HAL
open science

La protection communautaire de l'environnement dans le cadre de l'UEMOA : enjeux, portée et perspectives

Yacouba Savadogo

To cite this version:

Yacouba Savadogo. La protection communautaire de l'environnement dans le cadre de l'UEMOA : enjeux, portée et perspectives. Droit. Université de Limoges, 2019. Français. NNT : 2019LIMO0043 . tel-03185043

HAL Id: tel-03185043

https://theses.hal.science/tel-03185043

Submitted on 30 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Limoges
Ecole Doctorale Pierre Couvrat - Droit et Science Politique (ED 88)

Thèse pour obtenir le grade de
Docteur de l'Université de Limoges
Discipline/Spécialité : Droit de l'environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme

Présentée et soutenue par

Yacouba SAVADOGO

Le 04 novembre 2019

La protection communautaire de l'environnement dans le cadre de l'UEMOA : enjeux, portée et perspectives

Thèse codirigée par
M. Michel PRIEUR, *Professeur émérite à l'Université de Limoges, Directeur scientifique du CRIDEAU, Doyen honoraire de la Faculté de Droit et des Sciences Economiques de Limoges, Président du Centre International de Droit Comparé de l'Environnement*
M. Stéphane DOUMBE-BILLE, *Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon3, Directeur du Centre de Droit International*

RAPPORTEURS

M. Mohamed Ali MEKOUAR, *Ancien professeur de droit à l'Université de Casablanca, associé au CRIDEAU*

M. Filiga Michel SAWADOGO, *Professeur de droit à l'Université Ouaga II, ancien Doyen, Ancien Recteur, ancien Ministre, Commissaire en charge du développement humain à l'UEMOA*

SUFFRAGANTS

M. Antonio Herman BENJAMIN, *Professeur à l'Université Catholique de Brasilia, Président de la Commission Mondiale du Droit de l'Environnement, Juge à la STJ du Brésil*

Mme Emilie CHEVALIER, *Maître de conférences de droit public à l'Université de Limoges*

M. Stéphane DOUMBE-BILLE, *Professeur de droit à l'Université Jean Moulin Lyon 3, Directeur du Centre de Droit International*

M. Michel PRIEUR, *Professeur émérite de droit, Université de Limoges, Directeur scientifique du CRIDEAU*

L'Université de Limoges n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

« Lorsque l'homme aura coupé le dernier arbre, pollué la dernière goutte d'eau, tué le dernier animal et pêché le dernier poisson, il se rendra compte que l'argent n'est pas comestible ».

Proverbe indien

« Le 21ème siècle sera marqué par notre faculté ou notre échec à nous débarrasser collectivement de la pauvreté, à garantir le respect des droits de l'homme et à s'assurer que notre avenir soit durable sur le plan environnemental. Il s'agit d'une équation à trois composantes : se libérer de la misère, se débarrasser de la peur et enfin assurer la pérennité de notre environnement ».

Klaus Töpfer, Directeur Exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (1998-2006), in Secrétariat de la CDB, « Avant-propos » *Assurer la pérennité de la vie sur terre. La convention sur la diversité biologique : pour la nature et le bien-être de l'humanité,* avril 2000.

DEDICACE

Je dédie cette thèse à :

- **Ma défunte grand-mère**, Youngou : c'est chez toi que j'ai fait mon école primaire, où je n'ai manqué de rien. Tu nous as quittés quand j'étais encore au lycée. Merci pour cette garde, cette veille.

- **Mon défunt père**, qui a tant veillé sur mon éducation et qui a voulu me voir différent des autres enfants du village à travers justement ma réussite à l'école.

- **A ma défunte mère**, celle qui a tout supporté, surtout mes caprices, qui a satisfait mes besoins, veillé sur moi durant mon enfance et qui s'est privée de sommeil, de nourriture, d'eau au profit de son enfant. Merci pour ton amour maternel.

- **A mon défunt frère**, Adama qui, après avoir « négligé l'école », n'a pas voulu que ce qui lui est arrivé, arrive à son frère. Toi qui a voulu me voir instruit, toi qui a tout mis en œuvre pour me voir devenir ce que je suis aujourd'hui, merci d'avoir cru en moi, merci pour tes appuis et conseils multiformes.

- **A mon ami,** Yacouba KONATE, mon ami, mon homo, le confident, mon frère. Comme tu le constates, tu as été tout pour moi. Tu fais partie des rares personnes qui savent que l'amitié est un engagement, que l'amitié est un don de soi, que l'amitié ne se trahit pas. Tes conseils ont toujours été sans calcul d'intérêts, impartiaux, sincères. Effectivement, quand des conseils se caractérisent ainsi, on ne peut pas ne pas les prendre en compte. Nous avons cheminé ensemble, j'ai beaucoup appris de toi dans le domaine de la

protection de l'environnement, dans la vie sociale. Tu as été mon premier maître dans ce domaine particulier de la préservation de l'environnement. Du Réseau International Arbres Tropicaux (RIAT) à la revue du Ministère de l'environnement « notre environnement », nous avons été sur plusieurs fronts dans ce domaine. Communicateur pour le Développement, comme tu aimes te distinguer des autres journalistes, tu l'as effectivement été. Je te dois toute la promotion que je connais aujourd'hui. Homo, même sous terre, tu demeures de manière inoubliable dans mon cœur. Je ne pouvais pas rédiger cette thèse sans te la dédier.

Que la terre vous soit légère et que le bon Dieu vous accueille dans son paradis**.**

REMERCIEMENTS

Mes vifs remerciements vont à :

Ramata et Zahira : ma force, ma source, merci pour la pression qui m'a poussé jusqu'au bout de ce travail.

Prof. Michel PRIEUR : mon directeur de thèse qui m'a convaincu, après tant d'années d'abandon, de reprendre et de terminer cette thèse. Vous m'avez mis la pression à chaque occasion et à chacune de nos multiples rencontres. Merci pour cette pression bienfaisante. Merci de vous avoir porté volontaire en acceptant de m'encadrer dans cette aventure alors que vous avez arrêté d'encadrer des doctorants, cela fait bien longtemps. Merci de m'avoir donné le courage, la confiance en moi-même et l'envie de terminer cette thèse. Merci pour votre disponibilité, vos conseils, vos orientations, votre encadrement sans lesquels cette thèse n'aurait jamais abouti. Merci également pour votre engagement déterminé au profit de la protection de l'environnement par le droit. Malgré le poids de l'âge, vous demeurez un combattant infatigable, toujours prêt à vous investir pour cette cause à laquelle vous vous êtes donné, à savoir « améliorer l'outil juridique pour mieux protéger l'environnement », comme en témoigne votre dernière œuvre : *Le principe de non régression*. Vous êtes une source inestimable d'inspiration. En octobre 2013, à l'ouverture de la première édition du colloque international sur le droit de l'environnement en Afrique, tenu à Abidjan en Côte d'Ivoire, le chargé de communication du ministère en charge de l'environnement du pays hôte m'a demandé de vous présenter. J'ai pris le micro et j'ai dit : « Prieur c'est le Pape du droit de l'environnement ». Trois ans plus tard, en juillet 2016, au cours des travaux du deuxième colloque international sur le droit de l'environnement en Afrique, tenu à Rabat au Maroc, il est revenu à la professeure Houria TAZI SADEQ du Maroc, modératrice de la session comprenant

votre intervention, de vous présenter. Elle n'a trouvé d'autres mots que de dire : « Prieur c'est le droit de l'environnement, le droit de l'environnement c'est Prieur ». « Yes, we can » est devenu votre slogan et vous n'avez cessé de m'encourager, de me donner force, énergie et motivation dans le cadre des recherches et de rédaction de cette thèse, à travers cette phrase de trois mots de la campagne de l'ancien Président Obama des USA.

