protection des droits fonciers des communautés locales et autochtones, mais aussi à respecter les directives, codes de bonne conduites et standards des différentes institutions internationales. Au nombre de ces textes et déclarations internationaux qui contiennent des dispositions garantissant les DFC, nous pouvons citer :

- la Convention sur la diversité biologique (CBD) et son Protocole de Nagoya¹³,
- la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail¹⁴,
- la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes¹⁵,
- la Convention des Nations Unies contre la corruption,
- la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones¹⁶,
- la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

Pour ce qui est des directives des organisations internationales, on peut par exemple citer : les Directives volontaires de la FAO¹⁷, le Cadre environnemental et social de la Banque Mondiale. Deux moyens de transposition des normes internationales dans le droit interne sont généralement admis. Il s'agit d'une part de la ratification et de l'approbation des accords et

¹³ Disposition sur les droits des Peuples Autochtones et les Communautés Locales.

¹⁴ L'article 14 stipule une obligation aux États signataires dans les termes suivants: «Les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés... Des procédures adéquates doivent être instituées dans le cadre du système juridique national en vue de trancher les revendications relatives à des terres émanant des peuples intéressés».

¹⁵ L'art. 3 mentionne le principe de non-discrimination et vise à éliminer toute forme de discrimination contre la femme afin de lui permettre de jouir de tous ses droits humains dont le droit à la propriété.

¹⁶ La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, adoptée le 13 septembre 2007 en son article 10 dispose que : « les peuples autochtones ne peuvent être enlevés de force à leurs terres ou territoires. Aucune réinstallation ne peut avoir lieu sans le consentement préalable – donné librement et en connaissance de cause des peuples autochtones concernés et un accord sur une indemnisation juste et équitable et lorsque cela est possible, la faculté de retour».

¹⁷ Elles portent essentiellement sur : la reconnaissance et la protection de droits de tenure légitimes, les méthodes d'enregistrement et de transfert des droits de tenure, la gestion des expropriations et la restitution des terres aux communautés, le sort des populations autochtones, la garantie de la responsabilité et de la transparence des investissements dans les terres agricoles, les mécanismes de résolution des conflits liés aux droits fonciers.



traités internationaux. Dans ce sens, l'article 45 du texte constitutionnel de 1996 dispose que « *les traités ou accords internationaux régulièrement approuvés ou ratifiés ont dès leur publication une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie* ». D'autre part, pour ce qui est des textes non ratifiés ou non contraignants, c'est la doctrine qui apporte une solution. Ainsi, les Etats peuvent s'en inspirer au cours de l'élaboration des textes nationaux sur la base de ce que Michel Prieur appelle la circulation internationale des normes pour intégrer des normes non contraignantes dans l'ordonnement juridique national.

II. Les réformes foncières et forestières comme opportunités de transposition des sauvegardes de la REDD+ en droit camerounais

Contrairement à la tendance législative en matière foncière et forestière au Cameroun qui peut s'analyser comme une dépossession progressive des communautés de leurs droits coutumiers, la Constitution du Cameroun garantit les droits traditionnels des communautés et la protection des minorités. Reste donc aux réformes foncière et forestière en cours de saisir les opportunités qu'offrent la REDD+ pour une meilleure sécurisation des DFC.

A. Les garanties constitutionnelles de la sécurisation des DFC

Elle s'articule autour de la reconnaissance constitutionnelle des droits traditionnels et de la protection constitutionnelle du droit des minorités aux bénéfices des richesses naturelles.

1. La reconnaissance constitutionnelle des DFC

L'une des innovations majeures du texte constitutionnel de 1996 est la consécration de la coutume en droit camerounais (Sietchoua, 1999 ; 139). A cet effet, l'article 1 al.2 dispose que « *la République du Cameroun... reconnaît et protège les valeurs traditionnelles conformes aux principes démocratiques, aux droits de l'homme et à la loi* ». Si l'interprétation par le juge constitutionnel de la notion de valeurs traditionnelles reste attendue, le juge administratif l'a assimilé à la coutume à l'occasion de plusieurs affaires concernant notamment le contentieux de la désignation des chefs traditionnels (Sietchoua, 1999 ; 139-140)¹⁸ et les droits fonciers coutumiers sont emblématiques de la coutume. Mais cette disposition est soumise à un certain nombre de réserves.

La première réserve est que les « valeurs traditionnelles » doivent être conformes aux principes démocratiques. Du point de vue de la démocratie représentative, les élus sont les représentants des communautés, par conséquent, ils doivent édicter des règles qui sont conformes aux intérêts des personnes qu'elles représentent. Dans cette logique la protection des DFC représente sans aucun doute une des attentes les plus légitimes des communautés forestières du Cameroun. La deuxième réserve concerne la conformité aux droits de l'homme. De ce point de vue, la prise en compte des droits fonciers communautaires par le législateur foncier permettrait la protection des droits patrimoniaux des minorités et des populations défavorisés qui sont consacrés par les instruments internationaux en matière de droits de l'homme.

¹⁸ Affaires KOUANG Guillaume Charles, ESSOMBA Marc Antoine, MONKAM TCHIENTCHEU David. Voir Recueil Mbome, Yaoundé, 1990, pour plus de détails.

Enfin, la troisième réserve concerne la conformité à la loi. Pour ce point, dans la mesure où la Constitution reconnaît et consacre les valeurs traditionnelles dont les droits fonciers coutumiers en sont une illustration emblématique, reste donc à la loi foncière de se conformer à la constitution.

2. La protection constitutionnelle du droit des minorités aux bénéfices des richesses naturelles

Le préambule du texte constitutionnel de 1996 déclare que le Cameroun est « *résolu à exploiter ses richesses naturelles afin d'assurer le bien-être de tous, en relevant le niveau de vie des populations sans aucune discrimination...* ». La constitution du Cameroun pose ainsi le principe de non-discrimination quant à l'accès et à la jouissance des ressources naturelles pour toutes les populations du Cameroun. De plus, le principe de la protection des minorités est affirmé par le même préambule de la constitution. En effet, la prise en compte des minorités et la participation de toutes les composantes sociales aux processus de prise de décision et la redistribution équitable de la richesse nationale sont des principes cardinaux de la gouvernance démocratique.

Dans cette logique, la politique de « *l'équilibre régional* » adoptée par le Cameroun dès son accession à l'indépendance pour juguler les disparités de développement entre les différentes régions du pays trouve toute sa pertinence. Elle pourrait servir de matrice pour réduire les disparités entre populations urbaines et rurales notamment les minorités autochtones, quand on sait que, plus de 80% de la richesse nationale provient du monde rural, alors que celles-ci ne sont bénéficiaires que d'une part résiduelle de ces richesses. Le régime foncier actuel semble avoir été conçu pour des citadins de telle sorte qu'on assiste à un accaparement des terres rurales par les élites urbaines, notamment, lorsque des projets d'infrastructures sont mis en place dans les zones rurales. Ce qui favorise davantage la marginalisation de ces communautés, car la terre qui constitue leur principal facteur de production leur est de plus en plus retirée par des élites qui y voient une nouvelle opportunité de captation des ressources publiques. La consécration des droits fonciers communautaires par les réformes foncières et forestières en cours permettrait de prendre en compte les droits et intérêts des communautés rurales par les politiques publiques de gestion des ressources naturelles.

Le texte constitutionnel de 1996 en reconnaissant les valeurs traditionnelles et en protégeant l'accès des minorités rurales aux ressources naturelles pose déjà les bases juridiques de la protection des DFC. La préparation de la stratégie nationale REDD+ quant à elle se présente comme un cadre facilitant la consécration de ces droits par les réformes foncières et forestières en cours.

B. Les réformes foncières et forestières comme opportunité de sécurisation des DFC

Les réformes foncières et forestières en cours au Cameroun donnent l'occasion d'intégrer de véritables innovations juridiques dans la législation sur les ressources naturelles à savoir ; la préservation des services environnementaux comme forme de mise en valeur foncière et la définition des droits sur le carbone forestier.



1. La prise en compte des services écosystémiques et la REDD+ comme une opportunité de redéfinition juridique de la mise en valeur

La forêt fournit différents types de services à l'humanité : des services d'approvisionnement, qui sont relatifs aux produits tirés des écosystèmes (alimentation, eaux douces, produits ligneux et non ligneux...) des services de régulation qui sont des avantages découlant de la régulation des processus écosystémiques (régulation du climat par le cycle du carbone, protection des bassins versants...), services culturels qui sont des avantages non matériels découlant des écosystèmes (récréation et écotourisme, culturel...) et des services d'appui qui sont des services nécessaires pour la production de tous les autres services (formation du sol, cycles des nutriments...) (Karsenty, 2015). Les communautés forestières sont les principales garantes de ces différents services du fait de pratiques qui ont contribué à les préserver depuis toujours. Par ailleurs, elles dépendent elles-mêmes des forêts pour leurs moyens d'existence (alimentation, santé, habitat, rites...). Les services écosystémiques peuvent donc être définis comme des qualités associées à des éléments naturels en tant que support vivant pour les activités humaines (qualité de l'eau d'un bassin versant, capacité de séquestration du carbone par une forêt...) Ces services portent soit sur des biens communs ou collectifs profitant à un nombre limité de bénéficiaires soit sur des biens publics profitant à un grand nombre d'individus bénéficiaires, y compris les générations futures (Chassany, 2011 ; 2).

La notion de mise en valeur probante telle que définie à l'article 15 de l'ordonnance 74/01 portant Régime foncier comme la condition d'accès à la propriété foncière doit être révisée. En effet, elle doit pouvoir intégrer la préservation des services écosystémiques comme un forme de mise en valeur donnant accès à des droits fonciers qui ne seraient pas nécessairement constitutifs de la propriété. Jusqu'ici, seules les activités qui contribuent au défrichement de la forêt constituent des mises en valeur probantes, mais il convient désormais d'y prendre en compte les activités qui participent à la protection des écosystèmes.

Avec la prise en compte des services écosystémiques, la notion de mise en valeur va intégrer les activités qui contribuent à sauvegarder la biodiversité, le carbone forestier, à la régulation du cycle de l'eau et la protection des sols qui constituent un véritable « capital naturel » nécessaires à toutes les activités productives. Dès lors les bénéficiaires de ces ressources seraient conduits à rémunérer les populations qui contribuent à préserver celles-ci. Par exemple les populations Baka, Bedzang et Bagyeli de la forêt dont le système de production est très peu destructeur des forêts pourraient être rémunérés pour les services liés à leurs activités et qui contribuent à préserver les services tels la biodiversité, le carbone, qui constituent des biens publics pour la planète entière, ou encore pourraient devenir de véritables guides écotouristiques pour des randonnées forestières comme alternative au braconnage par exemple. Mais reste à savoir quel mécanisme juridique permettrait de préserver les services écosystémiques forestiers tout en sécurisant les droits des communautés.

A cet effet, nous proposons les catégories juridiques de patrimoine collectif et de patrimoine d'affectation comme moyen juridique de sécurisation des espaces-ressources communautaires. Le patrimoine collectif est constitué de l'ensemble des éléments matériels et immatériels qui concourent à maintenir et développer l'identité de chacun dans le temps et dans l'espace (Leroy, 1996). Tandis que la notion de patrimoine d'affectation conçu en droit administratif par Léon Duguit définit un ensemble de biens répondant à la même finalité¹⁹.

¹⁸Affaires KOUANG Guillaume Charles, ESSOMBA Marc Antoine, MONKAM TCHIENCHEU David. Voir Recueil Mbome, Yaoundé, 1990, pour plus de détails.

¹⁹Vocabulaire juridique Henri Capitant

Ainsi, les espaces-ressources (parcours de chasse, de collecte ou encore d'écotourisme) des populations autochtones, clairement identifiés par ces derniers à l'aide de la cartographie participative, pourrait être gérée comme leur patrimoine collectif communautaire et être attribué sous la forme de « forêt communautaire » déjà prévu dans la loi portant Régime des forêts de 1994. Etant donné que les membres du groupe concerné sont eux-mêmes utilisateurs, il s'agira de se mettre d'accord sur un système de droits négociés avec l'administration forestière et les autres parties prenantes.

Pour ce qui concerne les espaces réservés à la conservation, la notion de patrimoine d'affectation permettrait de faire la distinction entre les ressources exclusives et non exclusives en vue de déterminer des usages compatibles avec l'affectation desdits espaces à la conservation et le maintien des espèces protégées. Dès lors ces populations contribueront à la sauvegarde des espèces protégées au bénéfice des générations futures. Par ailleurs, leur responsabilité individuelle et collective pourrait être engagée pour des activités illicites survenant sur ces espaces. Mais, pour inciter les communautés à préserver ces services environnementaux, encore faudrait-il clarifier leurs droits sur les ressources et sur le carbone forestier.

2. La clarification des droits sur le carbone dans le cadre de la réforme de la loi forestière.

La prise en compte des enjeux liés au changement climatique est constamment énoncée par les pouvoirs publics comme l'une des motivations ayant conduit à la relecture de la loi sur les forêts. Au nombre des préoccupations actuellement prises en compte on peut citer l'intégration des paiements pour services environnementaux (PSE) dans le nouveau texte. Mais cette question est intimement liée à celle des droits sur le carbone forestier, car, les PSE sont des instruments basés sur une transaction bilatérale fondée sur une incitation à préserver un service environnemental qui peut être le carbone par exemple. Le Document de préparation à la REDD+ du Cameroun prévoit que le mécanisme de partage des bénéfices de la REDD+ au Cameroun s'inspirera des mécanismes existants notamment celui de la Redevance forestière annuelle (RFA) et le système de partage des bénéfices du Prunus dans la région du Mont Cameroun, mais devra aussi prendre en compte les droits fonciers et les droits sur le carbone. La clarification des droits sur le carbone qui elle-même est tributaire de celle des droits fonciers forestiers est un préalable à la redistribution équitable des avantages de la REDD+.

Le Cameroun a opté pour une approche mixte de la REDD+ basée à la fois sur les mécanismes de fonds et de marché. Dans le premier cas, un fonds national pourrait être mis en place pour financer des réformes structurelles dans les régions menacées par la déforestation. Dans ce cas la rémunération est obtenue au niveau national pour des résultats évalués au niveau national. Dès lors l'Etat devra partager les revenus qu'il reçoit de la REDD+ par souci d'équité, mais aussi pour inciter les communautés forestières à respecter les mesures prises en vue de réduire les émissions ou d'augmenter les stocks de carbone forestier au niveau local. Dans cette optique, le carbone pourrait être considéré comme une ressource naturelle et par conséquent les droits sur le carbone appartiendraient à l'Etat indépendamment des droits fonciers au même titre qu'une rente pétrolière ou la redevance forestière (*Nchunu Sama et Bih Tawah 2009*). Cette approche, en assimilant le carbone à une ressource naturelle (au même titre que les mines ou le pétrole par exemple) ne tient pas compte de la nature du carbone qui constitue plus le fruit d'un arbre qui reste debout, donc plus proche d'un produit forestier non ligneux, à la différence qu'il est intangible. La principale limite de cette conception est son conservatisme qui ne pourrait pas



inciter les personnes privées ou même les communautés à se lancer dans des projets REDD+. Mais cette approche a le mérite de traiter le carbone indépendamment du titre sur celui-ci contrairement à l'approche par le marché.

Dans une approche projet fondée sur les mécanismes du marché, le « crédit de carbone » représenterait un titre (un actif monétaire) attestant du résultat d'une action : la réduction d'une émission ou la création d'un stock de carbone (Karsenty et al, 2012). Le « crédit de carbone » pourrait donc être considéré comme un « bien meuble incorporel ». Ceci au motif qu'il « peut être déplacé, mais il est également « incorporel » parce que le carbone absorbé/ évité n'est pas tangible » (Perez Correa, 2009). Par conséquent, La propriété des crédits de carbone serait donc conférée à la personne qui peut prouver qu'elle est à l'origine d'un tel résultat (Dkamela, 2011 ; 28). Deux principales limites peuvent être trouvées à cette approche. La première c'est qu'on est là dans la catégorie des *meubles par détermination de la loi*, or en l'état actuel du droit positif, aucune législation ne détermine les droits sur le carbone, par conséquent la nouvelle loi forestière devra se prononcer sur la question. La deuxième limite est qu'aucune distinction juridique claire n'est faite entre le *carbone* (ressource) et le *crédit carbone* (titre) ce qui peut aboutir à une privatisation à outrance des droits sur le carbone et par conséquent renforcer la concurrence autour de ces droits et marginaliser davantage les communautés locales et autochtones.

Par ailleurs les dispositions relatives aux services environnementaux et aux droits sur le carbone pourraient être applicables sur l'ensemble du territoire national dans la mesure où ces services environnementaux concernent aussi par exemple la protection des bassins versants, les mesures de protection des sols et de lutte contre la désertification. En outre, les activités de boisement et de reboisement qui sont éligible non seulement au REDD+, mais aussi au Mécanisme de développement propre peuvent être mises en œuvre dans toutes les régions agro-écologiques

Conclusion

En définitive, la REDD+ pourrait constituer un cadre de sécurisation des droits fonciers communautaires dans la mesure où il représente une incitation, mais aussi propose des indications pour une meilleure sécurisation de ces droits. Reste donc que les réformes forestières et foncières en cours saisissent cette opportunité pour intégrer les questions relatives aux services écosystémiques et la clarification des droits fonciers et des droits sur le carbone qui pourraient représenter de véritables innovations en matière de gestion des ressources naturelles au Cameroun. Au demeurant, il serait recommandé que non seulement la préparation du Cameroun au REDD+, les réformes foncières et forestières soient des processus participatifs, inclusifs où les intérêts et les droits des communautés sont réellement pris en compte. Car dans le contexte sous régional de conflits récurrents autour de l'accès aux bénéfices issus de l'exploitation des ressources naturelles ; le contexte de conflit de titres entre différents opérateurs de différents secteurs du fait de la très faible coordination des interventions sectorielles dans l'espace forestier et des chevauchements entre différentes lois et politiques, la sécurisation des DFC pourrait se poser en terme de sécurité humaine et environnementale.

Indications bibliographiques

- ALDEN WILY Liz, A qui appartient cette terre ? Le statut de la propriété foncière coutumière au Cameroun, CED/FERN/The Rainforest Foundation UK, 2011.
- ANGELSEN, A. et AL., Réaliser la REDD+ : Options stratégiques et politiques nationales. CIFOR, Bogor, Indonésie, 2010.
- ASSEMBE-MVONDO Samuel et Djeukam Robinson, Etat des lieux des droits collectifs reconnus aux communautés locales au Cameroun, CIFOR.
- BERGONZINI Jean-Claude, Changements climatiques, désertification, diversité biologique et forêts, SILVA et RIAT, 2004.
- CHASSANY (J.P.), SALLES (J.M.), Les paiements pour services environnementaux dans les programmes de lutte contre la désertification : potentiels et limites, Communication au Séminaire « Politiques, programmes et projets de lutte contre la désertification, quelles évaluations ? », CSFD, Montpellier, 29-30 juin 2011,
- DKAMELA Guy Patrice, Le contexte de la REDD+ au Cameroun : moteurs, agents et institutions. Papier Occasionnel 57.CIFOR, Bogor, Indonésie, 2011.
- FPAE, "Jeux et enjeux fonciers" in Enjeux n°47-48 Novembre 2012.
- KARSENTY (A), VOGEL (A), EZZINE de BLAS (D) et FETIVEAU (J), « La problématique des droits sur le carbone dans REDD+ », Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement, Débats et Perspectives, mis en ligne le 9 novembre 2012, consulté le 23 juillet 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/12974> ; DOI : 10.4000/vertigo.12974
- KARSENTY Alain, ASSEMBE Samuel, « Les régimes fonciers et la mise en œuvre de la REDD+ en Afrique centrale », REVUE DES QUESTIONS FONCIÈRES.
- LARSON Anne M., PETKOVA Elena, « An Introduction to Forest Governance, People and REDD+ in Latin America: Obstacles and Opportunities », Forests 2011, 2, 86-111.
- Le ROY (E) et al, La sécurisation foncière en Afrique, pour une gestion viable des ressources renouvelables, Paris, KARTHALA, 1996.
- NNAH (S), ESSOMBA (E), SONNE (N), RETANA (V), Blese Kalame (F), Social safeguards and the right of indigenous people in REDD+ process in Cameroun, CED/WWF, 2012.
- NCHUNU Justice SAMA and Electha BIH TAWAH, "Case Study: Cameroon," in Legal frameworks for REDD: design and implementation at the national level, ed. J. Costenbader, IUCN environmental policy and law paper 077 (Gland, Switzerland: IUCN Environmental Law Centre, 2009), 139; GFA ENVEST, "Mt. Cameroon – REDD+ Feasibility Study," March 1, 2008, http://www.gfagroup.de/envest/projects/gfa_envest_projects_eng_3431628.html.
- PEREZ CORREA (S), Spécificités juridiques sur le carbone. Communication au séminaire sur les projets MDP au Cameroun. Yaoundé, Cameroun 28-30 octobre 2009.

QUELLES SONT LES IMPLICATIONS JURIDIQUES ET ECONOMIQUES DE L'ACCORD DE PARIS POUR LES DROITS DES FEMMES EN AFRIQUE ?

Cécile DUCLAUX-MONTEIL OTT¹ et Martin YELKOUNI²

Résumé

Plusieurs études montrent que les femmes sont victimes du dérèglement climatique qui les affectent de manière différenciée et par la multiplicité de leurs rôles³. Dans certaines régions africaines, par exemple, la récurrence et la recrudescence des phénomènes climatiques tels que la sécheresse et les inondations ont pour conséquence la dégradation des terres, l'aggravation de l'insécurité alimentaire, etc. Les femmes se trouvent ainsi au cœur de la problématique du changement climatique, car en considération du caractère transversal du changement climatique, toutes ses formes de manifestation l'affectent. Dans cette contribution, nous nous questionnons sur l'importance de l'accord de Paris : participe-t-il à la reconnaissance et au renforcement du rôle des femmes dans la lutte contre le changement climatique ?

Mots clés : Femmes, droits, climat, rôle, phénomènes climatiques, changement climatique, Accord de Paris.

Abstract

Several studies show that women are victims of climate change that affects them in a differentiated way and by the multiplicity of their roles. In some African regions, for example, the recurrence and resurgence of climatic phenomena such as drought and floods result in land degradation, worsening food insecurity, and so on. Women are thus at the heart of the problem of climate change, because in consideration of the cross-cutting nature of climate change, all forms of manifestation affect it. In this contribution, we are questioning the importance of the Paris Agreement: does it contribute to the recognition and strengthening of the role of women in the fight against climate change?

Keywords: Women, rights, climate, role, climate phenomena, climate change, Paris Agreement.

¹ Docteur en droit international et comparé de l'environnement et Enseignante associée à l'Université Senghor d'Alexandrie/Campus Ouagadougou.

² Docteur en économie de l'environnement et Directeur du Département environnement de l'Université Senghor d'Alexandrie.

³ Rapport Oxfam juin 2009, « The Winds of Change : Climate change, poverty and the environment in Malawi », juin 2009, 52 p ; Yacine Diagne Gueye, Genre, changements climatiques et sécurité humaine. Le cas du Sénégal, Enda programme énergie, 12/02/2015, 22 p.

Introduction

Il est largement admis, aujourd'hui, que la participation des femmes⁴ est une condition essentielle à l'élimination de la pauvreté, d'une croissance économique soutenue, du développement social, de la protection de l'environnement et de la justice sociale. Toutefois, en matière de lutte contre le changement climatique, leur contribution n'est toujours pas suffisamment reconnue. Or, les femmes mobilisent leur savoir-faire dans plusieurs domaines : plantation de nouvelles variétés de cultures, mise en place d'activités productrices diversifiées pour augmenter les revenus, les activités de recyclage. C'est le cas par exemple des femmes au Bénin des «GOHOTOS» ou femmes récupératrices qui ont mis en place un système de gestion efficace des déchets solides ménagers. Elles recyclent les plastiques, bouteilles et objets métalliques. Les déchets organiques sont transformés en engrais et revendus aux jardiniers pour leurs cultures de légumes.

Comme plusieurs autres groupes de femmes en Afrique et dans le monde, elles vont mettre en œuvre des mécanismes pour faire face à ces contraintes au regard de leur rôle de responsable au premier chef de l'économie domestique.

Notre communication se propose d'examiner l'Accord de Paris au regard de ses implications juridiques et économiques sur les droits des femmes en Afrique.

Cet Accord participe-t-il au renforcement du rôle des femmes dans la lutte contre le changement climatique ? Permet-il aux Etats de traduire leurs engagements en actes ? Les droits des femmes, à l'instar de l'accès aux financements, à la justice climatique sont-ils mieux respectés avec cet Accord ? (I) Répondre à ces questions, (la liste n'est pas exhaustive), permettra de vérifier si l'Accord de Paris relève ces défis qui permettent de lutter contre l'aggravation des conséquences du dérèglement climatique et de promouvoir un développement durable et équitable en particulier pour les populations les plus défavorisées (femmes, jeunes, vieux, populations autochtones, etc.). Par conséquent, il devait promouvoir des stratégies concrètes d'adaptation, d'atténuation, de transferts de technologies, assorties de moyens financiers nécessaires par l'opérationnalisation du Fonds vert, en y associant les femmes sur un pied d'égalité (II).

I. Le renforcement des droits des femmes pour la lutte contre les changements climatiques par l'Accord de Paris

A l'instar de nombreux instruments internationaux, les droits des femmes dans la lutte contre les changements climatiques sont reconnus dans le préambule de l'accord de Paris (A). Toutefois, cette reconnaissance pour être effective doit avoir une traduction concrète (B).

A. L'Accord de Paris partage plusieurs valeurs et principes des instruments internationaux

⁴ Le chapitre 31 de l'Agenda 21 est consacré aux moyens qui permettront à la communauté scientifique et technique de « contribuer de façon plus ouverte et efficace aux décisions concernant l'environnement et le développement de renforcer le rôle des femmes pour qu'elles deviennent des partenaires à part entière dans les disciplines scientifiques et techniques ».



L'Accord de Paris, en reconnaissant dans son préambule l'égalité des sexes et l'autonomisation⁵ des femmes, est guidé par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme qui reconnaissent et garantissant les droits de la femme. Nous citerons, quelques instruments comme exemple.

L'Accord de Paris est guidé par tous les principes et les buts de la Charte des Nations Unies⁶. Cette Charte est le premier accord international à affirmer le principe d'égalité entre les femmes et les hommes. Dans son préambule⁷, elle réaffirme, entre autre, l'importance du respect de l'égalité de droits des hommes et des femmes pour vivre dans un monde en paix. Dans son chapitre I, elle affirme que le succès d'une la coopération internationale est lié au respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe⁸.

Cet Accord se réfère également aux textes ci-après :

- La Déclaration universelle des droits de l'homme⁹, qui dispose en son article 1 que « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits... » ;
- La Déclaration de Rio de 1992, quant à elle, reconnaît dans son principe n°20 que les femmes sont des actrices importantes dans la lutte pour la conservation de l'environnement¹⁰ ;
- La Convention sur la diversité biologique de 1992, dans son préambule¹¹ reconnaît le rôle capital que jouent les femmes dans la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ;
- Le Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique de 1995 réaffirme, aussi, le principe de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes¹² ;
- La Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de 1979 rappelle, dans son préambule, (§ 7), que la discrimination à l'encontre des femmes viole les principes de

⁵ Processus de prise de conscience et de mise en œuvre concrète à la fois individuelle et collective, des capacités des femmes à décider de leur propre vie, en renforçant leur compréhension et en leur permettant une plus grande maîtrise de leurs conditions sociales économiques, politiques et écologiques.

⁶ Elle a été signée le 26 juin 1945 par 51 pays.

⁷ Préambule : « Résolus à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes... ».

⁸ Chapitre 1, buts et principes, article 1 alinéa 3 : « Réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, en développant et en encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinctions de race, de sexe, de langue ou de religion »

⁹ Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948 par 48 pays.

¹⁰ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Principes de gestion des forêts : « Les femmes ont un rôle vital dans la gestion de l'environnement et le développement. Leur pleine participation est donc essentielle à la réalisation d'un développement durable », Sommet de la terre de Rio CNUCED, 1992.

¹¹ Convention sur la diversité biologique, Préambule §-13 : « Reconnaissant également le rôle capital que jouent les femmes dans la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et affirmant la nécessité d'assurer leur pleine participation à tous les niveaux aux décisions politiques concernant la conservation de la diversité biologique et à leur application », 1992.

¹² Protocole à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique, Préambule, §-8 : « Réaffirmant le principe de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes tel que consacré dans l'Acte constitutif de l'Union africaine, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique, les déclarations, résolutions et décisions pertinentes qui soulignent l'engagement des États africains à assurer la pleine participation des femmes africaines au développement de l'Afrique comme des partenaires égaux », ratifié par 36 pays.

l'égalité des droits et qu'elle entrave la participation des femmes, dans les mêmes conditions que les hommes, à la vie politique, sociale, économique et culturelle de leur pays¹³ ;

- Dans le Programme d'action¹⁴ de Beijing 5, les femmes ont un rôle fondamental à jouer dans l'adoption de modes de consommation, de production et de gestion des ressources naturelles durables et écologiquement rationnels ;
- Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), dans son rapport¹⁵ de 2014, parmi les cinq principes communs pour l'adaptation et la création d'une capacité à s'adapter, recommande d'augmenter l'attention portée aux éléments culturels, éthiques et juridiques de l'adaptation en renforçant la participation des femmes, des jeunes et des populations pauvres et vulnérables aux politiques d'adaptation et à leur mise en œuvre.

L'Accord va s'inspirer des instruments internationaux relatifs aux droits de la femme pour renforcer leur reconnaissance. Ces différents textes reconnaissent aux femmes des droits humains, inaliénables, interdépendants et indivisibles. Sur ce plan, l'Accord n'innove pas mais s'inscrit dans la continuité.

B. L'Accord de Paris : Portée et axes majeurs en faveur des droits des femmes en Afrique

L'Accord de Paris n'est certes pas contraignant mais forme un bloc d'engagements et d'objectifs imbriqués et transparents. Il renforce l'égalité femmes-hommes et l'autonomisation des femmes (préambule § 1 ; article 7 § 5 ; article 11 § 2) et permet aux membres de la société civile d'engager des contentieux nationaux contre leur Etat pour manque d'ambition. Ce renforcement de l'égalité femmes-hommes se traduit à différents niveaux économique, social, environnemental, etc.

S'agissant du niveau économique et social, deux axes importants peuvent être analysés. Il s'agit notamment de l'accès égal à la terre, aux ressources économiques et productives et de l'accès aux financements.

L'accès égal à la terre, aux ressources économiques et productives

La plupart des activités des femmes en Afrique tournent autour de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, du tourisme et de l'exploitation des ressources naturelles (les produits forestiers non ligneux). Ces activités, essentiellement, de subsistance dépendent fortement des précipitations pour l'approvisionnement en eau des cultures, des espaces de pêche et le verdissement des pâturages. La lecture de différents plans nationaux africains d'adaptation aux changements, relèvent que l'agriculture sera toujours un secteur économique très vulnérable aux changements climatiques. Les producteurs agricoles des zones rurales, les femmes et les enfants seront les groupes les plus exposés.

¹³Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Préambule S-7 : « Rappelant que la discrimination à l'encontre des femmes viole les principes de l'égalité des droits et du respect de la dignité humaine, qu'elle entrave la participation des femmes, dans les mêmes conditions que les hommes, à la vie politique, sociale, économique et culturelle de leur pays, qu'elle fait obstacle à l'accroissement du bien-être de la société et de la famille et qu'elle empêche les femmes de servir leur pays et l'humanité dans toute la mesure de leurs possibilités ».

¹⁴Programme d'action de Beijing 5: Objectifs stratégiques et mesures à prendre. Les femmes et l'environnement, 1995.

¹⁵Rapport GIEC, 2014, Chapitre 22, Afrique.



Si la pauvreté¹⁶ a un visage féminin dans plusieurs régions africaines, c'est également, parce que les femmes ne possèdent pas de terres cultivables et sont moins instruites. En effet l'insécurité foncière, facteur important à prendre en considération, exacerbe la vulnérabilité de certaines catégories sociales, en l'occurrence des femmes, aux effets néfastes du changement climatique. Les femmes autochtones Baka et Bagyeli¹⁷ de la forêt tropicale du sud du Cameroun se sont exprimées, lors de la Journée Internationale de la Femme 2017, au sujet des menaces qui entourent les terres, les villages et les forêts où elles vivent.

L'accord de Paris en invitant les Parties, dans leur action pour l'adaptation, à suivre une démarche transparente, participative et sensible à l'égalité des sexes encourage, par ricochet, l'amélioration de la gouvernance foncière locale en vue de rationaliser l'utilisation de l'espace. Ainsi, l'amélioration de la gouvernance foncière pour une gestion durable participative et équitable des terres dans un contexte de changement climatique devient prioritaire.

Dans son rapport sur la situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture¹⁸, la FAO note l'importance d'un égal accès homme-femmes à la terre et aux ressources économiques et productives. En outre la Déclaration solennelle¹⁹ de l'Union Africaine sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique propose de promouvoir activement l'application de la législation en vue de garantir les droits des femmes à la terre (point 7).

Plusieurs pays ont élargi la reconnaissance formelle des droits des femmes en révisant leur législation foncière. Toutefois, la persistance des pratiques coutumières et l'incapacité d'un grand nombre de femmes à faire valoir leurs droits ne favorisent pas la mise en œuvre effective des dispositions juridiques officielles.

L'accord de Paris, en insistant sur le respect de l'égalité de sexes, actualise la question de l'incidence positive des femmes en faveur de la réduction de la pauvreté²⁰ et de l'insécurité alimentaire.

Désormais, les plans nationaux africains d'adaptation aux changements climatiques, concernant, la mise en œuvre de leur stratégie, inscrivent désormais la dimension genre. Cette prise compte de la dimension genre se traduit par :

- la réduction de la vulnérabilité des populations fragiles, vulnérables ou marginalisées (femmes, personnes âgées, personnes souffrant d'un handicap, enfants, minorités, populations autochtones etc. ;

¹⁶ Au Burkina Faso, les femmes ont un indice de 47,1 contre 45,7 pour les hommes, PNA 2015, p. 44.

¹⁷ Forest Peoples Programme : *Notre forêt est vide: les femmes autochtones documentent les menaces aux forêts au Cameroun*. Voir la vidéo sur : <http://www.forestpeoples.org/fr/gender-issues/news-article/2017/notre-foret-est-vide-les-femmes-autochtones-documentent-les-menaces>

¹⁸ FAO, *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture : le rôle des femmes dans l'agriculture, combler le fossé entre les femmes et les hommes pour soutenir le développement*, 2010-2011, p.1-72.

¹⁹ Déclaration solennelle sur l'égalité entre les hommes et les femmes en Afrique, point 7 : « ... Promouvoir activement l'application de la législation en vue de garantir les droits des femmes à la terre, à la propriété et à l'héritage, y compris leur droit au logement », Conférence de l'Union Africaine, Troisième session ordinaire, 6 au 8 juillet 2004, Addis-Abeba, Ethiopie, Assembly/AU/Decl.12(III), 7 p.

²⁰ Pour la FAO, l'accès égal des femmes à la terre et aux activités productives, permettrait de nourrir 150 millions de personnes et réduirait l'insécurité alimentaire, *op.cit.*, 2010/2011. Et, selon la Banque mondiale, il est de plus en plus évident que, lorsque l'égalité des sexes est mieux respectée, « la croissance économique tend à être plus rapide, les pauvres sortent plus vite de la pauvreté et les conditions de vie des hommes, des femmes et des enfants s'améliorent ».

- le renforcement de leurs capacités, leur autonomie et leur indépendance ;
- le renforcement du système de protection social ;
- l'encouragement de la solidarité nationale.

Si dans les cadres et politiques nationales de lutte contre les changements climatiques, les femmes sont encore considérées comme « Personnes vulnérables », l'Accord de Paris devient le cadre de référence qui permet désormais de considérer les femmes comme Actrices du développement et de la lutte contre le réchauffement climatique.

Concernant le niveau environnemental, l'accord de Paris, pour l'accès aux innovations techniques, aux énergies renouvelables dans ses articles 7§5, 11§1 et 2, 12, recommande aux Parties de :

- prendre compte des connaissances des populations en vue d'intégrer l'adaptation dans les politiques et les mesures environnementales pertinentes ;
- faciliter la mise au point, la diffusion et le déploiement de technologies
- renforcer les capacités par un processus efficace, itératif, participatif, transversal et sensible à l'égalité des sexes.

Il est nécessaire de valoriser le savoir-faire des femmes et leurs contributions à la lutte contre le dérèglement climatique. Dès son préambule (§7), l'Accord de Paris reconnaît que les changements climatiques sont sujet de préoccupation pour l'humanité toute entière. Par conséquent, les Parties devraient mobiliser tous les acteurs pour une action climatique forte et ambitieuse.

Plusieurs études montrent que la contribution des femmes à la lutte contre le dérèglement climatique est peu reconnue²¹. En effet, les femmes sont détentrices de connaissances environnementales locales qui, lorsqu'elles sont associées à des techniques et des technologies modernes, contribuent à une réponse d'adaptation plus efficace. Elles mobilisent leur savoir-faire dans plusieurs domaines : plantation de nouvelles variétés de cultures, mise en place d'activités productrices diversifiées pour augmenter les revenus, les activités de recyclage. C'est le cas par exemple des femmes au Bénin des « GOHOTOS »²² ou femmes récupératrices qui ont mis en place un système de gestion efficace des déchets solides ménagers. Elles recyclent les plastiques, bouteilles et objets métalliques. Les déchets organiques sont transformés en engrais et revendus aux jardiniers pour leurs cultures de légumes.

Il s'avère, également, important de renforcer les capacités collectives des femmes afin de favoriser leur participation des femmes aux décisions politiques, économiques, sociales et environnementales. Plusieurs groupements de femmes en Afrique produisent le beurre de karité car c'est une activité, essentielle, génératrice de revenus. Cette activité, réalisée de façon artisanale et sans un plan d'affaire préalablement conçu, ne tient pas, très souvent, compte de la disponibilité de la ressource pour la transformation. Pourtant, la ressource, (les fruits du karité), à cause du changement climatique, devient rare à certaines saisons. Le renforcement

²¹Tous ensemble pour le climat, *Les femmes actrices de la lutte contre le dérèglement climatique*, 2015, 29 p : http://www.haut-conseil-galite.gouv.fr/IMG/pdf/plaidoyer_femmes_et_climat.pdf.

²²Exemple tiré du rapport sur les femmes actrices de la lutte contre le dérèglement climatique, Tous ensemble, *op. cit.*, p. 10.



des capacités consisteraient ici, par exemple, dans le souci de gérer durablement la ressource, à former les femmes pour qu'elles exploitent de façon rationnelle cette ressource. Elles pourraient, notamment, être sensibilisées au développement des stratégies contre la coupe abusive, pour le reboisement et la régénération naturelle assistée.

II. Les relatives insuffisances de l'Accord de Paris

La nature juridique de certaines dispositions de l'Accord (A) et la mise en œuvre de certains mécanismes soulèvent quelques questions (B).

A. La force non contraignante des dispositions de l'Accord de Paris

Question : Le principe de l'engagement volontaire des pays, substance de l'Accord de Paris, encourage-t-il le respect des droits des femmes dans la lutte contre les changements climatiques en Afrique ? En d'autres termes, la question sous-adjacente à la première est celle de savoir si les dispositions contenues dans l'Accord de Paris ne créeraient pas d'obligation de droit positif, ou ne créeraient que des obligations peu contraignantes ?

Assurément non. La première réponse s'inspire de la réflexion du professeur Alexandre Kiss sur la « soft law » ou « droit mou » qui précise que « cette soft law peut avoir une influence considérable sur la vie internationale parce que les États peuvent accepter de l'appliquer s'ils considèrent qu'il exprime un consensus sur les normes qui devraient guider leur comportement. Une telle acceptation et le respect de règles non-obligatoires peuvent conduire à la création d'un droit coutumier, qui devient alors obligatoire »²³.

Il faut aussi relever que l'Accord de Paris ne prévoit aucune sanction pour obliger les pays à respecter leurs engagements. Toutefois, le principe général de rendre compte des moyens mis en œuvre et des résultats de leur stratégie de développement, est acté. Chaque Partie établit, communique et actualise les contributions déterminées au niveau national (leurs promesses faites par les Etats de réduction d'émissions de gaz à effet de serre ou d'accroissement de leurs efforts d'atténuation). Ces activités (réduction et atténuation) doivent réaliser dans un contexte de développement durable et la lutte contre la pauvreté. Et la communication des contributions déterminées au niveau nationale devrait être claire, transparente et compréhensible.

Cependant, au-delà du principe général de « rendre compte des moyens mis en œuvre et des résultats de leur stratégie de développement », l'Accord de Paris ne définit pas les mécanismes de contrôle des engagements volontaires des Parties. Il ne définit, pas les règles précises de « transparence » des contributions déterminées au niveau national²⁴, (article 4§8). Et les informations à inclure dans les plans nationaux ne sont pas non plus précisées. Or, les « contributions déterminées au niveau national », constituent, un moyen, essentiel, d'intégration des préoccupations concernant le respect des droits humains, l'égalité et l'équité du genre, pour une action efficace et appropriée à la lutte contre les changements climatiques.

²³ Alexandre KISS, *Introduction au droit international de l'environnement* : cours 1, UNITAR : Genève, 1999.

²⁴ Le processus des Intended Nationally Determined Contribution (INDC) avait été lancé lors de la conférence sur le climat de Varsovie (CDP19), en décembre 2013 (les pays se sont mis d'accord pour publier des contributions nationales à horizon 2025-2030) et précisé lors de celle de Lima (CDP20), un an plus tard. Pour les pays qui ont ratifié l'accord de Paris, l'INDC s'est transformée en « contribution déterminée au niveau national », ou NDC.