Prof. Stéphane DOUMBE-BILLE : mon co-directeur de thèse, auprès de qui j'ai bénéficié de tant d'enseignements, de formations, de conseils. Merci pour votre disponibilité, vos conseils, vos orientations, malgré votre santé qui reste fragile. Beaucoup de courage et bonne guérison. Merci également pour vos énormes contributions au droit international et au droit africain de l'environnement ainsi qu'à la formation de nombreux juristes africains en droit de l'environnement.

Prof. Mohamed Ali MEKOUAR : cher professeur, permettez-moi de vous attribuer les qualificatifs suivants : le maitre, le volontaire, le disponible, l'infatigable, l'humble, le discret, le conseiller, l'humaniste. Recevez mes remerciements les plus chaleureux pour votre pression bienfaisante, vos conseils, vos appuis et aides multiformes. Merci pour votre engagement et votre détermination à mieux protéger l'environnement par la règle de droit. Merci également pour votre conviction que sans protection de l'environnement, il n'y aura pas de développement durable, c'est-à-dire un développement humanisé. C'est une conviction partagée. Malgré votre santé qui reste fragile, vous trouvez toujours de l'énergie pour défendre cette conviction. L'entrée en vigueur de la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, mère des conventions africaines relatives à l'environnement, a été une bataille commune. C'est désormais une victoire commune. Mais ce n'est pas la fin du combat,

car, en effet, cette convention doit être mise en œuvre de manière adéquate et votre engagement est plus qu'une sollicitation aux côtés de l'Union Africaine et de l'ONU-Environnement.

Prof. Antonio Herman BENJAMIN : merci pour la confiance et l'amitié. Très engagé dans la protection de l'environnement par la règle de droit, nous partageons tous les deux des idéaux communs, des passions communes. Très engagé pour la cause africaine, nous portons tous les deux nos intérêts sur une même communauté, sur un même continent. Convaincu que la mise en œuvre du droit de l'environnement passe nécessairement par le renforcement des capacités du juge, nous partageons, tous les deux, les mêmes convictions, les mêmes visions. Nos chemins se sont croisés pour la première fois en 2010, lorsque vous étiez Vice-président de la Commission Mondiale du Droit de l'Environnement. A partir de 2012, date à laquelle vous avez été élu Président de cette Commission, notre collaboration s'est beaucoup renforcée. Nous avons ensemble, été sur beaucoup de fronts, de combats, en visant tous les deux une meilleure promotion du droit de l'environnement. Nous continuons toujours sur d'autres fronts et espérons ensemble qu'avec le professeur Mekouar, nous pourrions véritablement apporter notre contribution à la mise en œuvre adéquate de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 1968, révisée et adoptée à Maputo en 2003. Merci également pour vos nombreux soutiens et appuis.

Prof. Filiga Michel SAWADOGO : merci pour votre encadrement depuis la Faculté de Droit de l'Université de Ouagadougou, vos conseils, vos appuis et votre disponibilité dans le cadre de l'aventure qu'est la présente thèse. Je reste convaincu que vous vous investirez en tant que Commissaire de l'UEMOA pour que les réformes recommandées dans cette thèse et qui visent à améliorer le droit communautaire de l'environnement de l'Union soient entamées et

aboutissent. Cela va de soi si l'Union veut s'inscrire sur le registre des institutions communautaires modernes.

Mme Elizabeth M. MREMA : Directrice de la Division du Droit de l'ONU-Environnement. Nos premiers contacts remontent à 2004- 2005 dans le cadre de la mise en œuvre du projet PADELIA (Partenariat pour le développement des législations et institutions de l'environnement en Afrique). Je n'avais pas pensé en ces années-là que nos relations d'amitié allaient dépasser le cadre de la mise en œuvre de ce projet continental qui visait à mieux promouvoir le droit de l'environnement pour une gestion durable de l'environnement. Ca donc été une erreur de ma part d'avoir eu une pensée aussi courte et très limitée dans le temps. Votre amour, votre engagement, votre vision pour cette discipline commune, à savoir le droit de l'environnement, a contribué à nous rapprocher davantage. Vous êtes une référence, une très grande référence, une source d'inspiration et d'estime pour moi, dans mon évolution professionnelle. Nous avons partagé des idéaux communs, des luttes communes. Merci pour la confiance. Merci également pour notre complicité commune sur des dossiers d'ordre mondial qui ont touché la gouvernance mondiale de l'environnement.

Dr Amidou GARANE : merci pour tes conseils et tes encouragements.

Dr Boukari OUEDRAOGO : merci pour tes soutiens depuis que j'étais élève puis étudiant, merci pour tes conseils, merci pour tes encouragements.

Mme Fanta Rokia COMPAORE/KAFANDO : merci pour ta disponibilité. Merci également pour tes conseils permanents. A quand ta thèse ?

M. Goudoum SAVADOGO : un remerciement particulier à toi. Ami et promotionnaire, entre nous, c'est toute une histoire. En effet, nous étions inséparables pendant notre enfance. Un jour, pendant que tu prenais le chemin de l'école, en tant qu'élève inscrit, je suis resté dans le quartier tout seul, sans mon compagnon de tout temps. Après deux jours, j'ai pris la décision et la bonne d'ailleurs (l'avenir me l'a confirmé) de résoudre ce problème autrement en allant avec toi à l'école sans y être inscrit. Arrivé à l'école, le maître qui constata la présence d'un intrus m'a demandé : « Comment t'appelles-tu ? Tu veux l'école ?». Après avoir donné mon prénom, j'ai répondu trois fois par l'affirmative à la dernière question. C'est après ces échanges que le maître m'a demandé d'aller chercher mon papa pour qu'il vienne consentir à mon inscription. C'est ce qui fut fait. Chemin faisant, à notre quatrième année de l'école primaire, mon ami et promotionnaire a été renvoyé pour banditisme. Sans réfléchir ni hésiter, je l'ai suivi en observant trois jours d'absence à l'école. Le maître qui a constaté mon absence, injustifiable pour lui, m'a fait reconduire à l'école. Je n'oublierai pas ce jour-là car j'ai subi tous les coups possibles, résultant de la fureur de mon maître. Cher Goudoum, merci de m'avoir conduit à l'école.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ABN	Autorité du bassin du Niger
ABV	Autorité du bassin de la Volta
ACCC	Programme régional d'adaptation au changement climatique et côtier en Afrique
ACMAD	Centre africain pour les applications de la météorologie au développement
AEP	Adduction d'eau potable
AHJUCAF	Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français
ALG	Autorité du Liptako Gourma
AME	Accords multilatéraux sur l'environnement
AOF	Afrique occidentale française
APEL	Alliance des parlementaires et élus locaux environnementalistes ouest-africains
APJ	Agent de police judiciaire
ATAA	Air Transport Association of America
BCEAO	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BID	Banque islamique de développement
BOAD	Banque ouest-africaine de développement
CADHP	Charte africaine des droits de l'homme et des peuples
CCRE	Centre de coordination des ressources en eau
CCT	Conseil des collectivités territoriales
CDB	Convention sur la diversité biologique
CDI	Commission du droit international
CEAO	Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CEEAC	Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale
CFC	Chlorofluorocarbures
CIDCE	Centre international de droit comparé de l'environnement
CIJ	Cour internationale de Justice
CILSS	Comité permanent inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CJCE	Cour de justice de la Communauté européenne
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CJUEMOA	Cour de Justice de l'UEMOA
CMAE	Conférence ministérielle africaine sur l'environnement
CMDE	Commission mondiale du droit de l'environnement
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CNUDM	Convention des Nations Unies sur le droit de la mer
COMESA	Marché commun de l'Afrique orientale et australe
Convention CMA	Convention sur les conditions minimales d'accès (de la CSRP)
Convention MARPOL	Convention relative à la prévention de la pollution par les navires
COP	Conférence des Parties
CORAF	Conseil Ouest et Centre Africain pour la recherche et le développement

	agricoles
CPCS	Cadre permanent de coordination et de suivi de la gestion des ressources en eau (de la CEDEAO)
CPI	Cour pénale internationale
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
CRRH/UEMOA	Caisse régionale de refinancement hypothécaire de l'UEMOA
CRTD	Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport des marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure
CSRP	Commission sous-régionale des pêches
CTDS	Conseil du travail et du dialogue social (au sein de l'UEMOA)
PCD/TASAN	Programme communautaire décennal de transformation de l'agriculture pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans l'espace UEMOA
DAREN	Département de l'agriculture, des ressources en eau et de l'environnement (de l'UEMOA)
DUDH	Déclaration universelle des droits de l'homme
EC	Etat côtier
EDII	Etablissements dangereux, insalubres et incommodes
EE	Evaluation environnementale
EES	Evaluation environnementale stratégique
EIES	Etude d'impact environnemental et social
EM	Etat membre
ENEL	Compagnie nationale d'électricité italienne
EP	Etat partie
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
Franc CFA	Franc des colonies françaises d'Afrique, devenue Franc de la Communauté financière africaine
FEM	Fonds mondial pour l'environnement
GARI	Fonds de garantie des investissements privés en Afrique de l'Ouest
GEM	Grand écosystème marin
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
GIRE	Gestion intégrée des ressources en eau
GWP	Global Water Partnership
IAB/UEMOA	Initiative africaine des biosciences de l'UEMOA
IFDD	Institut de la Francophonie pour le développement durable
IGAD	Autorité intergouvernementale pour le développement
IHPC	Indice harmonisé des prix à la consommation
ISAAA	Service international pour l'acquisition d'applications biotechnologiques
JO	Journal officiel
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NIES	Notice d'impact environnemental et social
ODD	Objectif de développement durable
OGM	Organisme génétiquement modifié
OHADA	Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OI	Organisation internationale
OIG	Organisation intergouvernementale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectif du Millénaire pour le développement
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé

OMVG	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie
OMVS	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPJ	Officier de police judicaire
ORD	Organe de règlement des différends (de l'OMC)
OUA	Organisation de l'Unité africaine
OVM	Organisme vivant modifié
PAE	Plan d'action environnementale
PAMO	Plan d'action de mise en œuvre (de la PREAO)
PANA	Plan national d'adaptation au changement climatique
PASR/AO	Programme sous-régional de lutte contre la désertification en Afrique de l'Ouest et au Tchad
PCAE	Politique commune d'amélioration de l'environnement (de l'UEMOA)
Pêche INN	Pêche illicite, non déclarée et non réglementée
PGE	Plan de gestion de l'environnement
PMC	Politique minière commune (de l'UEMOA)
PNAE	Plan national d'action pour l'environnement
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
POP	Polluants organiques persistants
PRB/UEMOA	Programme régional de biosécurité de l'UEMOA
PRCM	Programme régional de conservation de la zone côtière et marine en Afrique de l'Ouest
PREAO	Politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest
REPES	Réseau des parlementaires pour la protection de l'environnement au Sénégal
SADC :	Communauté de développement de l'Afrique australe
SFDE	Société française pour le droit de l'environnement
SOAGA	Société ouest-africaine de gestion d'actifs
SOFITEX	Société des fibres textiles du Burkina Faso
SYSCOA	Système comptable ouest-africain
TIDM	Tribunal international du droit de la mer
UA	Union africaine
UDAO	Union douanière de l'Afrique de l'Ouest
UDEAO	Union douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest
UE	Union européenne
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature
UMOA	Union monétaire ouest-africaine
UNCCD	Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
UNECA	Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éduction, la science et la culture
UNIR	United Nations Institute for Disarmament Research
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNSO	Bureau des Nations Unies pour les régions soudano-sahéliennes
USA	Etats-Unis d'Amérique (*United States of America*)
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
ZEE	Zone économique exclusive

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE……..……..21

Chapitre préliminaire : Le contexte spatio-temporel de la protection de l'environnement en Afrique de l'Ouest 45

PARTIE I : LES CADRES NORMATIFS ET POLITIQUES DE LA PROTECTION COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT………93

TITRE I : LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA PROTECTION COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT.....97

Chapitre I : Un droit primaire lacunaire 101

Chapitre II : Un droit dérivé appréciable, mais en chantier..... 141

TITRE II : LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES……..219

Chapitre I : La politique commune d'amélioration de l'environnement 223

Chapitre II : Les politiques sectorielles 251

PARTIE II : ESSAI DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT……..287

TITRE I : LE PROCESSUS CLASSIQUE DE MISE EN ŒUVRE……291

Chapitre I : Les mécanismes de mise en œuvre……295

Chapitre II : Le contrôle de l'application du droit communautaire……..329

TITRE II : L'EFFECTIVITE DU DROIT COMMUNAUTAIRE..... 361

Chapitre I : Une faible effectivité…….……...369

Chapitre II : Les conditions d'une effectivité renforcée…….……414

CONCLUSION GENERALE…**……470**

INTRODUCTION GENERALE

Si le souci permanent du droit en général est de réguler la vie en société pour éviter les dérives d'une société de jungle où c'est le plus fort qui dicte sa « loi », le droit de l'environnement, quant à lui, a le souci majeur et permanent de fixer des limites à la technoscience, aux activités humaines qui ont des impacts négatifs sur l'environnement.

La dégradation accélérée et continue de l'environnement est due en grande partie au progrès scientifique et à l'explosion démographique[1]. Selon une loi du système technicien, « tout ce qui a été découvert sera utilisé »[2]. Si la technologie actuelle est source d'importants effets néfastes sur l'environnement, que dira-t-on de celle découverte, mais non encore utilisée, alors que l'on sait qu'elle sera utilisée ? Que dira-t-on également des découvertes à venir, lesquelles seront aussi utilisées ? Au regard de ces grandes inquiétudes, aussi bien actuelles que futures, l'adoption du concept du développement durable, qui est un modèle de développement qui se préoccupe des intérêts des générations actuelles et ceux des générations à venir, est à saluer à sa juste valeur.

Le niveau de dégradation de l'environnement qui, du reste est alarmant, auquel il convient d'y ajouter la projection pessimiste de la technoscience, constitue un défi majeur auquel le droit de l'environnement doit faire face, non pas seulement en redoublant d'efforts dans la fixation de nouvelles limites à la technoscience, mais aussi et surtout en se donnant les voies et moyens pour mettre en œuvre les limites déjà tracées.

[1] Mais l'on retiendra que ce n'est pas l'explosion démographique, en soi, qui est le problème, mais plutôt le mode vie, à savoir les modes et les systèmes de production et de consommation non durables qui sont source de la dégradation inquiétante de l'environnement.

[2] Le système technicien à deux lois : (i) tout ce qui est possible de découvrir sera découvert, (ii) tout ce qui a été découvert sera utilisé.

Le droit de l'environnement apparait bien, ainsi que l'a souligné Jessica MAKOWIAK, comme un droit qui se conjugue dans les trois temps, à savoir le passé, le présent et le futur[3]. En effet, après que la révolution industrielle ait marqué le siècle passé en imposant sans discernement à la nature ses exigences de croissance économique, le 21ème siècle s'est ouvert sous l'égide de la « révolution écologique », après que l'humanité ait pris conscience des dangers qu'elle fait peser sur la nature et, au-delà, sur l'espèce humaine. Les projections futuristes présentent donc des scénarios aussi alarmants, si toutefois les indicateurs actuels ne sont pas maitrisés. Il est certes malaisé de le dire, mais la réalisation de ce scénario futur pessimiste semble bénéficier d'une probabilité assez élevée, si on s'en tient aux grands enjeux économiques qui tendent à s'imposer sur les grands défis relatifs à la protection de l'environnement. Les positions des grandes puissances économiques, c'est-à-dire les grands pays industrialisés, parfois hostiles aux engagements internationaux en faveur de la lutte contre le changement climatique, notamment l'Accord de Paris de 2015, en sont une illustration[4].