Il est toutefois important de noter que parmi les décisions visant à donner effet à l'Accord, il a été demandé au Groupe de travail spécial de l'Accord de Paris de formuler des directives pour préciser le contenu des Contributions Déterminées au niveau National, (CDN), concernant la clarté, la transparence et leur compréhension.

L'accord prévoit également un mécanisme de révision des engagements nationaux tous les cinq (5) ans. Le premier moment officiel de relèvement de l'ambition ne doit pas avoir lieu avant 2025. Ce rendez-vous de 2025 est trop tardif. D'ici là, les pays sont invités à agir, mais l'examen des résultats de leurs politiques n'interviendra qu'après 2020. C'est regrettable, car en matière de climat, tout est irréversible. Il est nécessaire de réagir plus tôt, pour inverser les tendances.

L'article 2 de l'Accord marque, néanmoins, une avancée précise car il fixe les objectifs climatiques.²⁵ Si le devoir des États à « *respecter, promouvoir et prendre en compte les droits humains* », est inscrit dans le préambule de l'Accord (alinéa 11), ce texte ne les y oblige pas. Cette reconnaissance aurait pu figurer dans cet article qui fixe les objectifs de l'Accord pour affirmer l'engagement clair des États à respecter ces droits, dans leurs actions contre le changement climatique. Toutefois, les États parties à cet Accord ayant ratifié plusieurs instruments juridiques internationaux de droits de l'homme, ceux-ci pourront être utilisés pour condamner les carences décisionnelles étatiques dans ce domaine.

L'alinéa 9 reconnaît la du préambule de l'Accord reconnaît la priorité fondamentale à protéger la sécurité alimentaire et à venir au bout de la faim, et de la vulnérabilité particulière des systèmes de production alimentaire. L'article 2 rappelle, à son tour, l'objectif de développement durable d'éradication de la pauvreté²⁶ en précisant que les réductions des gaz à effet de serre ne doit pas menacer la production alimentaire. Toutefois, l'utilisation de « production alimentaire » en lieu et place de la « sécurité alimentaire »²⁷ est aussi une grande faiblesse de l'Accord car il ne répond pas de manière précise aux demandes des femmes en Afrique et dans le monde. En effet la question de la sécurité alimentaire aurait poussé la réflexion vers des modèles agricoles moins polluants. Mais aussi sur la question de l'accès à l'eau et à l'assainissement, qui sont des droits de l'homme, une composante implicite du droit à un niveau de vie suffisant tel que prévu par l'article 11 du Pacte international sur les droits économiques sociaux et culturels.

²⁵ Article 2 (a) : « *contenant l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2°C par élévation aux niveaux préindustriels et en poursuivant l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C...* ».

²⁶ ODD n°1 : Pas de pauvreté.

²⁷ La sécurité alimentaire existe lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, un accès physique et économique à une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins énergétiques et leurs préférences alimentaires pour mener une vie saine et active.



B. Le financement de la lutte contre le changement climatique

Le Fonds vert pour le climat, contribue au financement des engagements pris dans le cadre de l'Accord de Paris. Si l'initiative est estimable, elle se heurte à plusieurs difficultés car les efforts sont trop lents.

1. Le principe de circonstances nationales différentes

L'article 2 de l'Accord de Paris acte le principe de responsabilité et des capacités des États en fonction de «circonstances nationales différentes», déjà affirmé dans le préambule (alinéa 3). C'est encore une obligation de moyen qui est prônée ici.

Ce principe de responsabilités communes mais différenciées apparaît dans plusieurs conventions mondiales sur l'environnement adoptées depuis la fin des années 1980. Dans les négociations du régime climat, les pays focalisent généralement leur attention sur les droits d'émission et ne s'étendent pas assez sur le contenu des responsabilités. A partir de ce principe peuvent se développer des règles qui s'articulent autour de la prise en compte des droits des pays en développement au regard de la responsabilité des pays développés.

C'est en leur triple qualité de pays développés, de détenteurs de moyens techniques et financiers et de pollueurs historiques²⁸ et actuels, que les pays industrialisés²⁹ se sont vus reconnaître des obligations particulières³⁰ en matière de réduction de leurs émissions que de coopération et d'assistance aux pays en développement, spécialement en matière d'adaptation.

Il est donc logique, qu'il soit reconnu, dans l'Accord que les pays développés doivent jouer un rôle moteur dans la réduction des émissions mondiales et aider financièrement les pays en voie de développement dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Toutefois, l'interdépendance de tous les Etats est une évidence tout comme l'impérieuse nécessité de coopérer pour y faire face. La Convention climat³¹ et l'Accord de Paris³² insistent sur l'idée que le changement climatique appelle à la coopération et à la participation de tous les pays. Nous reprenons, à ce propos, la citation de Molière : « nous ne sommes pas seulement tenus responsables de ce que nous faisons, mais aussi de ce nous ne faisons pas », pour rappeler aux pays non développés qu'ils doivent, aussi, agir de façon significative car l'impératif de durabilité concerne tous les pays de manière identique.

Ainsi, la création des cellules sur la thématique, «femmes et changements climatiques », au sein de chaque ministère en charge des droits des femmes, pourrait être l'une des actions significatives. Elles seront le lieu par excellence de la recherche constante de solutions et la mise en place d'actions efficaces en faveur des femmes et de la lutte contre les changements

²⁸ Cette responsabilité historique exclusive des pays développés en matière de concentration des émissions dans l'atmosphère et de réchauffement est une position constante des pays en développement.

²⁹ Voir liste à l'Annexe I de la Convention climat.

³⁰ Marianne MOLINER-DUBOST, *Le droit face à la pollution atmosphérique et aux changements climatiques*, Thèse, Lyon 3, 2001, 835 p. disponible sur : <https://hal-univ-lyon3.archives-ouvertes.fr/tel-01627480/document>

³¹ Convention Climat, Préambule, al. 1 Et 6.

³² Accord de Paris, Préambule, al. 11.

climatiques. Ces cellules seront également des lieux stratégiques d'information pour les femmes sur les risques majeurs, (description des risques et leurs conséquences sur leur personnes leur bien, et leur environnement), auxquels elles sont exposées et sur les mesures de sauvegarde, (exposé des mesures de prévention et de sauvegarde), pour limiter leurs effets.

2. Le mécanisme de financement du Fonds vert

En 2009, à l'issue de la conférence de Copenhague, les pays développés s'étaient engagés à mobiliser 100 milliards de dollars par an d'ici 2020 afin d'aider les pays en développement à faire face au changement climatique en finançant l'atténuation et l'adaptation.

Le Fonds vert avait lui été créé afin d'héberger une partie de ces financements. Lors de la CDP21, les pays développés ont décidé d'étendre cet objectif de 100 milliards jusqu'en 2025, après quoi un nouveau chiffre collectif sera défini.

À l'heure actuelle, le Fonds vert n'est capitalisé qu'à hauteur de 10 milliards de dollars pour la période 2015-2018³³, soit 2,5 milliards par an en moyenne. Il ne peut donc en l'état répondre à lui seul aux engagements pris à Paris.

Mais à terme il doit devenir le principal canal de distribution des financements climat qui circulent pour l'instant à travers une multitude de bailleurs, tels que les Agences nationales de développement comme l'Agence Française de Développement (AFD) ou encore les fonds multilatéraux dédiés, environ une vingtaine à l'heure actuelle. Cette nouvelle architecture simplifiée doit permettre un accès plus direct, stratégique et moins coûteux pour les pays destinataires.

3. Le type de projets à financer

Plusieurs études³⁴ montrent la capacité des populations à apporter des réponses face aux aléas environnementaux. Plusieurs formes d'adaptation peuvent être citées : la migration, la modification du calendrier culturel, la diversification des cultures, l'introduction de nouveaux aliments et de préparation culinaires appartenant à d'autres groupes dans les régimes alimentaires. Par conséquent, un renouvellement constant des savoirs et des pratiques permet aux populations rurales de s'adapter aux aléas climatiques. Toutefois, le capital humain limite leurs capacités d'adaptation. En effet, le niveau d'éducation et d'alphabétisation reste faible et limite les possibilités d'insertion durable sur le marché du travail non urbain ou même de développer des activités agricoles. En outre, la scolarisation et la formation professionnelle ne sont pas suffisamment accessibles.

Ces études montrent également, que de nombreuses initiatives ayant pour but de soutenir

³³ La France a contribué 1 milliard de dollars mais est le seul pays à avoir assorti sa contribution d'une part de prêts, à hauteur de 35 % du total. A titre de comparaison, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont contribué respectivement 1,2 et 1 milliard de dollars et les Etats-Unis 3 milliards de dollars.

³⁴ Benjamin SULTAN, Richard LALOU, Mouftaou AMADOU Sanni, Amadou OUMAROU, Mame Arame SOUMARE (éditeurs scientifiques.) *Les sociétés rurales face aux changements climatiques et environnementaux en Afrique de l'Ouest*, pp. 234-235.



les activités des femmes en zone rurale visent à créer des activités génératrices de revenus pour favoriser leur autonomie et diversifier les revenus de leur ménage. Le plus souvent, ces initiatives/projets orientent les femmes vers des secteurs moins sensibles aux perturbations climatiques et dépendants des ressources naturelles. Or l'adaptation suppose, non seulement, la résilience mais aussi, la transformation.

En réponse au rapport de l'OCDE de 2015 commandée par la présidence française de la CDP21, le Fonds vert a pris acte, dès sa création, du déficit de financement des activités visant à protéger les populations les plus vulnérables des conséquences du changement climatique, en prévoyant de consacrer la moitié de ses ressources à des projets d'adaptation au changement climatique.

Pour protéger les populations vulnérables (femmes, vieillards enfants), des inondations, des fortes sécheresses et autres phénomènes extrêmes, le Fonds vert doit favoriser le financement des projets d'adaptation. Car la lutte contre le changement climatique offre de nombreuses opportunités économiques et sociales pour les femmes. Il s'agit donc à travers ce Fonds vert de prendre de nouvelles actions sur la question des financements afin d'identifier les projets qui pourront ainsi être financés et qui manifesteront une avancée concrète.

Selon le livre vert de la Commission Européenne sur l'adaptation au changement climatique, il n'existe pas de mesure d'adaptation « type ». L'opportunité des mesures varie d'une région à l'autre. En effet, la perception par la population des enjeux de l'adaptation reste insuffisante et varie d'une région à l'autre, tout comme la compréhension de la nécessité d'une modification radicale des comportements. Il faudrait donc mettre en œuvre des actions adaptées afin d'améliorer la résilience de leur territoire, de leurs activités aux conséquences du changement climatique.

Le Fonds vert devrait donc favoriser le financement des projets de recherche et développement pour trouver de nouvelles semences résistant à la salinisation de l'eau, de la mise en place de systèmes d'alerte précoce pour informer les populations de l'imminence d'un événement climatique extrême ou des projets énergétiques économiquement viables etc.

Pour valoriser leur savoir-faire et leurs contributions à la lutte contre le dérèglement climatique, il est primordial de partir des actions de terrain menées par les femmes pour assurer leur pleine participation dès la conception et durant tout le processus de mise en œuvre des projets à financer. L'intégration des thématiques liées l'éducation, la formation et le renforcement des capacités, doit être une constante dans tous les projets à financer.

Conclusion

Nous terminons notre réflexion en insistant sur le rôle important dévolu à la société civile dans la mise en œuvre de l'Accord de Paris. L'Accord donne aux acteurs non étatiques, un cadre d'action. Dans ce sens, l'Accord de Paris est une opportunité sans précédent de mobilisation des acteurs non étatiques engagés au niveau local et territorial (entreprises, organisations de la société civile, le monde académique, des citoyens, des autorités locales. Par conséquent, le rôle de la société civile pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris dans les différents pays du monde est fondamental.

Concernant les droits femmes, dans la lutte contre le dérèglement climatique en Afrique,

objet de notre étude, la société civile devra se mobiliser pour renforcer leurs droits : faire reconnaître leurs capacités à faire des choix et renforcer leurs capacités collectives, etc. Il s'agira de renforcer le droit d'accès à l'information et à la participation des femmes. Cette préoccupation affirmée en droit international (Convention Aarhus sur l'accès à l'information, Principe 10 de la Déclaration de Rio, Convention climat, Accord de Paris, etc.) est désormais réaffirmée en droit régional africain et interne, notamment à travers les articles 12 et 13 de la Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information³⁵.

En définitive, il s'agira de veiller à la bonne mise en œuvre de l'Accord de Paris en faveur des droits femmes en s'assurant de l'application effective de la justice selon les trois formes de justice identifiées par Schlosberg³⁶ : la justice distributive : avantages économiques, biens sociaux : travail et éducation ; la justice procédurale : qualité du processus de participation, types de procédures utilisées pour la prise de décision, modalités et résultats de la participation ; la justice comme reconnaissance : amélioration des capacités des communautés (femmes) dans la maîtrise de leur territoire et du respect et reconnaissance des usages vernaculaires du territoire et des impacts de changements.

A l'instar de l'ONG Urgenda³⁷, les ONG de la société civile en Afrique veilleront que les Etats et les entreprises agissent et prennent de bonnes décisions face au risque climatique en favorisant l'accès au juge par les femmes.

Bibliographie indicative

1. Ouvrages et articles

- BLANCHON David, GARDIN Jean et MOREAU Sophie, (dir), Justices et injustices environnementales, Presses Universitaires de Paris Ouest 2011, 233p.
- CHARLES Lionel et BARRE Anne « Femmes, genre et changement climatique : l'exemple du WECF », Pollution atmosphérique [En ligne], N°227, mis à jour le 1/12/2015, URL : <http://odel.irevues.inist.fr/pollution-atmospherique/index.php?id=5339>.
- COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine, (dir), Changements climatiques et défis du droit, Actes de la journée d'études du 24 mars 2009, Bruylant 2010, 435p.
- COURNIL Christel et COLARD-FABREGOULE Catherine, (dir), Changements environnementaux globaux et droits de l'homme, Bruylant 2012, 621 p.
- FANSAKA BINIAMA Bernard (dir.), Ecologie, traditions africaines et développement, enjeux environnementaux en Afrique subsaharienne, CEESBA, Karthala, 2012, 375 p.
- GARVEY James, Ethique des changements climatiques, le bien et le mal dans un monde qui se réchauffe, Traduit de l'anglais par Sandrine Lamotte, Editions Yago, 2010 pour la traduction française, 267 p.
- KISS Alexandre, Introduction au droit international de l'environnement : cours 1, UNITAR : Genève, 1999.

³⁵ Loi Type pour l'Afrique sur l'Accès à l'Information, préparée par la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 66 p.

³⁶ SCHLOSBERG D., *Defining environmental justice: theories, Movements, and Nature*, Oxford University Press, 2007.

³⁷ Cette ONG activiste d'Amsterdam, le 24 juin 2015, faisait condamner l'Etat néerlandais pour non respects de ses engagements climatiques. La cour de district de la Haye a ordonné à l'Etat néerlandais de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans le pays d'au moins 25% d'ici 2020 par rapport à 1990.



- MALJEAN-DUBOIS Sandrine et WEMAËRE Matthieu, COP 21: La Diplomatie climatique de Rio 1992 à Paris 2015, Pedone, Paris, 2015, 332 p.
- MALINGREY Philippe, Droit de l'environnement, comprendre et appliquer la réglementation, 6^e édition, Lavoisier Tec & Doc, 2016, 320 p.
- MICHELOT Agnès, (coord.), Justice climatique/climate justice, enjeux et perspectives/ Challenges and perspectives, Bruylant, 2016, 365 p.
- MOLINER-DUBOST Marianne, Le droit face à la pollution atmosphérique et aux changements climatiques, Thèse, Lyon 3, 2001, 835 p
- OCDE, Adaptation au changement climatique et coopération pour le développement : Document d'orientation, 2009, 218 p.
- PALMIERI Joëlle, Changements climatiques : les femmes, victimes et incontournables, éditeur, Colonialité : enjeux, paradoxes, 12/2012.
- SCHLOSBERG David, Defining environmental justice : theories, Movements, and Nature, Oxford University Press, 2007, 256 p.
- SULTAN Benjamin, LALOU Richard, Mouftaou AMADOU Sanni, OUMAROU Amadou, SOUMARE Mame Arame (éditeurs scientifiques,) Les sociétés rurales face aux changements climatiques et environnementaux en Afrique de l'Ouest, IRD éditions, collection Synthèses, 2015, 463 p.
- TOUS ENSEMBLE POUR LE CLIMAT, Les femmes actrices de la lutte contre le dérèglement climatique :
http://www.haut-conseil-galite.gouv.fr/IMG/pdf/plaidoyer_femmes_et_climat.pdf

2. Conventions, Déclaration, Rapports

Accord de Paris, 2015.

BAD, Les solutions pour les changements climatiques. La réponse de la Banque africaine de développement aux impacts en Afrique. Banque africaine de développement, BAD 2012, 50 p.
<http://www.afdb.org/>

Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, 1992.

Déclaration de Rio, 1992 + Agenda 21, 1992.

NELLEMANN Christian, Ritu Verma, Lawrence Hislop (editors), Women at the frontline of climate change, UNEP, 2011, 68 p.

www.zaragoza.es/contenidos/mediocambiente/onu/1207-eng.pdf

Rapport OXFAM juin 2009, « The Winds of Change : Climate change, poverty and the environment in Malawi », juin 2009, 52

Rapport ROYAL Ségolène : Femmes et climat - Ministère de la Transition écologique et solidaire :
https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/20161107_Rapport%20Femmes%20et%20Climat_FR.pdf

3. Sites Web

<http://Alternatiba.eu>

<http://Coalitionclimat21.org>

<http://www.unwomen.org/fr/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

www.rac-f.org

<http://www.un.org/fr/climatechange/reports.shtml>

<http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002271/227151F.pdf>

<http://www.un.org/fr/climatechange/factsheets.shtml>

<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp213965.pdf>
<http://ideas4development.org/accord-paris-reviser-objectifs-climat/>
www.climatefundupdate.org
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/2015/12/09/cop21-la-journee-des-femmes-place-les-questions-qui-les-concernent-au-premier-plan-de-la-conference/>
<http://www.paris-europe.eu/media/accord-de-paris.pdf>
http://www.lemonde.fr/cop21/article/2015/12/12/cop21-les-points-cles-du-premier-accord-universel-sur-le-climat_4830606_4527432.html
<https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2017/04/La-socie%CC%81te%CC%81-civile-africaine-francophone-engage%CC%81e-pour-la-justice-climatique.pdf>
<https://reseauactionclimat.org/>
<http://www.lefigaro.fr/sciences/2016/11/03/01008-20161103ARTFIG00295-climat-que-prevoit-exactement-l-accord-de-paris.php>
http://www.persee.fr/doc/afdi_0066-3085_1993_num_39_1_3157
<http://www.worldbank.org/en/programs/africa-gender-innovation-lab#5>
<http://www.fao.org/docrep/013/i2050f/i2050f.pdf>

DEUXIÈME PARTIE

RESUME DES ACTES DU COLLOQUE



Co-organisé par l'Union Internationale pour le Conservation de la Nature (UICN), l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) et le Ministère marocain délégué auprès du Ministère de l'Énergie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement, chargé de l'Environnement, le colloque a été labellisé « Événement pré-CDP 22 (Marrakech 2016) ».

Les principales institutions partenaires ont été les suivantes:

- Commission mondiale du droit de l'environnement (WCEL)
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)
- Centre International de Droit Comparé de l'Environnement (CIDCE)
- Centre Africain de Droit Comparé de l'Environnement (CADCE)
- Communauté Économique des États d'Afrique Centrale (CEEAC)
- Coopération Allemande (GIZ)
- Agence Suédoise pour le Développement International (ASDI)
- Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
- Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)
- Partenariat Régional pour la Conservation de la Zone Côtière (PRCM)
- Université Senghor d'Alexandrie (USA).



AVANT-PROPOS

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'Action UICN-IFDD pour la mise en œuvre du Droit de l'Environnement de l'Environnement en Afrique, a été organisée cette seconde édition du Colloque International sur le Droit de l'Environnement de l'Environnement en Afrique – Rabat 2016. Il avait pour objectif général d'engager une réflexion approfondie sur la place de l'Afrique dans la réalisation de l'Agenda mondial post 2015. Au-delà des enjeux qui sont sans cesse renouvelés, il s'est agi surtout pour les experts de décliner des perspectives et pistes d'actions permettant de guider les pays africains aussi bien sur la question climatique que sur la mise en œuvre des ODD. Le Colloque a ainsi été un espace de dialogue constructif et de concertation entre chercheurs, praticiens et acteurs du droit et des politiques de l'environnement. Il a produit des propositions qui permettront à l'Afrique de tirer mieux partie des mécanismes globaux de gestion de l'environnement, au sens le plus large du terme.

Placé sous le thème « Le programme de développement à l'horizon 2030 : quels enjeux et perspectives pour l'Afrique », le Colloque a réuni 131 participants de 28 pays d'Afrique, d'Europe, d'Amérique (Canada et Brésil) qui, au travers de six sessions plénières et deux sessions thématiques, ont exposé leurs actions et préoccupations touchant à l'environnement et au développement durable. Des aspects centraux de la gouvernance environnementale, qui devront alimenter les débats de la prochaine CDP 22 de Marrakech en novembre 2016, ont été passés en revue par les experts.