Le continent africain doit prendre en compte ces préoccupations, certes universelles, mais dont les effets peuvent être ressentis différemment en fonction des continents ou des pays. C'est pourquoi l'Afrique doit considérer son développement économique et l'ancrage du droit de l'environnement comme constituant une exigence non négociable pour ne pas devenir la marginalisée écologique du 21ème siècle, après avoir été la marginalisée économique du 20ème siècle[5]. Ce lourd héritage a valu à l'Afrique d'être jugée victime de l'usage ou de l'abus

[3] MAKOWIAK Jessica, « A quels temps se conjugue le droit de l'environnement ? », in *Mélanges en l'honneur de Michel PRIEUR*, pp. 263-295 ; *Un droit commun de l'environnement*, Dalloz, p. 263-295, 2007 ; voir également OST François, *Le temps du droit*, Paris, Odile Jacob, 1999, pp. 71 et suivants.

[4] Le 1er juin 2017, le Président américain, Donald TRUMP a annoncé le retrait de son pays (les USA) de l'Accord de Paris sur le climat – adopté à Paris le 12 décembre 2015. Cet Accord a pourtant été ratifié par les USA sous la présidence de son prédécesseur Barack OBAMA. Les procédures d'opérationnalisation de ce retrait sont en cours .

[5] UNEP/UNDP, *Background to environmental law and institutions in Burkina Faso and Sao Tomé & Principe*, juin 2001, préface, p. 2.

du préfixe privatif « de », comme dans les mots « désertification », « déforestation » ou « dégradation »[6].

Consciente de cette impérative, l'Afrique a inscrit la gestion durable de ses riches ressources naturelles parmi les défis majeurs qu'il lui incombe de relever. En effet, dès les premières années qui ont suivi l'accession à la souveraineté internationale de bon nombre de ses Etats[7], l'Afrique s'est résolue à adopter un instrument juridique régional historique visant un meilleur encadrement de la gestion de ses ressources naturelles[8].

Après avoir défini le champ conceptuel de la recherche, qui en l'espèce est la protection juridique communautaire de l'environnement, c'est-à-dire la protection de l'environnement à l'échelle communautaire ouest africaine par la règle de droit, il parait judicieux et en toute logique structurelle de définir l'objet et l'intérêt de la recherche. Après un tel périlleux exercice, il convient d'aborder successivement la problématique juridique, l'approche méthodologique utilisée et la structuration des résultats obtenus. Ce sont là les éléments qui seront abordés dans cette introduction.

I. Le champ conceptuel : La protection de l'environnement par le droit communautaire

La délimitation du centre d'intérêt de la recherche présente un intérêt certain. Elle permet, en effet, de circonscrire les développements ou les analyses. Le champ conceptuel de la recherche concerne ici le droit communautaire de l'environnement, développé et mis en

[6]POURTIER Roland, « L'environnement en Afrique, nature, sociétés et développement », *Conférence des cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Cour de Cassation, pp.63-84, 2006

[7] Beaucoup d'Etats africains ont connu la colonisation. L'accession à la souveraineté internationale de la plupart de ces Etats colonisés est intervenue dans les années 60

[8] Il s'agit de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, adoptée en Alger en septembre 1968.

œuvre dans l'espace de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Il s'agit d'un exercice assez complexe portant sur des définitions. En effet, la complexité de l'exercice réside dans le fait qu'il est très difficile, voire impossible, d'avoir une définition consensuelle, capable de satisfaire l'ensemble des acteurs d'un secteur donné. Compte tenu de cette complexité, nous allons tenter un essai de définition de trois expressions, à savoir tour à tour « l'environnement », « le droit de l'environnement » et « le droit communautaire de l'environnement ».

1.1. Essai de définition de l'environnement

Le mot environnement, bien que faisant l'objet de plusieurs définitions non seulement doctrinales, mais aussi légales exprimées dans de nombreux instruments juridiques tant nationaux qu'internationaux, ne fait jusqu'à présent pas l'objet d'une définition générale universelle[9]. Une grande partie de la doctrine a repris les définitions légales qu'elle essaie d'analyser pour dégager leurs forces et leurs insuffisances.

Mais la jurisprudence a également joué un rôle majeur dans la définition de l'environnement. Il s'agira donc pour nous de revisiter ces différentes définitions pour identifier celle qui peut faire le maximum de consensus.

Le professeur KISS[10] est parti des différentes langues pour trouver les origines du mot « environnement », apparu au 12ème siècle. Il s'agit de : « environner » en français, « umwelt » en allemand, « milieu » en hollandais, « meio ambiente » en portugais, « al biah » en arabe. Parti ainsi de ces racines linguistiques, pour A. KISS, le terme environnement peut décrire un espace limité ou la planète entière, ainsi qu'une partie de l'espace extra-atmosphérique qui

[9]KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique*, Edicef/AUPELF, Vanves, 1996 p. 416

[10]KISS Alexandre, *Cours 1, Introduction au droit international de l'environnement*, Programme de formation à l'application du droit international de l'environnement, UNITAR, Genève, Suisse,1997, p 130

l'entoure[11]. Dans cette vision, l'environnement se confond avec la biosphère, selon le même auteur.

Plusieurs définitions du mot environnement sont fondées sur sa composition physique. C'est notamment la définition donnée par la Convention du Conseil de l'Europe du 21 juin 1993 sur la responsabilité civile pour des dommages résultant d'activités dangereuse pour l'environnement. Elle conçoit l'environnement comme comprenant « les ressources naturelles abiotiques et biotiques, telles que l'eau, l'air, le sol, la faune et la flore, et l'interaction entre les mêmes facteurs, les biens qui composent l'héritage culturel et les aspects caractéristiques du paysage »[12].

Cette définition, bien qu'évoquant l'interaction qui existe entre les différentes composantes de l'environnement ainsi que l'héritage culturel, n'aborde pas de façon explicite ou suffisante le lien ou le rapport qui existe entre ces composants physiques et l'homme qui pourtant est au centre de tous les enjeux qui entourent la protection de l'environnement. Dans cette même catégorie, l'on peut citer la définition de la loi britannique de 1990 sur la protection de l'environnement. Selon cette loi, l'environnement est composé de tous, ou de chacun, des milieux suivants : l'air, l'eau et la terre[13]. Elle considère l'élément « air » comme celui contenu à l'intérieur des constructions ou d'autres structures naturelles ou construites par l'homme au-dessus ou en dessous du sol. Comme la première, cette définition met l'accent sur les composantes physiques de l'environnement sans évoquer l'adéquation qui existe entre ces composantes et l'homme.

---

[11] *Ibid.*
[12] *Ibid.*
[13] *Ibid.*

Pour le professeur Michel PRIEUR, l'environnement aurait deux sens. Le premier, issu des sciences de la nature, renvoie à l'approche écologique de l'environnement, constitué par l'ensemble « des données et d'équilibres de forces concurrentes qui conditionnent la vie d'un groupe biologique ». Le second sens, emprunté au vocabulaire des architectes, définit l'environnement comme « la zone de contact entre un espace bâti et le milieu ambiant » (naturel ou artificiel)[14].

Pour mieux cerner la définition de l'environnement, le professeur PRIEUR distingue l'environnement de notions voisines, qui sont en particulier:

- ***l'écologie*,** science dont l'objet se rattache à l'étude des relations des êtres vivants avec leur milieu, s'intéressant aux seules espèces animales et végétales dans leur milieu naturel ; or l'environnement va plus loin en prenant en compte non seulement les milieux naturels, mais aussi ceux artificiels ;
- ***la nature***, concept le plus vague désignant le sol, les minéraux, les espèces animales et végétales. Dans cette vision globale, la nature désigne les sites et les paysages ainsi que les écosystèmes. Par nature, il faut entendre « tout ce qui n'a pas fait l'objet directement d'intervention humaine ». Il est reconnu de nos jours que la nature à l'état « sauvage » n'existe pratiquement plus, car l'homme a laissé son empreinte dans presque tous les milieux[15]. Le caractère sacré se perçoit dans cette approche de la nature. Celle-ci contribue à la sauvegarde de l'environnement à travers les « principes de protection et de conservation de la nature »[16] ;

[14] PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, 6ème édition, Paris, 2011, pp 1-26
[15] *Ibid.*
[16] *Ibid.*

- ***la qualité de la vie***, formule complémentaire à l'environnement, exprime la volonté d'une recherche du qualitatif[17], dans une vision sociologique de l'environnement tournée vers une société de convivialité[18] ;
- ***le cadre de vie***, concept plus familier aux architectes et aux urbanistes, est synonyme d'environnement selon le langage de ces professionnels, recouvrant ainsi l'environnement physique, y compris la nature ou ses composantes, comme les espaces verts. Ce concept de cadre de vie symbolise le paysage urbain et l'espace journalier des habitants[19].

L'environnement est plus que ces entités, qui sont en réalité ses composantes ou ses dérivés. Ainsi, les diverses tentatives de sa définition doivent le saisir dans un sens global, comprenant ses composantes, ses fonctions ainsi que les services qu'il rend. C'est vers cette vision que bon nombre d'auteurs convergent en adhérant à la définition donnée à l'environnement par le projet de Pacte international sur l'environnement et le développement de l'Union internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). Son article 1 définit l'environnement 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[20] ».

Partant des lacunes de cette définition, le professeur Maurice KAMTO a proposé une acception améliorée où l'environnement est entendu comme « le milieu, l'ensemble de la nature et des ressources, y compris le patrimoine culturel et les ressources humaines, indispensables pour les activités socio-économiques et pour le meilleur cadre de vie »[21].

---

[17]*Ibid.*
[18]*Ibid.*
[19]*Ibid*.
[20] KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique,* op. cit. pp 16-19.
[21]*Ibid*,

Cette définition dite améliorée prend en compte les rapports étroits existant entre l'environnement et l'homme, exprimés dans plusieurs instruments internationaux, notamment de soft law. On peut ainsi citer entre autres :

- la Déclaration de Stockholm de 1972, disposant que la protection et l'amélioration de l'environnement constituent un problème d'une importance majeure qui affecte le bien-être des peuples et le développement économique ;
- la Charte mondiale de la nature, élaborée par l'UICN et proclamée solennellement par l'Assemblée générale des Nations Unies le 28 octobre 1982, qui affirme que « l'humanité fait partie de la nature et que la vie dépend du fonctionnement ininterrompu des systèmes naturels qui sont la source d'énergie et de matière nutritive » ;
- la Déclaration sur l'environnement et le développement, adoptée à Rio de Janeiro le 14 juin 1992, dont le préambule fait de la terre « le foyer de l'humanité, constituant ainsi un tout marqué par l'interdépendance», et dont le principe 4 souligne 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 isolement ».

La jurisprudence a également défini l'environnement dans ce sens global. En effet, dans l'arrêt que la Cour internationale de Justice a rendu le 25 septembre 1997, elle a affirmé que l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations futures[22]. En réalité, la CIJ s'est contentée de se répéter en ce sens que cette même affirmation a déjà été faite lors des avis consultatifs du 8 juillet 1996[23].

[22] CIJ, Affaire relative au projet GABCIKOVO-NAGYMAROS, (Hongrie/Slovaquie), arrêt du 25 septembre 1997, http://www.icj-cij.org/files/case-related/92/7376.pdf, consulté le 03 mai 2018.
[23] *Ibid,*

1.2. Tentative de définition du droit de l'environnement

Après avoir essayé de donner un contenu à l'environnement, il nous revient logiquement de tenter de donner un sens au droit de l'environnement. Contrairement à l'environnement, qui a bénéficié du concours de la doctrine, du droit positif à travers les instruments juridiques internationaux et nationaux, et même de la jurisprudence pour lui donner un sens, le droit de l'environnement ne bénéficie, quant à lui, que des réflexions doctrinales.

Le droit de l'environnement peut se définir selon plusieurs critères. En effet, le professeur PRIEUR l'aborde suivant un critère finaliste en le définissant comme un droit qui, de par son contenu, contribue à la santé publique et au maintien des équilibres écologiques. Il est alors un droit visant l'amélioration progressive de l'environnement[24].

C'est également suivant ce critère finaliste que Amidou GARANE et Vincent ZAKANE l'ont abordé en le définissant comme « l'ensemble des règles juridiques visant à supprimer ou à limiter les atteintes à l'environnement »[25]. Michel DESPAX l'a également approché dans ce sens en le considérant comme un « droit qui a pour objet de supprimer ou de limiter l'impact des activités humaines sur les éléments ou les milieux naturels »[26].

Dans la même veine, le professeur Raphaël ROMI définit le droit de l'environnement comme un droit qui s'oppose, c'est-à-dire un droit qui « lutte contre » ou qui « est contre » les facteurs contribuant à la dégradation de l'environnement. Pour lui, le droit de l'environnement

[24]PRIEUR Michel, *Droit de l'environnement,* Op.Cit.
[25] GARANE Amidou et ZAKANE Vincent, *Droit de l'environnement burkinabé*, Op Cit. pp 4-5
[26] Cité par KONATE Aenza, L'Organisation de l'Unité africaine et la protection juridique de l'environnement, thèse de Limoges, 1998, pp. 18-19.

est un droit ; contre le développement industriel incontrôlé ; contre les catastrophes naturelles et technologiques ; contre l'effet de serre, etc.[27].

Ces définitions ont montré leurs limites en ce sens qu'elles ne renseignent pas sur le contenu du droit de l'environnement[28]. C'est pourquoi le professeur KAMTO se réfère à un autre critère, dit matériel. Pour lui le droit de l'environnement est « un ensemble de règles et techniques juridiques ainsi que des institutions relatives à la protection du milieu et à la conservation de la nature et des ressources naturelles »[29]. Cette définition a l'avantage de prendre en compte diverses dimensions du droit de l'environnement.

Ainsi défini, le droit de l'environnement a un champ d'application assez vaste, couvrant aussi bien les causes à l'origine des dommages écologiques que les conséquences qu'ils engendrent ou qui peuvent en découler. Au niveau des causes à l'origine des dommages, le droit de l'environnement est un droit anticipatif qui cherche à minimiser ou à éliminer les risques éventuels et potentiels en organisant au mieux la prévention des préjudices. Ainsi, à travers des règles préétablies, le droit de l'environnement permet d'éviter la commission d'actes ou de comportements préjudiciables à l'environnement.

Cette fonction préventive est considérée comme étant la plus importante en raison du caractère irréversible de certains préjudices écologiques ou le besoin d'énormes moyens financiers pour réparer les dommages écologiques.