Ce Colloque s'adressait aux juristes de l'environnement mais également, par souci de transversalité et d'interdisciplinarité, à un ensemble plus vaste d'acteurs intervenant dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Il s'inscrivait dans la continuité du colloque organisé à Abidjan en 2013 sur les Mécanismes institutionnels et financiers de mise en œuvre du Droit de l'environnement en Afrique et vient en prélude de la prochaine Conférence des parties à la CCNUCC qui se tiendra au Maroc en novembre 2016.

Les interventions de sommités mondiales du droit de l'environnement, en plénière, ont exposé l'état des lieux du droit de l'environnement sous les aspects des droits humains et de la justice climatique pour l'Afrique. Ils se sont également appesantis sur les engagements, attentes et défis qui se posent au continent sur la gouvernance climatique.

Ce colloque a permis d'approfondir la réflexion sur les mesures et dispositifs les mieux à même de répondre aux besoins actuels de l'Afrique afin que le continent puisse prendre le train en marche et profiter pleinement des avantages et opportunités de développement que présentent les nouvelles configurations de la gouvernance environnementale des 30 prochaines années.

À travers deux sessions thématiques, « l'Afrique dans la gouvernance climatique post 2015 » et « les mécanismes novateurs pour la mise en œuvre des ODD », les grands enjeux du développement durable et du climat ont été exposés et des recommandations ont été faites. La communauté des juristes africains de l'environnement a, au terme des travaux, remis aux autorités marocaines la synthèse des recommandations ainsi qu'un message clé pour tracer



la route en prélude à la CDP 22 de Marrakech.

Les recommandations et le message clé, qui figurent à la fin de ce rapport, apparaissent comme autant de pistes et d'initiatives en devenir qui viendront enrichir les actions relevant du droit de l'environnement et du droit du développement durable.

Il n'est pas sans importance de rappeler que ce colloque a bénéficié de l'appui de nombreux partenaires institutionnels et non institutionnels qui ont permis de lui donner toute son ampleur. Enfin, l'engagement et la dynamique des autorités marocaines, sans lesquelles le colloque n'aurait pas eu un tel succès, est à saluer grandement.

Aimé NIANOGO

Bernard DUBOIS



Cérémonie d'ouverture

« Protéger l'environnement n'est pas un luxe ». C'est en ces termes, empruntés à l'ancien Secrétaire Général de l'ONU, M. Koffi ANAN que débute ce deuxième colloque international sur le droit de l'environnement en Afrique.

M. Bernard Dubois, Directeur Adjoint de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD), s'est félicité de la tenue de ce colloque en affirmant être heureux de la labellisation de celui-ci tout en rappelant le succès de la première édition. En effet, selon lui, plus de 44 ans après Stockholm et plus de 24 ans après Rio, l'application des conventions et textes internationaux doit être au centre des objectifs du développement durable. Il a également réaffirmé l'engagement de l'IFDD à maintenir son engagement et son accompagnement dans ce processus pour soutenir ces efforts. Après un bref rappel de quelques principes tels ceux de non régression, de participation, etc., il a notamment insisté sur leur mise en œuvre concrète.

Il a donc suggéré de réaffirmer le principe de non-régression dans les instruments juridiques relatifs à l'environnement, de développer et utiliser des outils innovants pour améliorer la cohérence des législations gouvernementales et d'impliquer davantage les acteurs de la société civile et les administrations publiques. Pour M. DUBOIS, «le droit de l'environnement doit être au centre du déploiement de l'Accord de Paris sur le climat. Ce déploiement se fera par l'action, le réseautage, la sensibilisation, le renforcement des capacités, le développement de mécanismes de contrôle et de gestion efficaces, la promotion de l'accès aux emplois verts et des modes de consommation et de production durables». Il a pour finir, renouvelé ses remerciements au Royaume du Maroc, non sans avoir une fois de plus plaidé pour «une consolidation urgente des institutions régionales et sous régionales dans le domaine de l'environnement».

Le Président de la Commission Mondiale du Droit de l'Environnement, le Professeur Antonio Herman BENJAMIN s'est réjoui de l'organisation de cette deuxième édition du colloque. Il a adressé ses encouragements et félicitations à l'UICN-PACO, aux autorités du Royaume du Maroc, à la Francophonie à travers l'IFDD pour leur engagement et mobilisation qui ont fait de ce Colloque un grand succès. Après un bref retour sur les résultats du premier colloque d'Abidjan en 2013, le Professeur BENJAMIN a réaffirmé l'appui de la Commission qu'il préside en faveur de telles initiatives sur le droit de l'Environnement en Afrique.

Le Directeur régional de l'UICN, le Pr. Aimé NIANOGO, a quant à lui, rappelé l'importance et la période stratégique dans laquelle se tient le présent colloque et qui se situe aux lendemains de la CdP 21, et à la veille du congrès mondial de la nature qui se tiendra à Hawaï en septembre 2016 et de la CDP 22 de novembre 2016 au Maroc.



Présidium d'ouverture du Colloque - De gauche à droite, Aimé Nianogo de l'UICN, Abdelouahed Fikrat du ministère marocain de l'environnement et Bernard Dubois, Directeur adjoint de l'IFDD

Il a fait état de trois principaux aspects concernant ce colloque. En premier lieu, il s'agissait du premier Colloque international sur le droit de l'environnement. Rappelant les recommandations du colloque d'Abidjan dont le thème était « Mécanismes institutionnels et financiers de mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique dans la perspective du développement durable », il s'est particulièrement félicité des avancées du droit de l'environnement en Afrique, en lien avec les recommandations issues d'Abidjan. Sur les aspects institutionnels, il est notamment revenu sur la ratification par plusieurs nouveaux pays de la Convention (Africaine) de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, telle que le suggérait la recommandation n°2 du colloque d'Abidjan. Il a aussi mentionné l'appui à l'Union Africaine qui, a inscrit à son Agenda le droit de l'environnement¹, ce qui témoigne d'une dynamique de renforcement et de consolidation du rôle des institutions régionales et sous régionales d'intégration existantes en Afrique dans le domaine de l'environnement².

Il s'est félicité de voir les juristes de l'environnement une fois de plus réunis à Rabat, qui montre que les bases d'une pérennisation de ces instances de concertation sont en train de se consolider. Mettant une emphase sur la CdP 21, le Pr NIANOGO a fait remarquer dans la seconde partie de son propos qu'il était plus que temps de reconnaître la réalité du changement climatique qui affecte les écosystèmes, les paysages, la productivité agricole, animale, forestière

¹ Clors de la Conférence Ministérielle Africaine sur l'Environnement (CMAE) qui s'est tenue en 2015 au Caire en Egypte.

² Telle que le stipulait la recommandation 10 du Colloque d'Abidjan qui suggérait d'« apporter toutes contributions utiles aux structures de l'Union Africaine dans le domaine du droit de l'environnement ».

et piscicole, l'efficacité et la durabilité des grandes infrastructures et accentue la vulnérabilité des populations, surtout les plus pauvres qui voient de plus en plus leurs moyens d'existence fragilisés. Il a donc rappelé la légitimité d'action des pays africains qui recherchent des solutions durables au problème climatique. Pour lui, il est donc légitime que l'Accord de Paris suscite un espoir important pour les pays africains; dans ce sens le présent colloque devra s'atteler à « faire des recommandations et suggérer des pistes permettant d'accélérer l'entrée en vigueur et la mise en œuvre de l'Accord de Paris » Enfin, dans la perspective du Congrès mondial de la nature, il a brièvement rappelé les menaces pesant sur la biodiversité, en exhortant les participants à « trouver les ressorts pour déclencher chez les décideurs, les réflexes et les actions qu'il faudra pour secourir une planète à la croisée des chemins ». Pour finir, il s'est montré confiant quant à la réalisation commune de la vision de l'UICN, de construire un monde juste qui valorise et conserve la nature.

Le Ministère délégué auprès du Ministère de l'Énergie, des Mines de l'Eau et de l'Environnement, Chargé de l'Environnement, par la voix de son Secrétaire Général, M. Abdelouahed Fikrat a prononcé le discours officiel d'ouverture. Il a tout d'abord adressé son mot de bienvenu à l'endroit des délégations représentées au Maroc, avant de faire un plaidoyer pour le renforcement de la vocation du droit de l'environnement, qui, plus qu'un droit de protection, doit être un droit qui devrait permettre de valoriser les ressources qui soient durables, en donnant libre cours aux initiatives privées tout en respectant les principes fondamentaux de la protection de l'environnement». C'est sur ces mots que M. Abdelouahed Fikrat a déclaré ouverte la seconde édition du Colloque international sur le Droit de l'Environnement en Afrique.

PLENIERE 1

Ont contribué à cette plénière :

Pr Michel PRIEUR³, Pr Antonio BENJAMIN⁴, Pr Sophie LAVALLEE⁵ et Pr Mohamed Ali MEKOUAR⁶, sous la modération de Houria TAZI SADEQ⁷.

Le Pr Michel PRIEUR a dans son exposé intitulé «**Projet de Déclaration Universelle des droits de l'Humanité**» fait un plaidoyer en faveur d'une évolution des droits de l'homme vers les droits de l'humanité, droits qui seraient non pas concurrents mais interdépendants et complémentaires. Selon le Pr Prieur, les droits de l'humanité permettraient d'englober les droits de la nature et des espèces vivantes qui sont inséparables et sont la voie la mieux à même de « réconcilier le droit de l'environnement et les droits de l'homme », car dit-il, « l'humanité ce sont les humains sur la terre ». Il a présenté le projet de déclaration qui contient le préambule, des principes (responsabilité, équité et solidarité ; dignité de l'humanité et de ses membres ; continuité de l'existence de l'humanité ; non-discrimination à raison de l'appartenance à une génération), des droits (droit de vivre dans un environnement sain, droit à un développement responsable, équitable, solidaire et durable, droit à la protection de son patrimoine naturel, culturel, matériel et immatériel, droit à la préservation des biens communs, droit à la paix, droit au libre choix de déterminer son destin) et des devoirs (devoirs des générations présentes, devoirs des États). Sur le moyen de rendre effective cette future déclaration sur les droits de l'humanité, des pistes ont été proposées :

- reconnaissance de l'humanité comme personne juridique nouvelle : exercice des droits de l'humanité par l'ONU elle-même (avec un statut amendé) ou par une personne juridique ad hoc du type personne morale de droit international ou autonome au sein de l'ONU ;
- représentation et exercice des droits de l'humanité : un ombudsman représentant l'humanité auprès des Nations Unies (projet Rio+20) ? un groupe d'États Nord Sud ; l'ONU elle-même ? une institution ad hoc : "autorité mondiale de l'humanité" désignée par l'Assemblée générale des Nations Unies ou créée par convention ? une Organisation mondiale de l'environnement ?

Pour finir, il a dressé un rapide tableau de l'avenir du projet de Déclaration Universelle des droits de l'humanité, qui devrait se consolider à travers notamment la diffusion du Projet dans les colloques et forums internationaux, l'appui des ONG internationales et des villes etc. Pour l'heure, selon le Pr PRIEUR, les droits de l'humanité « ne peuvent plus reculer ». Le gouvernement français porteur de cette initiative a transmis officiellement le projet de texte pour les Droits de l'Humanité à Ban Ki Moon, Secrétaire Général de l'ONU, le 28 avril 2016.

À sa suite, le Pr Antonio BENJAMIN a exposé sur «**les juges et l'environnement**» en abordant successivement le rôle du pouvoir judiciaire dans la gouvernance environnementale, les challenges et défis à adresser. Dans la matière environnementale, on est souvent confronté à

³ Président du Centre international de droit comparé de l'environnement – CIDCE.

⁴ Président de la Commission Mondiale du Droit de l'Environnement – WCEL.

⁵ Université Laval – Québec.

⁶ Vice-président du Centre international de droit comparé de l'environnement – CIDCE.

⁷ Professeure de droit – Casablanca, Maroc.



deux types de juges : le « juge spectateur », qui par manque d'expertise et ne s'implique pas dans les conflits environnementaux et le « juge actif » pour qui il est impossible de mettre une barrière entre les litiges environnementaux et les litiges de la vie « courante » et qui de ce fait utilise le système de droit commun pour le règlement du contentieux environnemental. Au titre des défis à relever, il a souligné la nécessité de parvenir à une certaine « régularité » de la procédure judiciaire en matière environnementale car les décisions isolées ne peuvent pas protéger efficacement l'environnement. D'où la nécessité de faire un énorme travail en amont de l'élaboration des lois pour lever les verrous la complexité, de la technicité, de la multiplicité et de l'hétérogénéité des normes environnementales internationales, nationales et locales. Les défis à relever, dans un avenir proche, sont entre autre l'amélioration de la formation des juges, l'appropriation de la problématique environnementale par le corps judiciaire et le renforcement de la doctrine. Pour finir il a appelé à la création d'un Institut mondial de la magistrature pour l'environnement.

Dans sa présentation, la Pr Sophie LAVALLEE s'interrogeait sur la **justice climatique pour l'Afrique, au regard de l'Accord de Paris sur le climat**. Après quelques remarques sur la forme juridique de l'Accord de Paris, qui ont respectivement porté sur les limites juridiques que la CdP 21 devait respecter pour négocier l'Accord de Paris, la qualification de l'Accord de Paris en « traité », et l'articulation de la décision qui précède l'Accord de Paris et l'Accord lui-même, elle s'est interrogée sur la justice climatique que revêtait cet Accord pour Paris aux regards des enjeux du continent africain. Objectifs de réduction, atténuation, adaptation, contributions nationales déterminées, indemnisation pour les pertes et dommages, assistance financière ont été passés en revue. En définitive, on retient que même si l'Accord de Paris est une avancée très significative, il ne suffit pas pour l'instant à « opérer collectivement la transition énergétique vers un monde décarboné ». Maintenant, le monde entier, et l'Afrique au premier plan, a besoin d'investissements sur tous les plans: atténuation, mais aussi et autant, adaptation et indemnisation des pertes et des dommages. Elle a suggéré que soit institué, pour l'Afrique, entre autres, une taxe sur les transactions financières, des taxes sur le carbone, un fonds de paiement des primes d'assurances du mécanisme de Varsovie. Elle a appelé à ce que le mécanisme de conformité pour la vérification de la mise en œuvre des CDN soit des plus rigoureux.

La dernière intervention de cette plénière a été faite par le Pr Mohamed Ali MEKOUAR qui a passé en revue la gouvernance mondiale du climat entre New-York, Paris et Marrakech afin de mettre en avant les engagements, attentes et défis à relever. Pour lui, il y'a une convergence des enjeux autour du Programme 2030, de l'Accord de Paris : il faut intensifier la lutte contre les menaces du réchauffement planétaire, dans une vision globale de développement durable. La prochaine CdP de Marrakech devra impulser la mise en œuvre de l'AP, en symbiose avec le Programme 2030 et en appui à la réalisation intégrée des ODD. Les engagements pris par les États Parties, qui oscillent entre obligations et directives, relayant leur normativité hydrique gardent toutefois comme dénominateur commun l'universalité. Tandis que certains engagements sont interdépendants, les autres appellent à une différenciation au regard des responsabilités et en application des principes d'équité et de justice. Par ailleurs, l'urgence d'agir a vraisemblablement accru la réactivité des acteurs. Par exemple, l'Accord de Paris a été signé en un temps record par 178 États et 22 États l'ont déjà ratifié (19 ratifications formellement déposées). Le GIEC, qui a accepté en avril de fournir un rapport spécial en 2018

sur les conséquences d'un réchauffement planétaire supérieur à 1,5°C (coïncidant avec le bilan, en 2018, des efforts collectifs déployés par les Parties à cette fin – Déc. 1/CP.21, §§ 20-21) a également été loué pour sa réactivité. Toujours est-il que le monde est toujours dans une quête d'ambition, tant individuelle que collective : l'ambition de confiner le réchauffement planétaire à 2°C et encore moins à 1,5°C, l'ambition de réduire les écarts de financement entre les besoins et les ressources (les ressources annoncées étant nettement insuffisantes et encore largement virtuelles). Depuis la CDP de Paris, il faut noter des avancées encourageantes au titre desquels il a cité la nomination des « Championnes Climat » et la publication de leur plan d'action centré sur le renforcement de la mobilisation inclusive de toutes les parties prenantes, la mise à jour du rapport sur l'effet global des CPDN et l'amorce de négociations techniques pendant les sessions de l'APA1, du SBI44 et du SBSTA44. Le défi de la CDP 22 sera donc de relever le niveau d'ambition et surtout de catalyser l'action.

Pour conclure, le Pr MEKOUAR a présenté sa vision d'une « gouvernance poly centrée » qui consacrera la pluralité holistique et interconnectée des ODD (intégrant le climat), le recadrage du régime climatique ainsi que le décloisonnement de la gouvernance climatique.

Discussions

Les discussions à l'issue de ces présentations ont porté d'une part sur les droits de l'humanité vis-à-vis des nouvelles préoccupations qu'ils font naître, d'autre part la diffusion de plusieurs messages dont l'importance du Droit de l'environnement en Afrique en faisant ressortir clairement le rôle du juge dans le processus juridique de préservation de la nature.

Sur la question de la dimension économique et industrielle de la Déclaration sur les droits de l'humanité, il a été répondu que la dimension économique est sous-jacente à tous les problèmes du monde actuel. Aussi, un article énonce les devoirs des acteurs économiques et privés (solidarité, responsabilité active etc.)

Sur la question de la reconnaissance des peuples et de l'humanité comme sujet de droit, le Pr PRIEUR a précisé que le principe n'est pas encore entièrement théorisé. La distinction entre droits des peuples et droits de l'humanité est que le droit de l'humanité est un droit englobant.

Pour le Dr Martin YELKOUNI, le rôle du juge serait peut-être lié au fait que le marché intègre ou non l'environnement dans son fonctionnement. A ce questionnement, le Juge Antonio a fait remarquer que le juge considère non seulement le marché mais tous les aspects liés à l'environnement.

Pour faire bénéficier les secteurs sociaux tels que l'éducation et la santé dans les décisions et les négociations internationales, il a été suggéré d'incorporer ou de normaliser un chapitre dédié à ces secteurs dans les canevas des Plans nationaux d'adaptation. Une seconde recommandation a été faite. Enfin, un appel des recommandations de la CDP 21 à cette veille de la CDP 22 a été également faite. Il a été recommandé à cet effet, la mise en œuvre concrète des obligations en matière de droit de l'environnement et l'application du principe de non régression, tout en insistant sur ce dernier.

PLENIERE 2

Ont contribué à cette plénière :

**M. Abderrahim KSIRI⁸, M. Robert ONDHOWE⁹ le Dr Honoré TABUNA¹⁰
et le Pr Ibrahima LY¹¹, sous la modération de la Pr Sophie LAVALEE.**

L'exposé du Conseil Economique Social et Environnemental marocain a permis de mettre en exergue cette entité qui a été créé en 2011 aux fins d'être une instance constitutionnelle consultative auprès du gouvernement, de la Chambres de Représentants et de la Chambres de Conseillers du Maroc. M. KSIRI a exposé le fonctionnement et l'approche méthodologique, suivie par le CESE pour atteindre ses objectifs. Sur le plan environnemental, le CESE marocain a mis en place un certain nombre d'activités censées renforcer cet organe dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Il s'agit entre autres :de (1) la création, depuis 2015, d'une commission spécialisés dans les domaines de l'environnement et du développement durable ; (2) des propositions pour la régionalisation avancée et la territorialisation des politiques basé sur la conciliation entre le temps électoral, le temps social, et le tems écologiques ; (3) la responsabilisations des clients institutionnelles (gouvernement, parlement) pour rendre compte de la prise en compte des recommandations du CESE ; (4) l'orientation vers des autosaisie couvrant les nouveaux domaines de l'environnement et du développement durable, avec une participation accrue de la société civile etc.

M. ONDHOWE a dans son exposé fait l'économie de l'historique de la contribution du PNUE à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit de l'environnement. Au niveau mondial, le PNUE a joué un rôle clé dans la facilitation des plates-formes intergouvernementales pour la promotion et la mise en œuvre des accords environnementaux multilatéraux (AEM) et la définition des normes environnementales internationales. À l'échelle régionale et nationale, le PNUE a soutenu de nombreuses instances, ainsi que l'utilisation des ressources visant à renforcer les principes juridiques, politiques et lignes directrices qui visent à résoudre les problèmes environnementaux, les défis juridiques en particulier transfrontières. Ces activités fondamentales, ainsi que des travaux sectoriels spécifiques tels que l'amélioration de l'eau douce et le droit maritime, ensemble forment les aspects centraux du travail du PNUE dans la construction et le renforcement des lois environnementales mondiales.