Le droit de l'environnement est un droit complet car, au-delà de l'aspect préventif, il organise également la réparation des préjudices ainsi que la répression des auteurs des

[27] ROMI Raphael, D*roit de l'environnement,* 7ème Edition, Montchrestien, Paris 2010, pp 1-3
[28] GARANE Amidou et ZAKANE Vincent, *Droit de l'environnement burkinabé*, *op. cit*.
[29] KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique*, *op. cit*.

infractions ayant occasionné les dommages. L'organisation de la réparation intervient après la commission du dommage écologique et vise à faire supporter par l'auteur du comportement incriminé les charges afférentes à la réparation du préjudice. La répression, quant à elle, est une sanction visant à punir l'auteur de l'acte incriminé ayant causé le dommage écologique. Le droit de l'environnement a ainsi pour vocation d'agir sur les facteurs socio-économiques susceptibles de provoquer les dommages et les risques[30].

Quant aux conséquences engendrées par ces facteurs, le droit de l'environnement va plus loin en protégeant les cibles, les victimes des dommages écologiques aussi bien l'homme que la nature.[31]

1.3. Déduction du droit communautaire de l'environnement

Partant des définitions de l'environnement et du droit de l'environnement, une déduction du droit communautaire de l'environnement est envisageable et parait apparemment aisée. Selon Luc Marius IBRIGA, le droit communautaire peut être défini de manière sommaire comme étant l'ensemble des règles juridiques édictées dans le cadre d'un processus d'intégration régionale conduisant à la mise en place d'une organisation supranationale[32] ou supra-étatique[33].

---

[30]CHARBONNEAU Simon, *Droit communautaire de l'environnement*, édition revue et augmentée, L'Harmattan, Paris, 2006, pp. 5-7

[31]*Ibid.*

[32] IBRIGA Luc Marius, COULIBALY Said, Abou SANOU Dramane, *Droit communautaire ouest-africain*, imprimerie presses africaines, Ouagadougou, novembre 2008, pp. 32-33

[33] NIANG Mohamed Bachir, cité par MPINANA Joseph Kazadi, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », *Revue libre de droit*, 2014, pp. 38-78.

Partant de cette définition, on peut définir le droit communautaire de l'environnement comme étant l'ensemble des règles juridiques édictées dans le cadre d'une organisation supranationale[34]et visant à protéger l'environnement.

Les sources du droit communautaire de l'environnement sont le droit primaire et le droit dérivé de ces organisations supranationales.

Le droit communautaire de l'environnement est un droit doublement spécial. Il est d'abord un droit qui s'applique à un secteur très particulier, marqué par de nombreux défis à relever, à savoir « l'environnement ». Il est ensuite un droit qui s'applique à un espace particulier ayant ses propres principes, ses caractéristiques, son histoire, ses acteurs, à savoir l'espace, le territoire communautaire.

Le droit communautaire de l'environnement est alors un droit qui utilise à la fois les principes, les techniques et les règles du droit de l'environnement et les caractéristiques propres à un espace communautaire. Cette double spécificité du droit communautaire de l'environnement caractérise ainsi sa définition.

Après avoir délimité le cadre conceptuel de la recherche, nous allons, nous intéresser à ce stade, à un autre exercice qui du reste, n'est pas aussi aisé. Il s'agit de la définition de l'objet et de l'intérêt de la recherche.

[34] Ces organisations supranationales sont pour la plupart des organisations inter-gouvernementales (OIG).

II. Objet et intérêt de la recherche

La présente recherche vise à faire une analyse diagnostique du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA pour déceler ses insuffisances, ses forces, mais surtout comment l'améliorer et comment renforcer sa mise en œuvre pour une meilleure conciliation entre le développement économique et la protection de l'environnement conformément au principe 4 de la Déclaration de Rio de 1992[35].

L'intérêt de notre sujet n'est plus à démontrer. En effet, l'étude des règles juridiques communautaires régissant la gestion durable des ressources naturelles de l'Union contribue à sa diffusion ou sa vulgarisation auprès des différents acteurs qui doivent le connaitre et s'en approprier pour sa meilleure mise en œuvre. Cela est d'autant important que dans la mesure où le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA n'a pas encore suscité l'intérêt des auteurs, si bien que ce droit n'est pas encore assez présent dans la doctrine. Cette recherche jettera les bases d'un intérêt doctrinal au droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA. Elle contribuera également à renforcer ce droit communautaire en remédiant un temps soit peu à ses nombreuses insuffisances, sachant que l'une des critiques actuelles du droit de l'environnement, tant au niveau des Etats qu'au niveau communautaire, est sa faible effectivité. Le second intérêt du sujet est d'accorder une part importante à l'analyse des différents facteurs rentrant dans le cadre de la mise en œuvre de ce droit communautaire. Cela aura l'avantage de proposer des recommandations visant à améliorer l'effectivité de ce droit. Les droits nationaux de l'environnement doivent s'inspirer d'un droit communautaire de l'environnement bien harmonisé, s'intégrant dans la dynamique de l'évolution du droit international de l'environnement. Les résultats de notre recherche aspirent à l'amélioration de

[35] « 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 ».

ce droit communautaire, en le rendant plus efficace à même de contribuer à la réalisation du développement durable de l'espace communautaire.

La définition de l'objet et de l'intérêt de la recherche nous interpelle sur sa problématique juridique.

III. Problématique de la recherche

L'ordre juridique communautaire et l'ordre juridique interne sont des ordres voisins : le premier influence, inspire et peut compléter le second. Compte tenu du principe de primauté du droit communautaire, le commun des mortels peut se poser la question de savoir où se trouverait la force, la toute puissance, le pouvoir absolu conférés à l'Etat par le sacré principe de souveraineté ?

La souveraineté fait l'objet de définitions diverses. Bien que divergentes, elles reconnaissent en la souveraineté quelques caractéristiques indéniables qui sont, entre autres, la puissance suprême, l'indépendance, la supériorité absolue, etc. La souveraineté peut être définie comme le principe de l'autorité suprême. Elle est ainsi considérée comme le droit absolu d'exercer une autorité (législative, judiciaire, exécutive) sur un pays. Définie par Jean BODIN[36] comme un attribut essentiel de l'État, la souveraineté « est la puissance absolue et perpétuelle d'une République ».

Mais si ce questionnement a un intérêt pour le non juriste, il est sans grand intérêt pour le juriste, pour qui le droit est hiérarchisé. A la tête de la pyramide se trouve en général le droit

[36] BODIN Jean, *Les six livres de la République*, Fayard, Corpus des œuvres de philosophie de langue française, 6 vol, 1986.

international, au milieu le droit communautaire et au bas le droit national. Cela est en phase avec la définition de la souveraineté donnée par le dictionnaire Larousse, qui la considère comme le pouvoir suprême reconnu à l'État, qui implique l'exclusivité de sa compétence sur le territoire national (souveraineté interne) et son indépendance absolue dans l'ordre international où il n'est limité que par ses propres engagements *(souveraineté externe)*[37].

Ce partage de la souveraineté entre l'Etat et les organisations d'intégration économique sous-régionales ou régionales trouve son fondement dans l'acceptation par l'Etat souverain de partager sa souveraineté avec une autre entité à laquelle il adhère, tout en lui déléguant certains de ses pouvoirs. Pour Carré DE MALBERG, il faut aller au-delà de ce partage pour essayer d'établir une distinction entre ce qu'il appelle la souveraineté et les attributs de la puissance étatique[38]. Il considère ainsi que les multiples pouvoirs faisant partie intégrante de la puissance étatique ne doivent pas être confondus avec la souveraineté. Jean BOULOUIS confirme l'existence de ces attributs de la puissante étatique en les qualifiant de « noyaux durs de la souveraineté » ou « les nerfs de la souveraineté étatique » composés, entre autres, par la monnaie, l'économie, les finances, la défense, les affaires étrangères, la justice[39].