Il a rappelé l'origine du mandat actuel du PNUE qui est le Programme de Montevideo 2009 pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement qui forme une vaste stratégie pour la communauté juridique internationale et le PNUE dans la formulation des activités dans le domaine du droit de l'environnement pour la décennie commençant en 2010. Selon M. ONDHOWE, l'année 2015 a été riche en évènement ayant trait à l'environnement et au développement durable : le Sommet sur le développement à Addis-Abeba, la finalisation

⁸ Membre du Conseil Économique, sociale et environnemental du Maroc.

⁹ Juriste au Programme des Nations Unies pour l'Environnement.

¹⁰ Expert en Valorisation de la biodiversité et de l'Economie de l'Environnement à la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC).

¹¹ Directeur du Laboratoire d'études et de recherches en politique, droit de l'environnement et de la santé, Université Cheikh Anta DIOP, Dakar, Sénégal.

des objectifs de développement durable à New York et l'Accord sur le changement climatique à Paris.

Au cours de cette période, le PNUE a travaillé avec les juristes de différentes sections du continuum de la loi. L'an dernier, en partenariat avec l'Union interparlementaire et l'Association parlementaire du Commonwealth, ont été tenues des séances à Londres, Nairobi, New Delhi et Trinité-et-Tobago sur le développement d'une approche cohérente de l'élaboration des lois en ce qui concerne l'Agenda 2030. M ONDHOWE a évoqué la question climatique qu'il considère comme étant son « cheval de bataille » prédominant au sein du PNUE. Il a ainsi mis en évidence plusieurs initiatives entreprises avec des experts juridiques depuis bientôt dix ans : les séminaires préparatoires pour les négociateurs d'Afrique pour assurer une préparation adéquate pour les négociations dans le cadre de la CCNUCC, la mise en place d'une expertise juridique appropriée intégrée dans les équipes de négociation d'Afrique. Le PNUE a élaboré des lignes directrices pour la fraternité juridique sur les aspects couvrant l'adaptation, REDD +, l'efficacité énergétique, l'alimentation dans les tarifs, et le transfert de technologie. Plusieurs exercices de rédaction juridique pour les rédacteurs de diverses régions du monde ont été organisés entre 2013-2015 et ce travail a été capitalisé dans les outils de gestion des connaissances, ECOLEX conjointement avec l'UICN et la FAO, ainsi que InforMEA, tous les deux accessibles en ligne. En se projetant dans l'avenir, l'Accord de Paris a donné une feuille de route vers une économie sobre en carbone. La prochaine Conférence des Parties de Marrakech, au Maroc, fixera les règles pour accomplir tout cela. Cela nécessitera une expertise juridique détaillée, en particulier sur les aspects qui impliquent la participation du secteur privé et les marchés du carbone. Pour y contribuer, le PNUE a organisé un séminaire à Nairobi sur la conformité et la mise en œuvre en vertu de l'Accord de Paris, et il est prévu que cela soit le début d'un engagement efficace et cohérent dans l'agenda du changement climatique pour les experts juridiques de la Francophonie et du reste de l'Afrique.

La seconde plénière s'est poursuivie avec la présentation du Dr TABUNA qui a évoqué *le système de l'économie verte en Afrique centrale (SEVAC) et son financement*. Il faut retenir que le SEVAC est la conjonction des activités de plusieurs acteurs de l'univers des activités socioéconomiques et écologiques des ressources naturelles. Il a une nature hybride, étant à la fois une vision, un outil, une approche multisectorielle pour concilier protection de l'environnement et développement économique et un modèle de développement de l'économie des ressources naturelles de l'Afrique centrale en lien avec la protection de l'environnement ainsi que l'amélioration des conditions de vie des populations. Le SEVAC est organisé autour des 7 piliers ci-après : (1) Politique et Diplomatique ; (2) Institutionnel et Juridique ; (3) Financier ; (4) Technique/opérationnel ; (5) Marketing/Communication/Promotion ; (6) Partenariat/Coopération (7) ; Recherche et formation. Le SEVAC est adossé à un fonds dénommé Fonds pour l'Économie Verte en Afrique Centrale (FEVAC) destiné à financer les programmes sectoriels de l'économie verte et à mobiliser les ressources. Le FEVAC est financé par les apports des États Membres, de la CEEAC, des Partenaires Techniques et Financiers ; des mécanismes nationaux, sous régionaux et internationaux de financement de l'économie verte, des Entreprises de l'économie verte et entreprises citoyennes et de toute autre contribution volontaire. Le FEVAC en est à ses débuts et l'Unité de démarrage du Fonds, récemment mise en place aura pour mission de : poursuivre la mobilisation des contributions des États pour la première année de démarrage, finaliser processus de recrutement du staff affecté à l'Unité de Démarrage, procéder à la réalisation des études de faisabilité pour la structuration du système de l'économie verte



en Afrique centrale et à la réalisation d'autres études nécessaires à l'opérationnalisation du Fonds. Pour finir le Dr TABUNA a fait quelques recommandations parmi lesquelles on retient : l'institutionnalisation de la Conférence des Ministres Africains de l'Économie, des Finances, de l'intégration et de l'Environnement sur le développement et la promotion de l'économie verte en Afrique et la création des Fonds pour l'Économie Verte dans chaque Communauté Économique Régionale (UMA, CEEAC, CEDEAO, etc.) sous la coordination de la Banque Africaine de Développement.

Le Pr Ibrahima LY a clôturé la plénière avec son exposé sur l'ODD 14 et l'aménagement de l'espace côtier et marin en Afrique de l'ouest. Pour rappel, l'ODD 14 vise à « conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable ». La planification spatiale et marine s'avère être un bon outil pour atteindre cet objectif. Spécialement expérimenté en Australie, en Amérique du Nord et en Europe, il a reçu très peu d'écho en Afrique. D'où, l'idée d'expérimenter l'outil pour entre autre lutter contre ce qu'il a appelé « l'accapement des mers ». Pour ce faire, un consortium interdisciplinaire qui réunit des experts en PSM mais aussi en droit, en écologie marine et en géographie et plusieurs régions pays ouest-africains (Sénégal, Cap-Vert), sud-américains (Brésil) et européens (France, Espagne, Portugal, Allemagne, Pays-Bas) a été mis en place dans le but de créer un réseau et une plateforme collaborative qui pourra analyser les opportunités mais également les limites de la PSM tout en proposant une analyse critique des méthodes et outils disponibles.

Discussions

Il a été remarqué que nombreux sont les pays du Nord, la France y compris, investissent des sommes considérables dans le domaine de la recherche/développement. De fait, le transfert de technologie ne peut être entièrement gratuit. D'où la question de savoir comment faciliter le transfert des technologies en terme d'économie « bleue » et d'économie verte au niveau du droit de l'environnement. Pour le Dr TABUNA, il faut mettre l'entreprise au cœur de tous ces processus. Dans la CEEAC, il a expliqué que le secteur privé a été associé pour le développement des activités et faciliter le transfert de technologie. La question de la valorisation économique des écosystèmes a été soulevée dans les débats. Pour aller vers une économie verte, il est nécessaire d'avoir une réelle volonté politique, qui se traduit par la prise en compte des bénéfices de la biodiversité et des services écosystémiques dans les économies nationales. L'économie verte doit faire l'objet d'une large diffusion, sensibilisation, communication auprès notamment des ministres de l'Économie et des finances et ceux de l'Environnement. La CEEAC est en train de réussir à mettre côte à côte les ministres de l'Environnement, les ministres de l'Économie et des finances et les ministres des Affaires étrangères.

Comment peut-on concilier la coordination intersectorielle et les acteurs de la pêche industrielle dans la PSM ? Selon le Pr Ibrahima LY, c'est un des aspects les plus difficiles car il y'a confrontation entre plusieurs acteurs. Il faut aussi aller vers des éco-citoyens pour une planification spatiale, marine et côtière qui permettra d'éviter l'accapement des espaces et promouvoir la défense des droits des citoyens. Selon le Pr LY, l'accapement des espaces marins et côtiers est une triste réalité aujourd'hui.

L'existence d'une société civile environnementale forte devrait permettre d'y remédier. Il a cité en exemple l'abandon du projet de construction de l'ambassade turque au Sénégal, sous l'action énergétique de la société civile. La Pr SAHOLY a aussi évoqué la question de la possibilité de faire une exploitation pétrolière dans les aires protégées de catégorie V et VI quand c'est le permis pétrolier qui a été accordé avant l'institution de l'aire protégée. Sur ce point, la Convention d'Abidjan apporte des solutions avec le Protocole additionnel sur l'exploitation pétrolière en mer. Ainsi, l'écocitoyenneté et la problématique liée à la ratification du protocole d'Abidjan ont aussi retenues l'attention des participants, qui ont réfléchi sur la manière d'accélérer sa ratification par nos États.

A la question sur le niveau de prise en compte des avis du CESE dans la production du droit de l'environnement au Maroc, il a été rappelé que le CESE n'est une structure consultative.

M. KANE de l'UICN s'est posé l'épineuse question de la mobilisation des citoyens en faveur de la défense du droit à l'environnement sain et de l'application des lois. Il a été relevé que la technicité du droit de l'environnement est l'un des obstacles à l'engagement citoyen, ce qui rend ce droit malheureusement inaccessible. Selon le Pr LY, le droit à une information plurielle, bien que consacré dans les constitutions, souffre d'un manque d'exploitation des divers moyens de communication et médias pour la mobilisation des citoyens. Ces derniers doivent, une fois informés, ester en justice car le juge ne peut s'autosaisir. Il faut que l'action citoyenne se traduise par un recours aux tribunaux pour exercer le droit à un environnement. Il ressort de ces discussions donc que l'insuffisance de l'information en matière environnementale, compromet la mise en œuvre effective du droit de l'environnement. C'est pourquoi, le rôle des médias dans la divulgation du droit de l'environnement a été fortement discuté au cours de cette instance.

PLENIERE 3

Cette plénière a été modérée par le
Pr Ali MEKOUAR, autour du Dr Katelijn VAN HENDE (Centre du Droit de l'Environnement de l'UICN), du Dr Amidou GARANE (Université de Ouagadougou) du Dr Cécile DUCLAUX MONTEIL et du Dr Martin YELKOUNI.

- Le Dr Katelijn VAN HENDE a présenté sur ce thème : « *défis pour le droit de l'environnement – Planification d'une meilleure utilisation de notre terre comprenant le changement climatique et la biodiversité* ». Elle a présenté le programme droit de l'environnement de l'UICN ainsi que les activités du CDE autour des trois composantes : conservation et valorisation de la Nature ; gouvernance efficace et équitable de l'utilisation de la Nature et utilisation de solutions reposant sur la Nature pour faire face aux défis mondiaux climatiques, alimentaires et de développement. Elle a insisté sur le lien entre utilisation des terres, climat et biodiversité.
- Le Dr GARANE a présenté le thème « *Chartes de l'eau en Afrique et programme de développement durable pour l'après 2015* ». Les Chartes de l'eau sont des instruments conventionnels complémentaires adoptés par les organisations de bassins transfrontaliers pour corriger les insuffisances des accords de cours d'eau ou de lacs internationaux. Ces outils rejoignent aujourd'hui la nécessité de prendre en compte les principes modernes de gestion des ressources en eau partagés et les défis majeurs contemporains comme les changements climatiques. Aujourd'hui, il existe trois chartes de l'eau en Afrique : la Charte de l'eau du fleuve Sénégal (2002), la Charte de l'eau du bassin du Niger (2008) et la Charte de l'eau du bassin du lac Tchad (2012). Mais d'autres bassins transfrontaliers seront bientôt dotés de chartes de l'eau (Bassin de la Volta; Bassin du Congo). Les Chartes de l'eau constituent l'un des moyens de « Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau » conformément au libellé de l'ODD 6. Les Chartes de l'eau peuvent y contribuer à travers : la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau transfrontalières, le droit à l'eau et à l'assainissement qu'il y est consacré dans les Chartes, la prise en compte de la participation des populations locales dans les Chartes et enfin l'obligation de protection de l'environnement mentionné dans les Chartes. Pour conclure, il a précisé que pour que les Chartes de l'eau puissent jouer ce rôle, il est nécessaire qu'une partie significative des ressources financières mobilisées dans le cadre des ODD soit allouée aux organisations de bassins transfrontaliers pour la mise en œuvre de ces chartes.
- Enfin, le duo, constitué par le Dr DUCLAUX MONTEIL et le Dr YELKOUNI s'est penché sur la *question de la vulnérabilité des femmes face au changement climatique*. Le constat scientifique est là : les femmes sont durement touchées par le dérèglement climatique. La menace que le changement climatique fait peser sur les femmes ne se limite pas seulement aux catastrophes naturelles. Leur liberté d'action est souvent entravée par des lois et des normes culturelles qui restreignent leurs possibilités d'activité économique. Selon les chiffres, la majorité des pauvres sont des femmes, elles représentent 70% des 1,2 milliards de personnes qui ont un revenu inférieur à 1 dollar par jour (BM, 2012). Elles sont à l'origine de 60 à 80% de la production alimentaire dans les pays en développement (CCAFS et OAA, 2013). Elles ne détiennent que 10 à 20 % des titres fonciers (FAO, 2010). 70% des crédits consacrés à la lutte contre le dérèglement climatique sont attribués à des projets à haute technologie

et de grande ampleur qui ne sont pour l'essentiel gérés que par les hommes (Le Monde selon les femmes, 2012). Loin d'être en reste, les femmes ont développé des stratégies de prévention, d'atténuation et d'adaptation au changement climatique. Les points de l'Accord de Paris en faveur des droits des femmes ont été mis en exergue dans leur exposé. Il ressort qu'il faut non seulement soutenir le renforcement de l'égalité homme-femme mais aussi soutenir l'autonomisation des femmes par la mise en place des politiques et programmes de développement durable intégrant les femmes (prise en compte des besoins pratiques et des intérêts stratégiques des femmes).

Discussions

Ont été examinées à l'issue des débats, les questions relatives aux indicateurs pour l'atteinte des ODD, qui selon les participants doivent être plus précis afin de pouvoir évaluer leur taux de réalisation. Cela permettra d'éviter les biais dans la mise en œuvre des ODD comparativement aux OMD. Sur la question des Chartes de l'eau, instruments d'atteinte des ODD, il a été noté qu'elles souffrent de ratification. Selon le Dr GARANE, cela reste effectivement une préoccupation légitime et de taille. Sur 6 États Parties, il faut 4 ratifications pour l'entrée en vigueur. Aujourd'hui, 4 ans après, les 4 ratifications ne sont pas obtenus. Pour le Dr Awaiss, la mise en œuvre des Chartes de l'eau à travers le financement des ODD est une bonne suggestion. Du fait des problèmes posés par la ratification de ces chartes, il serait judicieux d'adjoindre cette dimension à la problématique du financement.

Comment concilier alors le respect des cultures autochtones face au concept genre. Pour le Dr DUCLAUX, c'est dans le contexte général de genre et non dans la spécificité des femmes autochtones. La question de la diversité des relations entre homme et femme dans la gouvernance environnementale a aussi été évoquée. Il a été recommandé par le Pr NIANOGO de l'UICN de conduire une étude plus large sur les relations homme-femme en prenant en compte les diversités culturelles qui font que le rôle et la place de la femme évolue d'une communauté à l'autre.

Mme DIA a fait une contribution sur le rôle que devrait jouer la société civile et le citoyen dans la prise en charge des droits et obligations pour la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Le concept de développement durable devrait également selon elle recevoir un ancrage institutionnel fort. Pour ce faire, elle a suggéré d'entreprendre des programmes de formation et de renforcement de capacités pour la connaissance et la maîtrise des concepts du développement durable. L'IFDD a soutenu ce type de formation (formation sur la grille d'analyse du DD, formation sur les outils d'aide à la décision dans la planification des politiques sectorielles de développement économique et social).

SESSION 1 : L'AFRIQUE DANS LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE POST 2015

- Les implications juridiques de l'Accord de Paris 2015 pour l'Afrique
- Les mécanismes institutionnels de mise en œuvre et de suivi du nouvel accord sur le climat

PANEL 1

Ont contribué à ce panel :

Ghislain TCHAKOUNTE NOUDJA, Bob Hermann DOMBOLO, Brahim ZYANI, Fouad Zyadi, Moussa Etienne TOURE et Saholy RAMBININTSAOTRA,
avec pour modérateur **le Pr Ibrahima LY.**

- Le premier intervenant de cette session, Me Ghislain TCHAKOUNTE NOUDJA a ouvert les débats en posant la question centrale de la *portée de l'Accord de Paris pour l'Afrique*. De prime abord, cet accord présenté comme juridiquement « contraignant », ne fait mention nulle part de la juridiction compétente pour trancher les préjudices, ni le périmètre des sanctions et encore moins les parties prenantes pouvant saisir une éventuelle justice climat ce qui lui a donné l'occasion de reposer le débat de la création d'un Tribunal Environnemental. Selon lui, l'Accord de Paris reste un moyen de promouvoir la bonne gouvernance environnementale sur le terrain à travers par exemple la prise d'initiatives pour réduire leurs émissions des GES ou encore l'obligation de faire respecter, par les multinationales installées sur leur territoire, les quotas d'émission de GES. Les obligations environnementales pourraient-elles être un frein à l'industrialisation du continent ? La question reste posée mais il faut en définitive retenir que c'est surtout l'opportunité pour le continent d'amorcer un développement durable et sobre en carbone.
- Bob Hermann DOMBOLO, s'est également intéressé aux implications juridiques de l'Accord de Paris, en prenant l'exemple du Congo qui s'est fortement engagé dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre.
- Fouad Zyadi a fait une intervention sur les *implications juridiques de l'Accord de Paris pour le Maroc*. Il est lui aussi revenu sur la particularité de l'Accord de Paris qui est un accord hybride ne ressemblant à aucun autre.. Certaines dispositions de l'accord de Paris sont contenues dans la législation marocaine ; Il s'agit par exemple des droits de l'homme ; du droit à un environnement sain etc. Pour le Maroc, l'une des principales implications juridiques est la contribution déterminée nationale qui est un engagement clair que le Maroc est en train d'actualiser afin de la rendre obligatoire. Déjà, le conseil de gouvernement et le conseil des ministres ont adopté cet accord et l'ont transmis au Parlement. La primauté de cet Accord sur le corpus législatif national est incontestée. Le Maroc réfléchit également à un texte juridique sur le climat et l'Accord de Paris constituera une interface entre les dispositions internationales et nationales. Sur le plan de la fiscalité, le Maroc va instaurer l'écotaxe sur les pneus et les huiles. La taxe sur le carbone doit avoir un ancrage juridique et la CdP 22 réfléchira sur cette question. Très prochainement, il sera adopté au Maroc un décret sur les Gaz à effet de serre (GES).

- Moussa Etienne TOURE s'est penché sur les *défis de la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat pour les législations maliennes*. La reconnaissance d'un texte est une chose mais sa mise en œuvre en est une autre et c'est le contexte actuel du Mali. De fait, dans ce pays, l'Accord de Paris n'a pas encore fait l'objet d'un début de mise en œuvre. Cela est notamment imputable à un manque de volonté politique. Pour appuyer ces propos, il a pris de nombreux exemples comme la CCNUCC qui a connu des difficultés de mise en œuvre. Cette difficulté réside dans le fait que le juge malien est exclu. Parmi les documents adoptés par le Mali figurent pour respecter ses engagements internationaux, figure notamment le Programme National d'Adaptation aux effets néfastes du changement climatique et la Politique nationale sur les changements climatiques de 2011. L'activité juridictionnelle est aussi très limitée au Mali. Les juridictions maliennes ne sont pas souvent contactées par des victimes des dommages écologiques faute de connaissance de la législation environnementale. Pourtant, les juges civil, administratif et pénal ont été reconnus compétents pour connaître des affaires environnementales. Il a pour finir recommandé de parfaire la formation et la sensibilisation des juges sur les infractions environnementales qui devront être sanctionnées selon les textes en vigueur. Aussi, pour garantir l'effectivité du droit de l'environnement, il est impérieux d'associer la gendarmerie et la police nationale.
- La Pr Saholy RAMBININTSAOTRA a pour sa part évoqué les aspects juridiques de la REDD + à Madagascar. Elle a rappelé le rôle crucial des forêts dans l'atténuation des changements climatiques (défi de Bonn). La mise en œuvre de la REDD+ favorise le développement durable et c'est pourquoi. Madagascar s'est engagée dans le processus REDD+ (R-PP2014). La préparation de REDD+ implique une réglementation. Le droit est pertinent dans le processus REDD+ en ce qu'il permet d'influer sur l'équité, l'efficacité ; d'où, on peut avancer que le succès de la REDD+ découle des lois. Parallèlement, la faiblesse du cadre juridique peut être un obstacle à la mise en œuvre de la REDD+. Cette faiblesse réside dans la difficulté des terminologies, dans l'absence de définitions légales de la déforestation et la dégradation et dans le manque de clarté et l'incohérence qui peuvent constituer une source d'insécurité juridique.

Discussions

Au cours des débats, l'assemblée s'est interrogée sur la réelle volonté de décideurs africains pour aller vers un développement durable. Les aménagements institutionnels sont en eu même source de conflits de compétence et d'intérêt. En effet, l'intervention de plusieurs ministères sectoriels dans l'élaboration la mise en œuvre d'une panoplie de textes législatifs et réglementaires crée des problèmes d'harmonisation et de coordination. Il a été suggéré que le Ministère de l'Environnement joue un rôle plus important en matière de coordination et d'harmonisation. Quelles stratégies devraient donc être mises en place par les différents ministères en charge de l'environnement pour assurer ce rôle de coordination des actions environnementales. La complexité semble en effet se renforcer avec le nouveau droit du développement durable ; les textes sectoriels créent eux-mêmes les institutions de mise en œuvre de leurs textes si bien que les conflits de compétence vont aller crescendo. Là encore, la solution apportée

est le renforcement des capacités de coordination du Ministère de l'environnement. Les participants se sont interrogés encore une fois sur l'efficacité des études d'impact sur l'environnement, qui sont encore trop souvent qu'une formalité à remplir. Aussi, il a été proposé de renforcer l'effectivité du transfert des compétences environnementales aux collectivités territoriales car les ressources financières, techniques et humaines qui doivent aller de pair avec ce transfert de compétence ne sont pas effectives.

La place du droit de l'environnement dans les écoles de formation des magistrats au Mali a été questionnée et l'intervenant du Mali a reconnu que cette place demeure extrêmement faible et qu'il conviendrait de l'agrandir. Mais, cette exclusion du juge est-elle due à la méconnaissance des textes par les victimes ou alors au juge qui refuse de recevoir les dossiers dans les cas où il y'a eu transaction. Selon l'intervenant M. TOURE, les juges sont en effet rarement saisis des dommages écologiques. Quand un délinquant paie une amende, le différent s'arrête là et l'affaire n'est plus portée devant les juridictions. Sur l'autre question de l'importance du tribunal environnemental en Afrique, il a été suggéré de travailler plutôt à renforcer la formation des juges en droit de l'environnement au sein des tribunaux nationaux. Il a également été question des dispositions législatives concernant la transaction dans les délits environnementaux au Mali.

Il a également été question de la législation malgache sur les droits de tenure forestière et foncière. Une proposition a été faite de légiférer sur le prix du carbone en Afrique, de légiférer sur les interventions des multinationales dans nos pays et de développer des études d'impacts stratégiques.

PANEL 2

Ont contribué à ce panel :

le Pr Bouchra Nadir, Felix LILAKAKO MALIKUKA, Severin Brice PONGUI
et Sena ALOUKA, avec la modération du Dr Hamidou GARANE

- La Pr Bouchra Nadir du Maroc a partagé son expérience sur la Charte *Nationale de l'environnement et du développement durable*. Aujourd'hui le Maroc connaît de plus en plus des catastrophes écologiques telles que les pollutions, les inondations, l'érosion rapide de la biodiversité, le bouleversement du climat, etc. Une prise de conscience de la gravité de la détérioration de l'environnement marocain a mené à l'adoption de la Charte nationale globale de l'environnement qui proclame les droits et devoirs environnementaux et affirme des principes spécifiques à l'environnement.
- M. LILAKAKO MALIKUKA s'est interrogé pour savoir si l'Accord de Paris de 2015 se posait comme un entérinement des progrès du processus REDD+ en République Démocratique du Congo. La CdP 13 à Bali en 2007 a vu le lancement du processus REDD+. Presque 10 ans après, un progrès a été réalisé au niveau international sur les discussions climatiques au point que ce processus a joué un rôle important non seulement dans la contribution des États dans leurs efforts de réduction de gaz à effet de serre mais également dans les préparatifs de l'Accord de Paris, comme c'est le cas pour la RDC. Le pays a ratifié la CCNUCC (1997) et le Protocole de Kyoto (2005). Avec une superficie de 2.345.000 km², ses forêts estimées à ±155 M° d'ha, ses 80 M° d'ha des terres arables, ses 3,7 M° de km² de son réseau hydrographique dont le Bassin du fleuve Congo, etc. la RDC s'est engagée depuis 2009 à jouer un rôle important dans la réduction des gaz à effet de serre. La REDD+ est une opportunité de transition vers une économie verte avec quelques acquis parmi lesquels on peut citer : l'identification des moteurs de la déforestation et dégradation des forêts, l'élaboration de la stratégie cadre nationale REDD+ qui comporte 7 piliers stratégiques (Aménagement du territoire, Agriculture, Forêts, Foncier, Démographie, Énergie, Gouvernance), la création du Fonds National REDD et le processus de formulation de la politique, stratégie nationale et plan d'action en matière de changements climatiques. La RDC a déposé sa CNPD, pour une période d'engagement de 2021 à 2030, avec niveau de référence année 2000. Les secteurs concernés sont l'agriculture, les forêts et l'énergie. L'objectif est d'atteindre un niveau de réduction de 17%. Après Paris, la RDC va poursuivre les différentes réformes lancées au niveau national (Foncier, Aménagement du Territoire, mines, etc.). Actuellement, la RDC est dans sa phase test de mise en œuvre du Programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans la Province de Mai-Ndombe. Le programme ERPD (Emission Reductions Program Document) sera mis en œuvre pour une période de 5 ans (2016-2021), pour 12,3 M° d'hectares de superficie dont 9,8M° d'hectares des forêts ; budget : 70M° de dollars). L'ERPD est la 1ère étape dans la mise en œuvre de la stratégie nationale REDD+ de la RDC. C'est également un test clé de l'action climatique sur le continent africain et pour la REDD+ axée sur les résultats des paiements. C'est enfin une possibilité pour obtenir un financement public et privé à long terme pour l'Accord de Paris.
- Me PONGUI a dans son intervention fait un « *Plaidoyer pour une ratification intelligente de l'Accord de Paris sur le changement climatique* ». Cette ratification intelligente suppose,

de bien comprendre la portée de chaque disposition de l'accord et ses implications juridiques pour le pays et pour les autres Parties, Il faut aussi vulgariser l'accord auprès de toutes les parties prenantes concernées afin qu'elles soient informées sur les risques et opportunités de l'accord. Avant l'entrée en vigueur de l'accord, il convient d'établir un plan d'actions pour l'avant et l'après entrée en vigueur et préparer les mesures internes imposées par l'accord. Ces mesures doivent être ambitieuses et adaptées aux ressources et moyens mobilisés. Pour lui, le principal enjeu d'une ratification intelligente de l'accord de Paris pour toutes les futures Parties à cet accord est celui du risque de « sanction » encourue pour le non-respect dudit accord. La normativité de cet accord est et sera sujette à polémique du fait qu'aucune sanction n'est attachée au non-respect de ce qu'il prescrit. Cependant, la remise en question de la normativité de l'Accord de Paris ne doit pas faire oublier que la réputation d'un État peut être entamée ou ternie du fait du non-respect par lui de ses engagements internationaux. Deux tendances se dégagent actuellement dans le processus de ratification de l'Accord de Paris. La tendance d'une ratification rapide de l'Accord pour maintenir la dynamique positive engagée durant la CDP 21 en décembre 2015 et la signature du texte de l'accord le 22 avril dernier et la tendance d'une ratification lente justifiée par le fait qu'il reste encore de nombreux sujets à négocier et des politiques publiques compatibles avec les objectifs de l'accord à adopter. Il a pour finir encouragé chaque pays à établir un plan d'actions (y compris les indicateurs de suivi dudit plan) à mener au niveau national, sous régional et international afin de préparer l'entrée en vigueur de l'Accord de Paris.

- Pour M. ALOUKA, il s'agissait de voir comment intégrer les droits humains aux politiques sur le climat. Il s'avère essentiel de promouvoir un processus participatif et inclusif qui prend en compte les besoins des + vulnérables (droits humains, égalité de genre, sécurité alimentaire).

Discussions

Comment comprendre l'exigence d'une ratification intelligente de l'Accord de Paris après son adoption par la majorité des pays africains au sortir de la CdP 21 ? Cette réticence dans la ratification ne serait-elle pas une contradiction devant l'effort global de réduction des GES ? Me PONGUI a rappelé que la ratification reste essentielle pour tirer le meilleur des avantages offerts par l'Accord de Paris. Certains points restent en discussion, et méritent d'être mieux définis, il fait éclairer l'engagement des États. Un participant a fait remarquer que la ratification intelligente devrait également tenir compte du facteur « temps » car la dégradation de l'environnement progresse rapidement. La ratification permet de déclencher la mobilisation pour régler les problèmes liés au sujet traité.

Le Dr DUCLAUX a reposé le débat sur une problématique récurrente en droit. Pour elle, tout en élaborant de nouveaux textes, il faut parallèlement œuvrer à la pleine effectivité des normes déjà en vigueur. Pour l'intervenant Me PONGUI, on ne peut pas lier l'adoption d'une loi et la préparation/adoption d'un texte. Ce sont deux procédures différentes, l'une réglementaire et l'autre judiciaire. Il faudrait agir en amont car les textes présentés lors des négociations doivent être des textes d'application nécessaires pour éviter le report de leur mise en œuvre.

PANEL 3

Ont contribué à ce panel :

Samira IDLLALENE et **Hamoud SID AHMED**,
avec comme modérateur le **Dr Ahmed SENHOURY**

- Mme IDLLALENE s'est dans son intervention intéressée aux *apports de l'Accord de Paris à l'adaptation des zones côtières marocaines*. Au Maroc, les zones côtières sont vues uniquement sous l'angle de l'adaptation au changement climatique à l'ENM. Par conséquent, elles ne sont pas intégrées dans la politique climatique focalisée sur l'atténuation. Cet Accord de Paris est essentiellement une opportunité pour adopter une nouvelle politique des zones côtières. Elle propose donc une approche intégrée en mobilisant le droit existant. La politique climatique est une opportunité pour les zones côtières. Pour l'heure, c'est la stratégie de Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) qui est en cours d'élaboration.
- Du côté de la Mauritanie, c'est déjà chose faite puisque le pays dispose d'un document de GIZC. Cette stratégie a été présentée par M. Hamoud SID'AHMED. En effet, le gouvernement mauritanien a engagé depuis quelques années déjà, un processus de planification côtière. Depuis 2007, l'ordonnance sur le littoral (2007) définit les règles relatives à la protection, la gestion et la valorisation du littoral. Puis, le Plan Directeur d'Aménagement du Littoral Mauritanien (PDALM) qui constitue le premier document central, participatif et consensuel définissant le cadre adéquat d'aménagement et de développement du littoral mauritanien a été élaboré. La Directive de l'aménagement du littoral fixe des modalités spécifiques là où c'est jugé nécessaire. Au niveau institutionnel, on retrouve l'Observatoire qui est une instance opérationnelle et le Conseil Consultatif National du Littoral. La pays a ratifié 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, le 11 Avril 2012. Malgré les efforts consentis par les pouvoirs publics, la sauvegarde de l'Environnement relève de la responsabilité de tous. Ainsi l'éducation et l'information environnementale restent des instruments essentiels pour réduire les risques majeurs environnementaux.

Discussions

M. SID HAMED est revenu sur la mise en place des contributions nationales. Un participant s'est demandé comment, en termes de droit, ces contributions doivent être comprises et interprétées alors qu'elles ont été soutenues par des experts étrangers. Selon l'intervenant, il convient de faire appel en premier lieu à des consultants nationaux, avant de recourir à l'expertise internationale.

PANEL 4

Ont contribué à ce panel :

Patrice BIGOMBE LOGO et **Habib Ahmed DJIGA**,
avec la modération du **Dr Martin YELKOUNI**.

- M. BIGOMBE a ouvert le panel en évoquant les populations autochtones. Son intervention a porté sur la *configuration et les insuffisances de la représentation des populations locales et autochtones dans la gouvernance climatique en Afrique centrale*. De nombreuses insuffisances ont été notées dans la représentation des populations locales et autochtones. Il a dans son exposé, relevé que la représentation des populations locales et autochtones est parfois autoritaire (des représentants illégitimes), non redevable (des représentants qui ne rendent pas compte aux populations locales et autochtones qui sont supposées être leurs mandants). De fait, les populations locales et autochtones ne se reconnaissent pas dans les orientations/décisions prises. Il a donc plaidé pour qu'on puisse travailler à aboutir à une représentation démocratique avec consultation des populations locales et autochtones, élection démocratique ou désignation par consensus des représentants des populations locales et autochtones dans les institutions nationales de gouvernance climatique. La représentation devra aussi être redevable, et pour cela elle doit inclure la restitution aux populations locales et autochtones des orientations et décisions prises au sein des institutions nationales de gouvernance climatique, articulation des préoccupations des populations locales et autochtones dans la gouvernance climatique et reddition des comptes ascendante et descendante.
- *Le droit à l'énergie solaire en Afrique : un luxe ou une nécessité ?* C'est la question à laquelle M. DJIGA a tenté d'apporter des réponses. Il a d'abord relevé que le droit à l'énergie était comme une nécessité nimbée d'un faible encadrement juridique. Doté de vertues qu'il a qualifiées d'écologiques et de juridiques, l'énergie solaire souffre toutefois d'une absence d'encadrement juridique. De fait, elle reste comme un luxe auréolé d'une incitation naissante au développement solaire. En effet, il a relevé la prégnance du coût exorbitant de l'énergie solaire qui pourrait être atténué par la prise de conscience des États à travers l'adoption récemment de politiques énergétiques. Pour lui, il est impérieux d'instaurer un cadre juridique porteur d'une tendance au développement solaire en Afrique qui permettrait de rendre effectif l'accès à l'énergie solaire. Il a suggéré de faire une meilleure utilisation de l'outil partenariat public-privé (PPP) afin d'inciter le secteur privé à investir dans la recherche notamment. Il a aussi proposer, entre autres mesures, la défiscalisation intégrale, la subvention et le contrôle de la qualité du matériel solaire.

Discussions

Sur la question de la représentation de populations locales et autochtones, ne serait-il pas préférable de passer par des élections démocratiques, plutôt que par la voie de la cooptation et de l'information par le haut. Selon l'intervenant, M. BIGOMBE LOGO, les administrations doivent prendre en main leur responsabilité car il y'a un foisonnement d'institutions. Il a suggéré que les États mettent de l'ordre pour la représentation, car il

faut que ceux qui sont choisis fassent consensus et aient la bonne foi de rendre compte. Face à l'inquiétude selon laquelle la gouvernance climatique pourrait créer plus de problème que n'en résoudre (pratiques de participation de plus en plus intéressés des réseaux qui se créent dans le domaine de l'environnement), l'intervenant a rappelé l'importance d'avoir des réseaux reconnus et évalués périodiquement. De ce point de vue, l'État devrait assumer sa responsabilité en permettant aux représentants des populations d'avoir un mandat légitime afin qu'ils puissent rendre compte de leur représentation de la population concernée.

Sur le thème de l'énergie, M. DIALLO s'est interrogé sur le lien entre droit à l'énergie solaire et son niveau d'utilisation. Pour lui, il semble y avoir un problème de volonté politique. Il a aussi questionné l'intervenant sur le statut juridique de l'énergie solaire au Burkina Faso. Pour l'intervenant, M. DJIGA, la législation dépendra bien sûr du développement de l'utilisation des équipements solaires, y compris la question des importations et de la gestion des déchets. Le droit à l'énergie solaire reste universel puisque le soleil est un res communis.

PANEL 5

Ont contribué à ce panel :

Oulkoulthoum AHMED et **Pag Yendu YENTCHARE**,
avec la modération du **Pr Miloud LOUKILI**

- Mme AHMED a parlé de *l'implication des Comores dans la lutte contre le changement climatique*. Comme tous les pays qui ont participé au sommet de Paris, le gouvernement Comorien a pris l'engagement de réduire la pollution, de baisser les émissions de gaz à effet de serre et de prendre des mesures pour l'adaptation des sociétés aux dérèglements climatiques déjà existants. Ces efforts prennent en compte les besoins et capacités du pays. Pour la panéliste, il faudrait que les autorités travaillent à vulgariser les textes sur l'environnement, à lutter contre la corruption et surtout à renforcer les capacités des techniciens de tous les secteurs intervenants sur le domaine de l'environnement.
- M. YENTCHARE a fait une communication de synthèse dans laquelle il a traité de la *Construction sociale d'un champ juridique nouveau* : les changements climatiques. Les données qu'il a exposé sont issues de travaux de recherche sur « l'Afrique de l'Ouest francophone dans les négociations climatiques sous les auspices des Nations Unies : d'une posture à une stratégie ». L'objectif était de comprendre la manière dont les changements climatiques sont devenus un enjeu non seulement scientifique, mais aussi politique pour les responsables africains. Pour ce faire, il fallait non seulement parvenir à élucider la complexité des liens entre expertise scientifique et décision politique qui fait émerger dans les représentations et les discours, la problématique des changements climatiques mais aussi comprendre les logiques éthiques sous-jacentes à ces discours, et décrypter les jeux de positionnement géopolitiques et stratégiques qui se cachent derrière la rhétorique des responsables politiques des deux États pris pour cas de notre recherche (la Côte d'Ivoire et le Togo). Il a effectué une recherche préliminaire sur les acteurs de la construction des changements climatiques, en tant que nouveau champ juridique. Le changement climatique a été d'abord porté par un discours scientifique précurseur porté par divers disciplines : les mathématiques avec Joseph Fourier qui a proposé une explication primaire de l'effet de serre en 1824 ; la physique avec John Tyndall qui en 1863 a explicité que l'oxygène et l'azote, qui constituent la grande partie de l'atmosphère, retiennent le « rayonnement infrarouge » émis par la Terre. Il a aussi mis en évidence l'existence de la vapeur d'eau dans l'atmosphère en tant que responsable de la température agréable sur Terre), la chimie avec Svante Arrhenius qui en 1896 a posé que l'augmentation de la température atmosphérique, du fait de l'augmentation du dioxyde de carbone, entraînerait une fonte glaciaire, ce qui serait salvateur pour l'humanité ; la géologie : avec James Croll en 1864 qui a posé que les variations climatiques ont une origine astronomique (Croll, 1864). Il sera vigoureusement combattu dans ses conclusions par Svante Arrhenius et John Tyndall). Thomas Chamberlin, en 1899 a quant à lui expliqué que les époques glaciaires qu'a connu la Terre sont dues à la baisse des niveaux de gaz carbonique dans l'atmosphère – rejoignant ainsi la thèse de Tyndall) ; la météorologie avec Guy Steward Callendar qui en 1938 a posé que le réchauffement climatique serait dû aux activités humaines. Ses travaux ont été rejetés par une autre vague de chercheurs qui affirmaient que ces résultats devaient être pris au mieux comme résultant d'une pure coïncidence. L'époque contemporaine a orienté les discours axés sur le gaz carbonique essentiellement

(CO₂). En géophysique, Roger Revelle, Hans Suess et Charles David Keeling, ont, en 1957 mesuré le taux de CO₂ dans l'atmosphère afin de servir de point de référence pour l'avenir ; en météorologie et climatologie, Sykuro Manabe et Richard Wetherald, ont, en 1967 signalé que l'augmentation par double du taux de dioxyde de carbone dans l'atmosphère entraînerait une augmentation de la température de 2 à 3°C ; en géochronologie et océanographie, Broecker Wallace, a en 1987 fait relever que les changements climatiques pourraient se manifester par des effets brusques. Tous ces développements scientifiques sur le CO₂ ont favorisé l'émergence de lanceurs d'alerte. Il a noté que, parallèlement au discours scientifique sur les changements climatiques, à partir des années 60 il y'a eu un vent de critiques du modèle de développement, ce qui a contribué à façonner le discours environnemental. Effet de l'usage des pesticides DDT sur l'environnement, et en particulier sur les oiseaux, corrélation entre l'augmentation de la population mondiale et le taux de consommation de celle-ci dans la perturbation des écosystèmes et l'épuisement des ressources, etc. ont été autant d'alertes qui ont fait justifié la forte intégration du discours environnemental dans les arènes politiques. Se succèdent ensuite de nombreuses crises et catastrophes environnementales (la crise pétrolière, Seveso, Olympic Bravery, Boehlen, Amoco Cadiz, Three Miles Island etc.). Les travaux de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, du GIEC vont contribuer à la construction sociale du champ juridique des changements climatiques. Le droit des changements climatiques, en tant que nouveau sujet épistémique construisant une société voulue « durable », voit le jour. Dans un premier temps, les acteurs sociaux construisent le droit et dans un deuxième temps, le droit construit à son tour la société et, avec elle, l'être humain, les valeurs, etc. Il y a ainsi un retour du droit à la société lorsque les membres d'une société s'approprient des postulats juridiques. Le droit constitue alors en soi un discours qui, soutenu par les concepteurs, construit la société et en conserve des valeurs, jusqu'au moment où les acteurs sociaux, avec des valeurs sociales divergentes et de nouveaux discours, changent le droit et font ainsi évoluer les valeurs sociales. Avec l'Accord de Paris, les nouvelles valeurs environnementales sont : la coopération internationale, atténuation des changements climatiques...mais aussi les droits de l'homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable, et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations la lutte contre la pauvreté, le développement durable, la justice climatique, etc. Il a terminé par des éléments de leadership environnemental, éléments qui devraient inspirer les pays africains. Il s'agit entre autre de : l'adaptation, du financement de la recherche scientifiques, de la diffusion des résultats des rencontres internationales, de la formation de coalitions avec des organisations de la société civile sensibles à la lutte contre les changements climatiques.