De plus en plus se développe un droit communautaire de l'environnement ouest-africain dans le cadre de plusieurs institutions inter-gouvernementales, dont l'Union économique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Le droit communautaire devant inspirer les droits nationaux des pays membres de cette institution, devrait être un droit adapté, efficace, répondant aux besoins et aux préoccupations actuels, mais aussi de ceux à venir. Il devrait être

---

[37]http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/souverainet%C3%A9/74000#8k2mLvJ35Lb2DJXO.99, consulté le 03 mai 2018

[38] DE MALBERG R. Carré 1861- 1935, *Contribution de la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le Droit constitutionnel français*, vol 1, Sirey, Paris, 1920-1922

[39]BERRANGER, *Constitutions nationales et constitution européenne*, thèse de Nantes, 1982, LGDJ, cité par SAWADOGO Elvis Flavien, *Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA*, thèse de Bordeaux, 2016, p. 547

conforme à l'évolution scientifique et aux principes du droit international de l'environnement. Or le droit communautaire, principalement primaire, en l'occurrence le Traité constitutif de l'UEMOA, est source de régression en matière de protection de l'environnement au sein de l'Union. Ce droit, qui devrait dans une dynamique de réforme se conformer aux standards internationaux et au droit communautaire comparé, tarde à s'améliorer, faisant ainsi de l'UEMOA la plus jeune des institutions d'intégration économique ouest-africaine, mais dont le Traité est le plus régressif en termes d'intégration du développement économique et de la protection de l'environnement.

Ainsi, si l'on a pu constater que dans certains secteurs, notamment en matière de conciliation entre le développement économique et la protection de l'environnement, conformément au processus de Marrakech sur les modes de consommation et de production durables, certains droits nationaux sont plus efficaces et sont en avance sur le droit communautaire.

Par exemple, la directive n°04/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant procédures de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA et la directive n°05/2005/CM/UEMOA du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public dans l'UEMOA ne contiennent pas des références explicites aux considérations environnementales. Il est simplement disposé à l'article 21 de la directive n°04/2005/CM/UEMOA : « Les autorités contractantes doivent inviter les candidats et soumissionnaires à justifier de leurs capacités techniques telles que définies par les dossiers d'appels d'offres, et de leur éventuelle inscription à un registre professionnel dans les conditions prévues par la législation du pays où ils sont établis. D'autres justifications des capacités techniques peuvent être exigées à condition

qu'elles soient dûment motivées par les caractéristiques du marché ou de la délégation et approuvées par l'entité administrative chargée du contrôle des marchés publics. Dans la définition des capacités techniques requises, les Etats membres s'engagent à ce que les autorités contractantes ne prennent aucune disposition discriminatoire, notamment celle visant à faire obstacle à l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique».

Il n'est pas évident que les rédacteurs de cette disposition aient voulu prendre en compte des considérations environnementales à travers les exigences relatives aux capacités techniques des candidats. Il en est de même en ce qui concerne l'article 33 de la même directive aux termes duquel «l'appel d'offres ouvert est dit en deux étapes lorsque les soumissionnaires sont d'abord invités à remettre des propositions techniques, sans indication de prix, sur la base de principes généraux de conception ou de normes de performance, et sous réserve de précisions et d'ajustements ultérieurs d'ordre technique et/ou financiers, intervenant dans le cadre de discussions menées avec l'autorité contractante».

Contrairement au droit communautaire, certains Etats membres de l'UEMOA ont pu développer des cadres juridiques nationaux sur les marchés publics qui ont pris en compte les considérations environnementales.

Le Sénégal, à travers le décret n°2011-04 du 6 janvier 2011 modifiant et complétant le décret n°2007-545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics, a pris en compte les considérations environnementales dans son droit positif lié aux marchés publics. L'article 45 de ce décret dispose que les candidats à un marché public doivent justifier de certaines capacités, dont celles environnementales, pour exécuter le marché en présentant des documents ou attestations. Son article 59 dispose en son point 1 que le choix de l'offre la moins disante

peut se faire sur la base du prix et d'autres critères notamment sur les mesures de protections de l'environnement. En son point 2, le même article prévoit que « la qualification du candidat qui a présenté l'offre évaluée la moins disante au regard des capacités juridiques, techniques, environnementales et financières requises est examinée indépendamment du contenu de son offre, au vu des justifications qu'il a soumises… ». Cette prise en compte des considérations environnementale dans le code des marchés publics a été réalisée avec l'appui technique et financier de l'UICN[40].

Concernant le Burkina Faso, l'article 40 du code des marchés publics stipule : «A l'appui des candidatures, il ne peut être exigé que des renseignements permettant d'évaluer les capacités professionnelles, techniques et financières du candidat et des documents relatifs aux pouvoirs de la personne habilitée pour l'engager. Au titre des capacités professionnelles, peuvent figurer des renseignements sur le savoir-faire des candidats en matière de protection de l'environnement et de promotion de l'emploi visant la lutte contre le chômage. »

Selon l'article 184, «L'évaluation des offres se fait sur la base de critères d'évaluation communiqués aux candidats dans le dossier d'appel d'offres et portant notamment sur :

- ✓ les spécifications et normes de performance prévues ou proposées ;
- ✓ la qualité des services publics visant à assurer leur continuité ;
- ✓ les tarifs imposés aux usagers ;
- ✓ le niveau des redevances reversées à la collectivité publique ;
- ✓ le plan d'investissement ;
- ✓ le potentiel de développement économique offert ;
- ✓ le respect des normes environnementales ;

[40] UICN, L'*intégration des considérations environnementales dans les marchés publics au Sénégal*, Rapport final décembre 2010

- ✓ le coût, les charges, le montant et la rationalité du financement offert ;
- ✓ toutes autres recettes que les équipements procureront à l'Autorité délégante».

Au Togo, il ressort de l'article 75 du code des marchés publics concernant les critères d'évaluation que : «L'attribution de la convention s'effectue sur la base de la combinaison optimale de différents critères d'évaluation prévus dans le dossier d'appel d'offres, tels que les spécifications et normes de performance prévues ou proposées, la qualité des services publics visant à assurer leur continuité, les tarifs imposés sur les usagers ou la redevance reversée à l'Etat ou à la collectivité publique, le respect des normes environnementales, le coût, le montant et la rationalité du financement offert, toute autre recette que les équipements existants ou réalisés procureront à l'autorité délégante et la valeur de rétrocession des installations».

Faudrait-il alors, au nom de l'obligation de conformité des droits nationaux au droit communautaire et au nom du principe de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, que les Etats s'inscrivent dans une dynamique de régression[41] ?

Comme dans le cadre de toute recherche, les approches méthodologiques ont leur importance.

IV. Aspects méthodologiques

Notre recherche s'appuie sur une approche méthodologique qui puise à plusieurs sources de nature complémentaire.

[41] Pour entre autres objectifs, corriger cette insuffisance du droit communautaire sur la commande publique, l'UEMOA est dans une dynamique de reforme du cadre juridique y relatif. Le projet en cours a pris en compte les considérations environnementales.

D'abord une recherche documentaire. Comme déjà évoqué plus haut, le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA n'a pas été assez développé par la doctrine. Aussi la recherche documentaire, au-delà du droit communautaire de l'UEMOA proprement dit, vise plus largement à maitriser les principes fondamentaux et les caractéristiques du droit communautaire, mais aussi et surtout à comparer le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA avec celui d'autres institutions d'intégration économiques tant en Afrique de l'Ouest que dans l'espace européen dans une approche de droit comparé. C'est ce qui explique les nombreuses références au droit communautaire de l'environnement de l'Union européenne, qui nous a beaucoup inspiré dans certains développements.

Bénéficiant de la proximité de la majorité des organes de l'UEMOA, notamment ceux relevant de la Commission[42], nous avons pu nous entretenir avec des acteurs de ce droit communautaire pour renforcer notre analyse.