Discussions

Dans le contexte actuel des rapports nord-sud, est-il possible d'envisager un droit climatique favorable à l'Afrique. À cette interrogation, M. YENTCHARE a répondu par l'affirmative. Selon lui, au-delà de la position officielle des États, on peut produire du droit climatique favorable à l'Afrique à partir des travaux des acteurs de la société civile.

SESSION 2 : MISE EN ŒUVRE DES ODD

- L'adaptation du droit, des politiques, des stratégies actuelles
- Les mécanismes institutionnels de mise en œuvre et de suivi des ODD

PANEL 1

Ont contribué à ce panel :

Joël AGBEMELO, Marina BAYEBA et Rajae Chafii,
sous la modération de **M. Bernard DUBOIS**

- Le premier intervenant, M. Joël AGBEMELO a campé le débat du *mécanisme juridique et institutionnel pour la mise en œuvre et le suivi des ODD en prenant l'exemple du programme : application du programme MICROSOL de l'UEMOA*. En rappel en considération les ODD 1, 2, 7, 8, 13 l'UEMOA a récemment élaborer le programme régional de développement d'une plateforme agricole intégrée de production, de transformation et de conservation de produits, alimentée par une centrale solaire thermodynamique (MICROSOL). Ce programme poursuit comme entre autre objectifs l'amélioration de la sécurité alimentaire et de l'efficacité énergétique dans les États membres, la création de zone de développement économique où les populations pourront bénéficier de l'énergie produite à partir de centrale solaire pour l'irrigation, l'éclairage, la pisciculture, l'élevage, la transformation et la conservation des produits agricoles, la création d'emplois des jeunes, des femmes et la pauvreté et la lutte contre la déforestation.
- Mme Marina BABEYA a présenté la loi sur la réduction des risques et de gestion des catastrophes qui est un outil de mise en œuvre des ODD en Côte d'Ivoire.
- Mme Rajae CHAFII a fait l'économie de la *Stratégie Nationale de Développement Durable du Maroc*. On retient que cette stratégie répond à 3 nécessités : résorber le déficit en matière de convergence des politiques engagées dans une perspective de durabilité ; dynamiser la transition vers un développement durable à travers des secteurs clés à fort effet d'entraînement pour assurer une mise en œuvre effective de la stratégie (Agriculture, Transport, Déchets...) et découpler la croissance et la pression sur les ressources à travers la mise en œuvre d'une économie verte et inclusive. Le Maroc a identifié dans sa SNDD 7 enjeux se déclinant en 31 axes stratégiques représentant de grands domaines d'actions, avec des objectifs à atteindre et des mesures et actions à déployer. Ces 7 enjeux sont la gouvernance, l'économie verte, la biodiversité, le changement climatique, les territoires sensibles, la cohésion sociale et la culture. Divers projets sont en cours d'exécution et/ou de formulation mais il est intéressant de noter que 95% des mesures identifiées par la SNDD ne nécessitent pas une mobilisation de budget supplémentaire. Un Pacte de convergence sera signé par les différentes parties prenantes de la mise en œuvre de l'initiative et un Comité de pilotage, présidé par le Chef de Gouvernement en assurera le suivi de la mise en œuvre. La mise en œuvre de la SNDD suivra également un processus de contractualisation à 3 niveaux défini par le comité de suivi : l'adoption de la Stratégie Nationale de Développement Durable par le Conseil du Gouvernement (1er niveau de contractualisation), la signature Pacte sur



l'exemplarité de l'État (2ème niveau de contractualisation) et les Conventions identifiées à date (3ème niveau de contractualisation). La SNDD élaborée courant 2013-2015 connaît actuellement une mise à jour pour prendre en compte l'évolution du contexte international marqué par de nombreux engagements structurants (ODD, CPDN, Accords de Paris...). Le secrétariat et l'animation du comité de pilotage sera assuré par le Ministère chargé de l'Environnement et une évaluation sera faite en 2030 pour vérifier l'atteinte des objectifs et notamment les indicateurs internationaux.

PANEL 2

Ont contribué à ce panel :

Mathurin ESSAMA, Mohamed Ayib DAFFE et Hamoud SID AHMED.

La session a été modérée par la Pr Sophie LAVALEE.

- Dans son intervention, M. ESSAMA ESSAMA a entrepris de rechercher *les synergies potentielles entre l'accord climat et les stratégies de gestion durable du bassin du Congo dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi des ODD*. Comment tirer avantage du lien éventuel entre les ODD et l'Accord climat ? Comment l'Accord de Paris peut contribuer à la réalisation des ODD, des engagements en matière de Gestion durable des forêts ? Quelles perspectives et recommandations pour les dynamiques de gestion durable du Bassin du Congo et de mise en œuvre du droit de l'environnement ? Telles étaient les questions centrales abordées dans l'exposé. 4 piliers ont été déclinés par l'exposant dans cette recherche de synergies : en premier lieu s'appuyer sur les référents des ODD dans l'Accord climat (exemple en matière de partage de responsabilités entre pays développés et pays en développement et solidarité envers les plus vulnérables tels qu'ils ressortent des ODD12 et 13 sont repris dans le Préambule de l'Accord de Paris) en second lieu puiser dans les constats et solutions partagées (exemple : la lutte contre le CC et le développement durable sont interdépendant et l'engagement a été pris de faire coïncider la révision des OMD avec le développement durable), en troisième lieu tirer avantage de la proximité institutionnelle et calendaire (exemple : les mécanismes de suivi de l'Accord de Paris doivent puiser constamment dans les rapports d'évaluation de la mise en œuvre des ODD, et vice-versa) et enfin, en quatrième lieu s'inspirer de la dynamique actuelle du droit de l'environnement.
- M. Daffé a mené une réflexion sur les *mécanismes juridiques et institutionnels de mise en œuvre de l'ODD 7* pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique en Afrique en utilisant le cas du Sénégal. Selon l'exposant, il faut reconnaître que l'ODD 7 nécessite d'importants investissements et des mesures politiques, juridiques et institutionnelles de la part des États ainsi qu'une coopération internationale notamment en matière de développement et de transferts de technologies sobres en carbone. Pour atteindre les cibles, les États africains doivent améliorer les mécanismes classiques et proposer des mécanismes innovants dans le cadre d'une stratégie multidimensionnelle intégrant l'infranational (collectivités territoriales), le national (États), le régional (UEMOA, CEDEAO, UA, organismes de bassin fluviaux) et tirant pleinement profit de l'Accord de Paris sur le climat. Si les priorités sont définies à l'échelle mondiale, c'est à chaque État qu'il revient de fixer ses propres cibles au niveau national pour répondre aux ambitions mondiales tout en tenant compte de ses spécificités. Il appartient aussi à chaque État de décider de la manière dont ces aspirations et cibles devront être prises en compte par les mécanismes nationaux de planification et dans les politiques et stratégies nationales. Il a proposé, qu'au niveau national, la durabilité soit intégrée dans le cadre juridique, politique et institutionnel du secteur de l'énergie en augmentant la part des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Dans le cas du Sénégal, il a proposé que les autorités agissent sur quatre leviers : la disponibilité (augmenter les capacités de production, sécuriser l'approvisionnement en hydrocarbures) le coût (diversifier les sources de production; améliorer

la gouvernance et renforcer la régulation), l'accès (développer les réseaux de transport et de distribution; accélérer l'électrification rurale) et la durabilité (promouvoir les énergies nouvelles et renouvelables, inciter à l'économie d'énergie et à l'efficacité énergétique).

- M. Hamoud SID AHMED a présenté la *contribution du Réseau des Parlementaires et Élus pour l'Environnement en Mauritanie*, à l'application du Droit de l'Environnement. Ce réseau y contribue à travers plusieurs activités de terrain et juridiques : organisation des séminaires de sensibilisation à l'environnement, notamment aux effets des changements climatiques, à l'extraction des ressources naturelles et à la gestion de l'environnement ; visites des mines et formulation des recommandations auprès des sociétés minières ; organisation / participation régulière aux campagnes de reboisement et de nettoyage de la plage ; participation aux rencontres sous régionales. Le réseau est très actif dans le plaidoyer. Il a accompagné le gouvernement dans l'approbation de plusieurs lois nationales, et la ratification d'accords internationaux, tels que la loi relative à l'interdiction de l'utilisation et de la commercialisation des sachets en plastique en Mauritanie, la Convention de Minamata sur le mercure, le Protocole de Nagoya.

Discussions

Des questions ont été posées sur le statut juridique du REPEEM et l'évolution du travail au sein du réseau. Pour clarification, le réseau a été créé au niveau du Parlement par une décision de son président. Chaque année, une session est consacrée à la présentation du bilan annuel du Réseau, séance au cours de laquelle les activités sont évaluées.

Une demande de clarification du statut des assistants parlementaire a été adressée à M. SID AHMED. Il a été répondu que les assistants parlementaires constituent la cellule ouvrière des réseaux nationaux auquel ils apportent un accompagnement et un soutien dans la mise en œuvre et le suivi des plans d'action. Ces assistants sont recrutés par l'UICN et mis à la disposition des réseaux.

Sur la question énergétique, traitée par M. DAFFÉ du Sénégal, SE M. SINKA a fait la suggestion de la mutualisation des efforts pour traiter la question des énergies renouvelables au sein des ensembles économiques sous régionaux. En réponse, M. DAFFE a évoqué le Protocole sur l'Énergie de la CEDEAO qu'il a suggéré d'étendre aux autres ensembles sous régionaux.

Sur la question de la clarification du terme mix énergétique, M. DAFFE a fait savoir que cette notion renvoie à la diversification des sources d'énergie (fuel, hydro-électricité, charbon etc.) pour la fourniture d'électricité.

PANEL 3

Ont contribué à ce panel :

Wahid FERCHICHI et **Naziha CHAKROUNI**,
sous la modération du **Pr Abraham GADJI**.

- Le Pr Wahid FERCHICHI a présenté la *constitutionnalisation de la protection de l'environnement en Tunisie*. La nouvelle constitution tunisienne du 27 janvier 2014 a intégré la protection de l'environnement d'une manière claire et globale tout en privilégiant certaines composantes de l'environnement, en mettant l'accent sur les liens indissociables entre environnement et développement durable et en mettant en place certaines garanties législatives et institutionnelles. Si on note une approche globale de protection de l'environnement, des privilèges ont été accordés à certaines composantes de l'environnement. C'est le cas du droit à l'eau. En effet, l'article 44 de la constitution dispose : « le droit à l'eau est garanti. La préservation de l'eau et son utilisation rationnelle sont un devoir pour l'État et la société ». La lutte contre la pollution constitue aussi une constante de la protection de l'environnementale, de même que la sauvegarde de la sécurité du climat. Par ailleurs, la protection du patrimoine, la gestion des ressources/ richesses nationales/ naturelles occupent une place centrale dans la nouvelle constitution. La nouvelle Constitution tunisienne offre aussi des garanties de mise en œuvre de la protection de l'environnement. Elle fait de la protection de l'environnement, la sécurité du climat, la lutte contre la pollution, la gestion rationnelle des ressources naturelles, le droit à l'eau... une obligation incombant principalement à l'État et accessoirement à la société en ce qui concerne la gestion de l'eau. Sur le plan normatif, les textes juridiques relatifs à l'environnement relève de la compétence du pouvoir législatif (Assemblée des représentants du peuple), pour ce qui est des principes fondamentaux. En effet, l'article 65 dispose que « sont pris sous forme de lois ordinaires, les textes relatifs à : ... les principes fondamentaux... de l'environnement, de l'aménagement territorial, urbain et de l'énergie... ». La Constitution tunisienne immunise tous les droits et toutes les libertés garanties par ses dispositions. Sur le plan institutionnel, la constitution prévoit la création d'une « Instance du développement Durable et des droits des Générations Futures » (article 129) qui a uniquement des attributions consultative et de proposition. En définitive, la nouvelle constitution tunisienne a l'avantage de consacrer une approche globale de la protection de l'environnement tout en mettant l'accent sur les rapports entre le développement durable et la protection de l'environnement et en mentionnant clairement le principe de non-régression.
- Mme Naziha CHAKROUNI a présenté la Protection juridique de l'eau face aux changements climatiques au Maroc. La protection de l'eau au Maroc repose sur la loi 10-95 sur l'eau. Cette loi a eu de nombreux acquis au titre desquels on peut retenir la mise en place d'un cadre juridique du Conseil Supérieur de l'Eau et du Climat, la création des Agences des Bassins Hydrauliques et des Commissions Préfectorales et Provinciales de l'eau, la mise en place d'un cadre juridique de la planification des ressources en eau, la mise en place d'un cadre juridique de la protection quantitatif et qualitatif des ressources en eau, la protection contre les effets néfastes de l'eau, les principes préleveur-payeur et pollueur payeur et la création de la police de l'eau. En 2011, le Maroc s'est doté d'une nouvelle Constitution (Constitution du 31 juillet 2011) ainsi que la loi cadre n° 99.12 portant charte nationale de l'environnement

et du développement durable. Il a alors été entrepris de réviser la loi sur l'eau, au regard du contexte juridique mais aussi des contraintes identifiées dans sa mise en œuvre. La nouvelle loi de protection de l'eau (loi n° 36-15) a été votée. Cette loi est axée sur la valorisation et utilisation des eaux pluviales, la valorisation et utilisation des eaux non conventionnelles (dessalement des eaux de mer, la réutilisation des eaux usées), la protection et préservation des eaux, la protection de l'eau contre la surexploitation, la préservation des milieux aquatiques, la gestion du risque inondation, la gestion de la pénurie d'eau, le système d'information sur l'eau et enfin le renforcement du contrôle d'utilisation de l'eau.

Discussions

Sur la transposition des principes de la nouvelle Constitution tunisienne dans les lois relatives à la protection de l'environnement, le Dr FERCHICHI a cité en exemple deux lois, à savoir, la loi sur la production de l'énergie renouvelable et la loi sur les carrières de marbres. Par ailleurs, des projets de loi sont encours notamment le code de l'environnement et la loi sur l'eau. Pour l'établissement des fiches constitutionnelles, il a fait savoir que ce rôle était dévolu à la société civile ? En Tunisie, le parlement a la responsabilité d'approuver les conventions portant sur les ressources naturelles, ce qui semble lourd pour cette seule institution. Pour le Pr FERCHICI, cette étape est lourde. Elle est liée à l'histoire récente de la Tunisie. Le processus pourra être allégé au fil du temps mais nécessaire pour éviter des écueils pouvant survenir après.

Pour l'utilisation de l'eau au Maroc, issue des projets de dessalement, une autorisation est octroyée par le département d'origine d l'utilisateur en fonction de l'utilisation prévue à grande échelle (agriculture, industrie ou individuelle). Des plans d directeurs d'aménagement sont établis pour servir de document de planification du terroir. Les agences sont financées par les redevances d'utilisation de l'eau auxquelles s'ajoutent les subventions de l'État. Les conseils des bassins sont chargés de la gestion au niveau local. Sur la politique engagée par le Maroc en matière de traitement des eaux usées, Mme CHAKROUNI a expliqué qu'il n'y a pas de redevances pour la réutilisation d'eaux usées et qu'en plus, une aide financière est accordée aux ré-utilisateurs.

PANEL 4

Ont contribué à ce panel :

Firmin W. OUEDRAOGO et **Ahmed OULD ZEIN**,
sous la modération du **Pr Wahid FERCHICHI**.

- Dans le panel 4, M. Firmin W. OUEDRAOGO a ouvert les travaux avec un exposé sur l'adaptabilité du cadre juridique et politique du Burkina Faso au 6^{ème} objectif du Développement durable. Pour que l'objectif 6 du développement durable soit atteint au Burkina Faso, il convient d'adapter le cadre institutionnel aux nouvelles exigences. Le premier élément est l'adaptation institutionnelle. Le secteur de l'assainissement devra œuvrer à se doter d'outils de développement durable (sur les différents schémas d'aménagement du territoire). La gestion de l'eau potable et de l'assainissement, en tant que compétence transféré aux collectivités territoriales doit cadrer avec tous les maillons de la décentralisation. En second lieu, il s'agit de travailler à l'adaptation des normes à l'objectif de mobilisation suffisante de la ressource en eau et à au droit de faire valoir l'accès à l'eau et à l'assainissement.
- Ahmed OULD ZEIN, à travers son exposé « pour des institutions efficaces en droit de l'environnement marin et côtier mauritanien », a présenté un ensemble d'activités actuellement menées en Mauritanie pour la gestion des zones marines et côtières. Il a cité et présenté le manuel pour le droit de l'environnement marin en Mauritanie, élaboré dans le cadre de la collaboration CSRP/UICN/IRD.

Discussions

Sur la question du fonctionnement du mécanisme d'utilisation domestique de l'eau au Burkina Faso, M. OUEDRAOGO a répondu que l'utilisation domestique ne concernait que l'eau brute et était limitée à 100 litres/jour/personne. Au-delà, une taxe s'applique. Pour ce qui est du droit à l'assainissement, l'intervenant a fait remarquer que ce droit a été récemment consacré par la Constitution du Burkina Faso, comme droit économique et social.

PANEL 5

Ont contribué à ce panel :

Henri MUYEMBE NGASILI, Prosper KOUAME, Maturin PETSOKO, Idiatou CAMARA et Sanou DANKONO,
sous la modération du **Pr Bouchra NADIR.**

- Les instruments de sauvegarde environnementale et sociale et le développement durable : cas de la Côte d'Ivoire : présentés par Prosper KOUAME qui a d'abord rappelé les profondes mutations environnementales ayant cours dans le monde et en Côte d'Ivoire. C'est ce fait qui rend indispensables les instruments de sauvegarde de l'environnement. Il a retenu deux principaux points
 - Les outils d'évaluation consacrés par la constitution et le code de l'environnement à savoir : l'évaluation environnementale stratégique, l'étude d'impact environnementale et sociale et l'audit environnemental ;
 - Les opportunités et enjeux du développement durable. Il s'agit des autorisations et des possibilités de refuser la réalisation de projets ayant un impact environnemental. Ce mécanisme permet de prévenir les effets des changements climatiques en Côte d'Ivoire, en s'opposant aux activités non viables du point de vue environnemental.
- Exploitation minière, droits humains et développement durable a été présenté par Docteur Martin PETSOKO, enseignant chercheur à l'Université Yaoundé II. Il a placé le respect des droits humains comme conditionnalité pour une exploitation minière. À cet effet, il distinguera deux catégories de conditionnalité : la conditionnalité ex ante (qui fait intervenir les banques, les agences de notations, les ONG...), et celle pro ante qui fait intervenir les autres parties prenantes. Pour le conférencier, l'amélioration des droits humains comme finalité de l'exploitation minière s'opère aussi bien au sein de l'entreprise qu'en dehors de celle-ci à travers la solidarité intergénérationnelle.
- Projet de communication d'une radio web pour une meilleure gestion du littoral guinéen, présenté par Idiatou CAMARA de la Guinée/Conakry. Il s'agit de la présentation d'un projet qui soutient le développement durable en mettant l'accent sur les outils d'information et de communication afin de vulgariser les connaissances, outils et instruments de protection et de protection de l'environnement. Le projet se propose d'être un instrument d'analyse et de proposition. Les besoins de financement du projet ainsi que l'état d'avancement de sa réalisation ont été montrés. Toutefois, il a été fait une mention particulière aux structures d'accompagnement du développement durable, et celles étatiques pour surmonter les difficultés financières.
- Le littoral sénégalais face aux changements climatiques : aspects juridiques et institutionnels post 2015 a été présenté par Sanou DANKONO du Sénégal. Le conférencier a présenté les enjeux socio-économiques du littoral marqué par la pression démographique et le développement progressif d'activités d'exploration et d'exploitation pétrolière. La pluralité de textes est source de conflit d'autorité, le cadre institutionnel étant encore flou et le cadre politique disparate. La conséquence c'est le déclassement abusif, la submersion et les inondations des populations riveraines. En termes de perspectives, un projet de loi sur le

littoral a été élaboré. Cependant depuis son élaboration en 2012, ce projet n'est pas encore adopté. Il convient donc d'adopter le projet de loi sur le littoral et mettre en place une stratégie de communication à cet effet.

Discussions

Sur la place des populations dans la mise en œuvre des instruments de sauvegarde environnementale, M. KOUAME a expliqué que pour le cas de la Côte d'Ivoire, la population intervient au moment de l'enquête publique ce qui les place au cœur des évaluations environnementales. Pour les exclusions catégorielles soulevées dans sa présentation, il a apporté quelques éclairages. Ces exclusions dispensent en effet le promoteur de mener une évaluation environnementale mais l'exclusion doit faire l'objet d'un document délivré par l'agence nationale de gestion de l'environnement. Sur la question des frais relatifs à l'évaluation environnementale, ils ont été harmonisés entre le patronat et l'ANDE de Côte d'Ivoire.

M. PETSOKO a été questionné sur le rôle de la RSE dans le respect des droits humains par les exploitations minières. Il a avancé le développement de la notion de local content (contenu local) qui est de plus en plus mis en œuvre par les entreprises et qui s'avère être déterminant dans la réussite des projets miniers.

PLENIERE 4

La plénière 4, portait essentiellement sur les synthèses des travaux des plénières parallèles. Ont contribué à cette session, le **Pr Ibrahima LY**, le **Pr Sophie LAVALLEE**, le **Dr Hamidou GARANE**, le **Dr Martin YELKOUNI**, le **Dr Cécille OTT DUCLAUX**, le **Pr Wahid FERCHICI**, **M. Bernard DUBOIS**, le **Pr ALI Mohamed MEKOUAR** et le **Dr Hamed SENHOURY**.

C'est ainsi que les rapporteurs de chacune des sessions ont dressé la synthèse des différents panels. Cette plénière a été modérée par le **Pr Aimé NIANOGO**.

- Il ressortait clairement de ces synthèses, de nombreuses propositions des participants portant sur le rôle du Droit de l'environnement en Afrique. Il s'agissait entre autres, de la place de l'Afrique dans le processus du changement climatique, du caractère innovant de l'accord de Paris, et d'un certain nombre d'enseignements relatifs à l'interdépendance entre l'environnement et le développement durable.
- Aussi, on peut retenir de ces travaux de synthèses, l'utilité d'une codification des règles en matière environnementale et la définition des moyens et techniques de mise en œuvre effective de l'accord de Paris pour les États Africains, ainsi que le suivi des engagements internationaux et le retour d'expérience.
- Enfin, les participants à cette plénière ont retenus le fait que la CDP 21 représentait par conséquent, un début de solution.

PLENIERE 5

Cette plénière a permis aux participants de discuter longuement sur le projet de mise en place d'un réseau africain des acteurs de la protection de l'environnement proposé par le PNUE.

- Les participants ont rappelé l'existence d'un certain nombre de réseaux dans le domaine de la protection de l'environnement ainsi que leur importance, tout en mettant l'accent non pas sur la création de nouveaux réseaux, mais plutôt sur le renforcement de ceux déjà existants.
- La principale préoccupation demeure donc de savoir comment le PNUE peut aider à renforcer ces différents réseaux, ce qui selon les participants serait plus fructueux, en mettant l'accent sur leur opérationnalité, même si certains verraient en ce nouveau réseau un produit du colloque.

PLENIERE 6

Modérée par Mme Fatimata DIA, cette plénière portait d'une part sur la mise en œuvre des recommandations du colloque d'Abidjan de 2013, puis sur la présentation et discussion du message clé des participants au colloque pour la CDP 22. Enfin, elle s'est terminée par la conclusion du colloque.



- Sur le premier aspect, lecture a été faite des différentes recommandations du colloque d'Abidjan de 2013, en même temps que la précision de leur état d'avancement dans les différents pays.
- Si certaines des recommandations ont abouti, par exemple la validation du principe de non régression, ou encore l'utilisation d'outils innovants tels que la cartographie, d'autres par contre n'ont pas connu le même succès. Il s'agit entre autres de la ratification de certaines conventions comme celle de Maputo pour laquelle il est suggéré l'élaboration d'une note de plaidoirie dans les différents pays, mais aussi la formulation des indicateurs juridiques sur l'effectivité du droit de l'environnement. Sur ce dernier aspect, il est recommandé la mise en place d'un fond qui servira à l'élaboration de ces indicateurs juridiques sous la direction du Pr Michel Prieur.

RECOMMANDATIONS DU COLLOQUE DE RABAT

Les participants au colloque, à l'issue d'échanges approfondis portant sur, d'une part, l'Afrique dans la gouvernance climatique post-2015 et, d'autre part, les mécanismes de mise en œuvre des Objectifs de développement durable (ODD), ont formulé des recommandations concernant cette double thématique, comme suit :

1. Prenant acte de la transmission par le Président de la République française au Secrétaire général des Nations Unies de la «Déclaration universelle des droits de l'humanité», qui complète utilement la Déclaration universelle des droits de l'Homme de 1948, soutiennent pleinement ladite Déclaration et prient instamment les gouvernements marocain et français de la prendre en considération lors de la COP 22 et de la présenter pour adoption dans les meilleurs délais à l'Assemblée générale des Nations Unies ;
2. Hâter la signature et la ratification de l'Accord de Paris par l'ensemble des États africains afin de faciliter son entrée en vigueur précoce, de préférence avant la COP 22, et au plus tard en 2017, ce qui susciterait des adhésions en cascade et galvaniserait l'action climatique au niveau mondial ;
3. Clarifier la nature juridique des contributions déterminées au niveau national (CDN) afin d'assurer le respect de leur mise en œuvre, tout en veillant à ce que le Groupe de travail spécial de l'Accord de Paris prenne en compte la dimension femme dans les CDN ;
4. Rehausser sensiblement et rapidement les niveaux d'ambition des CDN pour contenir effectivement le réchauffement de la planète en dessous de l'objectif optimal de 1,5°C, et au moins de l'objectif minimal de 2°C ;
5. Veiller à ce que le mécanisme de non-respect de l'article 15 de l'Accord de Paris adopte des méthodologies propres à assurer le respect du cadre de transparence de l'article 13 du même Accord, notamment des CPD et leur progression périodique. Les pays devraient établir un plan d'action, avec des indicateurs de suivi, en lien avec les ambitions de réduction ;
6. Sensibiliser les États africains sur la nécessité de ratifier l'Amendement de Doha au Protocole de Kyoto adopté en 2012 ;
7. Créer un fonds spécifique pour financer directement le mécanisme des pertes et préjudices de l'article 8 de l'Accord de Paris, au moyen de contributions prévisibles des pays développés et émergents, afin de renforcer la résilience des communautés et des écosystèmes à travers des mécanismes efficaces d'alerte précoce, la préparation aux situations d'urgence (notamment par l'adoption de lois sur la prévention des risques et la gestion des catastrophes), la mutualisation et l'assurance des risques climatiques ;
8. Assurer la cohérence et la complémentarité des cadres juridiques, politiques, institutionnels et financiers concernant le régime climatique et le développement durable, en veillant à leur mise en œuvre de façon intégrée, synergique et solidaire ;
9. Consolider le rôle des banques régionales et sous-régionales africaines et saisir toutes les opportunités de financement de l'action climatique, en particulier dans le cadre du Fonds



vert pour le climat, tout en mobilisant des ressources suffisantes pour garantir l'accès à l'énergie, à l'eau et l'assainissement;

10. Amplifier et accélérer la fourniture des soutiens financiers et technologiques aux pays en développement, aux fins de l'atténuation autant que de l'adaptation, spécialement en faveur des pays les plus vulnérables aux aléas climatiques, y compris les petits États insulaires en développement, dont les États africains ;
11. Dans la recherche des financements climatiques, renforcer les mécanismes de mobilisation des financements additionnels endogènes et intégrer des budgets climat dans les programmes de développement et de planification nationaux et locaux, tout en raffermissant les institutions et les capacités pour l'élaboration de projets éligibles aux financements internationaux ;
12. Créer un mécanisme spécial sur la thématique « femmes et changements climatiques » au sein de l'Union Africaine et des communautés économiques régionales africaines (CEEAC, UEMOA, UMA, IGAD, SADC, etc.) ainsi que des cellules de suivi dans les ministères en charge des droits des femmes ;
13. Veiller à ce que le mécanisme de promotion du développement durable de l'article 6 de l'Accord de Paris soit accessible aux pays les moins avancés, et parmi eux, en priorité, aux pays insulaires en développement et aux pays africains, en remédiant aux lacunes du mécanisme de développement propre du Protocole de Kyoto ;
14. Prendre en compte les ODD dans les instruments juridiques de protection de l'environnement et assurer le suivi et l'évaluation de leur prise en compte dans les CND, notamment au moment des révisions des engagements des pays ;
15. Faire des organisations de bassins transfrontaliers des acteurs et partenaires privilégiés dans la mise en œuvre des ODD relatifs à la gestion des eaux transfrontalières et renforcer les cadres juridiques transfrontaliers entre les pays de différents bassins et les pays qui partagent les frontières maritimes ;
16. Étendre l'utilisation de l'outil de planification spatiale marine et côtière, y compris au niveau des institutions régionales et sous-régionales, adopter des lois sur le littoral et mettre en place des fonds spéciaux du littoral ;
17. Promouvoir l'accès à la justice environnementale et assurer la participation démocratique et inclusive de tous les acteurs concernés, y compris les femmes, les populations autochtones, les parlementaires, les magistrats, les élus locaux, le secteur privé, les journalistes, etc., dans les instances de gouvernance de l'environnement et du développement durable de manière à améliorer leur contribution à l'effectivité du droit de l'environnement et au processus de mise en œuvre de l'Accord de Paris en Afrique ;
18. Constituer des réseaux parlementaires environnementaux et créer un cadre de concertation entre les parlementaires africains pour la mise en œuvre de l'Accord de Paris.

MESSAGE CLE DES PARTICIPANTS AU COLLOQUE A LA CDP 22

«POUR UN REGIME CLIMATIQUE EN SYMBIOSE AVEC LE DEVELOPPEMENT DURABLE DE L'AFRIQUE»

Les participants au deuxième colloque international sur le droit de l'environnement en Afrique ont axé leurs réflexions sur les implications de l'Accord de Paris sur le climat pour le continent africain dans le contexte de la mise en œuvre des Objectifs de développement durable déclinés par le Programme 2030. Ils ont élaboré le présent message clé à l'attention de l'ensemble des parties prenantes à la CDP 22, confiants que cet appel en faveur d'un régime climatique en symbiose avec le développement durable de l'Afrique sera entendu et acté.

Engagements de l'Afrique

L'Afrique s'est résolument engagée dans la lutte contre le réchauffement de la planète: hôte de la prochaine CDP 22 à Marrakech en novembre 2016, elle a précédemment abrité la CDP 17 à Durban en 2011 et la CDP 7 à Marrakech en 2001. Les États africains, dans leur grande majorité, ont déjà signé l'Accord de Paris sur le climat et la plupart d'entre eux ont soumis leur contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN), assumant leur juste part dans la riposte mondiale au changement climatique.

Poursuivant ces efforts, les États africains devraient: (i) ratifier promptement et massivement l'Accord de Paris sur le climat pour faciliter son entrée en vigueur précoce, de préférence avant la tenue de la CDP 22, et au plus tard en 2017; (ii) opter pour son application provisoire en attendant son entrée en vigueur; (iii) communiquer leur CPDN, s'ils ne l'ont pas encore fait, bien avant la CDP 22.

Soucieuse d'asseoir son développement durable, l'Afrique a pris l'engagement unique de s'obliger sur un double front, en adoptant l'Agenda 2063 puis en souscrivant au Programme 2030. Elle doit ainsi s'atteler à les mettre en œuvre parallèlement de façon inclusive. Dans l'un comme dans l'autre, la lutte contre le réchauffement planétaire est inséparable de la quête du développement durable. Intimement interconnectés, les Objectifs de développement durable recouvrent l'action climatique et ils en sont indissociables. Dès lors, les défis communs du changement climatique et du développement durable doivent être conjointement relevés.

Les États africains devraient assurer la cohérence, la coordination et la complémentarité des cadres juridiques, politiques, institutionnels et financiers relatifs au régime climatique et au développement durable, en veillant à leur mise en œuvre de manière intégrée, synergique et solidaire. Dans cette optique, ils devraient finaliser et adopter la Stratégie africaine sur les changements climatiques dans les meilleurs délais.

L'Agenda 2063 et le Programme 2030 reconnaissent l'importance du rôle des acteurs non étatiques, de la société civile et du secteur privé, dans la réalisation des objectifs et des cibles du développement durable. Pareillement, l'Accord de Paris, dans le sillage du Plan d'action de



Lima, met en exergue les efforts déployés en faveur du climat par les entités non parties, dont celles de la société civile et du secteur privé, et les encourage à accroître leurs contributions aux actions d'atténuation et d'adaptation. L'implication accrue des acteurs non étatiques, avec leurs apports notables en ressources humaines et matérielles, permet d'impulser et d'affermir l'action climatique. La justice climatique va de pair avec la démocratie environnementale.

Les États africains devraient inciter les acteurs non étatiques, dans leur diversité, y compris ceux de la société civile et du secteur privé, à s'investir davantage dans la lutte contre le réchauffement de la planète et à amplifier leurs contributions visant à réduire les émissions, renforcer la résilience et diminuer la vulnérabilité aux changements climatiques. Ils devraient également les associer sans restriction à toutes les négociations sur le climat et les doter des moyens nécessaires pour y prendre effectivement part.

L'État de droit, les droits de l'homme, l'égalité des sexes, l'accès à la justice, l'équité, la transparence, entre autres valeurs fondamentales, sont au cœur de l'Agenda 2063 et du Programme 2030. L'Accord de Paris, relevant l'importance de la justice climatique, engage aussi les Parties à respecter les droits de l'homme et l'égalité des sexes dans les actions menées pour affronter les changements climatiques. La convergence de ces dimensions complémentaires, conjuguant dignité humaine, développement durable, équité intergénérationnelle et justice climatique, est d'une portée cruciale.

Les États africains devraient tenir pleinement compte des implications de l'action climatique sur les droits de l'homme, l'égalité des sexes et le droit humanitaire. Ils devraient s'assurer que les mesures d'atténuation et d'adaptation qu'ils prennent ou soutiennent n'entravent pas l'exercice effectif de ces droits, notamment le droit à l'environnement, le droit à la santé, le droit à l'alimentation, le droit à l'eau et, plus largement, le droit au développement durable dans le respect de l'égalité des sexes et de l'équité entre générations. Ils devraient également garantir les droits des personnes en situation de vulnérabilité affectées par les changements climatiques, y compris les migrants et les déplacés.

Priorités pour l'Afrique

L'Afrique est le continent le plus vulnérable aux aléas climatiques. Bien que son empreinte écologique soit modique comparée à celle du reste de l'humanité et qu'elle demeure un contributeur marginal aux émissions de gaz à effet de serre, elle subit de plein fouet les effets néfastes du dérèglement climatique et peine considérablement à y faire face, en termes d'atténuation et plus encore d'adaptation. Il est donc capital, en application du principe de précaution, de confiner l'augmentation de la température mondiale moyenne sous le seuil de 1,5°C afin d'éviter une recrudescence des périls environnementaux et socio-économiques qui menacent singulièrement l'Afrique.

Les États africains devraient, dans toutes les négociations climatiques, continuer à défendre fermement l'objectif de limitation du réchauffement planétaire à 1,5°C au maximum. Dans ce but, tout en assumant leur part de responsabilité, commune

mais différenciée, ils devraient inciter fortement les pays développés à rehausser sensiblement et rapidement les niveaux d'ambition de leurs CPDN puis leurs CDN, de manière à garder effectivement la température de la planète sous le seuil de 1,5°C, et en tout cas nettement en dessous de 2°C.

Pour les besoins combinés de la mise en œuvre de l'Agenda 2063, du Programme 2030 et de l'Accord de Paris, l'Afrique doit mobiliser des volumes de financement sans précédent, de sources intérieure et internationale. Simultanément, elle doit investir lourdement dans l'innovation technologique et le renforcement des compétences. Au titre de l'Accord de Paris, les pays développés doivent fournir des soutiens financiers et technologiques aux pays en développement. En outre, le Programme d'action d'Addis-Abeba prône des financements accrus en faveur d'un développement climatiquement résilient et à faible émission de carbone. Les ressources disponibles restent toutefois nettement insuffisantes, en particulier celles destinées à l'Afrique et pour les besoins de l'adaptation.

Les États africains devraient, outre l'allocation adéquate de leurs ressources propres, inciter fortement les pays développés à augmenter sensiblement et rapidement leurs soutiens financiers et technologiques aux pays en développement, spécialement en faveur des pays africains les plus vulnérables aux aléas climatiques. En vue de la CDP 22, les modalités de mobilisation des 100 milliards de USD promis par les pays développés d'ici à 2020 devraient être spécifiées, en s'assurant qu'elles constituent des ressources nouvelles et additionnelles et en veillant à leur répartition paritaire entre les besoins de l'adaptation et ceux de l'atténuation.

L'Accord de Paris a opportunément maintenu le Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, en engageant les Parties à reconnaître la nécessité d'en éviter les retombées néfastes, de les réduire au minimum et d'y porter remède. L'Afrique étant particulièrement exposée à ces risques, il importe de promouvoir la mise en œuvre raffermie d'un tel mécanisme.

Les États africains devraient plaider pour un renforcement des moyens de lutte contre les pertes et préjudices liés aux effets dommageables des changements climatiques, grâce notamment à la résilience des communautés et des écosystèmes, l'alerte précoce et la préparation aux situations d'urgence, ainsi que la mutualisation et l'assurance des risques climatiques. Ils devraient aussi œuvrer à l'amélioration et la consolidation du Mécanisme international de Varsovie relatif aux pertes et préjudices liés aux incidences des changements climatiques, tout en mobilisant les soutiens nécessaires à l'Initiative africaine pour l'adaptation et les pertes et préjudices.

Parmi les secteurs nécessitant une attention particulière du point de vue climatique en Afrique, tels l'eau et l'agriculture ou les infrastructures et les villes, celui de l'énergie revêt une importance primordiale. Le Programme 2030, tout comme l'Agenda 2063, préconisent d'accroître nettement la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique. Pareillement, l'Accord de Paris, affirmant la nécessité de promouvoir l'accès universel à l'énergie durable dans les pays en développement, spécialement en Afrique, appelle à renforcer le déploiement des énergies renouvelables. Alors qu'il endure un déficit énergétique chronique, le continent africain est doté d'un formidable potentiel en énergies renouvelables – hydraulique, solaire,



éolienne, géothermale, etc. Aussi mise-t-il sur leur développement grâce à divers programmes, comme l'Initiative pour les énergies renouvelables en Afrique, qui vise à générer au moins 300 gigawatts (GW) d'énergie renouvelable d'ici à 2030.

Aux fins de leur développement durable comme de leur résilience climatique, les États africains devraient accélérer leur transition énergétique vers la décarbonisation graduelle en valorisant pleinement leur énorme potentiel en énergies renouvelables afin de pourvoir à leurs besoins énergétiques de façon écologiquement viable et socialement équitable. À cet effet, ils devraient réorienter les subventions aux énergies fossiles en faveur des énergies renouvelables et mobiliser activement les financements et les technologies nécessaires, notamment à travers l'Initiative pour les énergies renouvelables en Afrique, le Fonds des énergies durables pour l'Afrique, le Nouveau pacte pour l'énergie en Afrique et le Partenariat transformateur de l'énergie en Afrique.

En dépit de l'importance de son potentiel hydrique, l'Afrique est la deuxième région la plus sèche du monde. La population rurale dépend largement de l'agriculture pluviale pour sa subsistance et près d'un tiers des africains n'a pas accès à l'eau potable. Cette situation de stress hydrique est exacerbée par les changements climatiques, qui affectent la régularité, l'intensité et la répartition des pluies et risquent de compromettre la sécurité hydrique du continent. Pour faire face à ces défis, l'Agenda 2063 et la Vision africaine de l'eau appellent à renforcer la gestion durable des ressources hydriques, l'accès universel à l'eau potable étant prôné par le Programme 2030. Un récent appel de Rabat – Water for Africa – a été lancé pour une prise en compte renforcée des enjeux hydriques dans les négociations climatiques.

Dans les négociations climatiques, y compris la CDP 22, les États africains devraient œuvrer à une plus forte intégration de l'eau et du climat, en s'assurant que les enjeux liés aux ressources hydriques constituent une priorité dans les mesures, programmes et projets d'adaptation et d'atténuation. À cet effet, ils devraient prendre et susciter des engagements spécifiques à l'eau en lien avec les changements climatiques et mobiliser les financements nécessaires pour les mettre en œuvre.

L'Afrique unie et influente

L'Agenda 2063, que le Programme 2030 appelle à soutenir, plaide pour la construction d'une Afrique prospère et unie, fondée sur des valeurs et un destin communs, à même de constituer un acteur et un partenaire forts et influents sur la scène internationale. Dans cet esprit, l'Afrique assume régulièrement des positions concertées dans les processus mondiaux se rapportant au développement durable et à la protection de l'environnement, y compris dans le domaine de la diplomatie climatique, notamment par le biais du programme Climat pour le développement en Afrique.

S'exprimant d'une seule voix, les États africains devraient continuer à formuler et défendre, de façon consistante et déterminée, des positions concertées communes reflétant les priorités, les spécificités, les potentialités et les capacités africaines dans tous les forums concernant le climat et toutes les négociations climatiques portant notamment sur les questions des pertes et préjudices, d'atténuation, d'adaptation,



de financement, de renforcement des compétences et de transfert de technologies. L'Afrique pourrait ainsi influencer davantage le façonnement d'un régime climatique soucieux de ses intérêts et contraintes, tout en œuvrant solidairement à la stabilité climatique de la planète.

La remise du message clé et des recommandations (provisoires) aux autorités Marocaines a clos le colloque.