Une autre source méthodologique non moins négligeable est relative à l'environnement professionnel dans lequel nous avons évolué. En effet, ayant exercé pendant huit (8) ans dans une institution internationale de conservation de l'environnement, à savoir au Bureau régional pour l'Afrique centrale et occidentale de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui est une institution partenaire de l'UEMOA et collabore avec elle en matière de gestion durable de l'environnement, nous avons eu cette grande chance de prendre part à de nombreuses rencontres organisées par l'UEMOA. Les informations obtenues dans le cadre de ces rencontres ont été utilement mises à contribution pour également renforcer nos développements.

[42] Basée à Ouagadougou au Burkina Faso.

L'approche méthodologique utilisée dans le cadre de cette recherche est axée sur des connaissances théoriques et pratiques, qui du reste sont complémentaires.

S'ajoute à ces sources le fait que le droit communautaire de l'environnement est doublement spécial : un droit spécial de l'environnement qui s'applique à un espace particulier dit espace communautaire. Les ouvrages spéciaux sur le droit communautaire de l'environnement étant rares et difficilement accessibles, il est important, pour mieux cerner certains développement sur ce droit doublement spécifique, de recourir aux connaissances sur le droit communautaire général, en les combinant avec des connaissances sur le droit spécial de l'environnement, pour parvenir à certaines finalités.

Les résultats d'une recherche doivent être présentés suivant une structuration cohérente.

V. Structuration des résultats de la recherche

L'étude du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA passe par l'analyse des cadres normatifs et des politiques communautaires visant la protection de l'environnement de l'Union, qui ont fait l'objet d'une attention particulière dans le premier volet de cette recherche (**première partie).** Les fondements normatifs du droit communautaire de l'environnement sont composés du droit primaire et du droit dérivé. Une grande partie de ce droit dérivé est en chantier. L'analyse de ces fondements normatifs sera complétée par celle des politiques communautaires tant globale que sectorielles relatives à la protection de l'environnement de l'Union.

Un autre intérêt de l'étude du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA

réside dans les aspects relatifs à sa mise en œuvre et à son efficacité (**deuxième partie**). Sous quel schéma institutionnel et juridique est mis en œuvre le droit communautaire de l'environnement au sein de l'Union et quelles sont les mesures à prendre pour améliorer son efficacité ? A partir d'un constat général, l'on peut affirmer déjà que le droit communautaire de l'environnement de l'Union est faiblement mis en œuvre.

Pourquoi cette faible mise en œuvre ? Quelles en sont les causes ? Comment rendre ce droit plus effectif et plus efficace ? Autant d'interrogations auxquelles la seconde partie de la recherche essayera d'apporter des éléments de réponse.

Chapitre préliminaire : Le contexte spatio-temporel de la protection de l'environnement en Afrique de l'Ouest

Avant d'aborder de plain pied notre thème, à savoir « Le droit communautaire de l'environnement dans le cadre de l'UEMOA : enjeux, portée et perspectives », il est utile et opportun, dans un premier temps, d'avoir un aperçu sur l'UEMOA, c'est-à-dire la cadre spatial de la recherche. Cela est d'autant nécessaire dans la mesure où cette institution communautaire ouest africaine n'a pas le monopole du droit communautaire dans la sous région. Elle cohabite et partage certaines compétences avec d'autres institutions sous régionales. Dans un second temps, il convient de faire une analyse contextuelle de la protection de l'environnement en Afrique de l'Ouest. Cette analyse doit permettre de situer dans le temps, le contexte dans lequel évolue la protection communautaire de l'environnement en Afrique de l'Ouest.

C'est à cet exercice que nous allons nous attacher dans ce chapitre préliminaire, qui du reste intervient comme un chapitre intermédiaire entre la partie introductive et le développement du thème à proprement parlé.

Ce chapitre comprend deux sections dont l'une consacrée au champ spatial de la recherche et la seconde au contexte temporel dans lequel évolue le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA.

Section I : Le cadre spatial

Le droit communautaire ouest africain a des sources multiples. En effet, les Etats de la sous région ouest africaine partagent leur souveraineté avec plusieurs institutions sous régionales dotées certaines d'un pouvoir législatif.

Cette situation globale concerne aussi le domaine de l'environnement, faisant ainsi du droit communautaire de l'environnement ouest africain un droit à source multiple.

L'UEMOA est l'une des plus jeunes institutions communautaires ouest africaines ayant cette compétence législative dans le domaine de l'environnement. Elle constitue le cadre spatiale de la recherche.

Paragraphe 1 : Le droit communautaire de l'environnement ouest-africain : un droit à source multiple

Au-delà du droit international de l'environnement représenté en grande partie par les grandes conventions en matière d'environnement, l'Afrique de l'Ouest bénéficie aujourd'hui d'un système de protection environnementale basé sur le système d'intégration économique, la coopération et les partenariats. Les organismes régionaux ont alors mis progressivement en place le droit communautaire.

La particularité de l'Afrique de l'Ouest réside dans la multitude d'organismes d'intégration économique et d'organisations à caractère technique dont chacun jouit d'une compétence qui lui permet de développer des normes juridiques visant la protection de l'environnement. Beaucoup d'Etats de l'Afrique de l'Ouest sont membres de ces organes. En conséquence, ils sont tenus d'appliquer les multiples normes édictées par ces différents organes. Si aucune difficulté ne surgit lorsque les normes issues de ces diverses institutions

sont harmonisées, des difficultés énormes apparaissent lorsque de telles normes manquent de cohérence.

La première organisation d'intégration économique est la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)[43]. Institué en 1975, elle regroupe quinze pays de l'Afrique de l'Ouest et constitue une organisation d'intégration économique ayant pour base le libre-échange. Elle met en place un cadre économique commun des Etats membres. Sur le plan environnemental, les avancées de la CEDEAO sont remarquables. Dans son Traité originaire de 1975, il n'y a quasiment pas de disposition sur les questions environnementales, l'accent y étant mis principalement sur le développement économique, dont les objectifs ne comprennent pas la protection de l'environnement. Une grande innovation interviendra avec le Traité révisé de 1993 prévoyant expressément que le Communauté harmonisera les politiques de protection de l'environnement en son sein. Cette prise de conscience s'est faite progressivement et s'est adaptée assez rapidement aux décisions qui ont été adoptées à l'échelle internationale, notamment après la Conférence de Rio de 1992. La CEDEAO procéda alors à la mise en place d'une politique générale visant à promouvoir une meilleure gestion des ressources naturelles à travers un droit dérivé assez étoffé touchant des secteurs variés de l'environnement, notamment la régulation dans les villes et les campagnes de la pollution et la protection des ressources naturelles au service de la lutte contre la pauvreté. La Communauté a ainsi établi des programmes spécifiques ingérant les différents secteurs liés à l'environnement en conjuguant notamment lutte contre la désertification, dégradation des ressources marines, surexploitation des ressources terrestres auxquels, il convient d'ajouter tous les grands principes admis au niveau international.

---

[43] La CEDEAO regroupe 15 Etats membres dont les 8 Etats de l'UEMOA. Ce sont: le Benin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone, le Togo.

L'une des actions majeures de la CEDEAO en matière d'environnement reste sans doute l'adoption de politiques communautaires sectorielles, notamment sur les forêts, les ressources en eau, etc. et une politique communautaire globale sur l'environnement.

La seconde organisation est l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), qui est également une institution d'intégration économique, mais beaucoup plus réduite que la CEDEAO car elle ne comprend que huit Etats. La proximité de ces deux institutions réside dans le fait que tous les Etats membres de l'UEMOA sont également membres de la CEDEAO. Le Traité de l'UEMOA, même révisé, demeure implicite sur les questions environnementales. Son Protocole additionnel II, qui en fait partie intégrante, rattrape cette faiblesse, mais il reste aussi à améliorer. Son droit dérivé est fort appréciable en matière de protection de l'environnement, mais il est toujours en chantier.

Fait également partie de ces organismes régionaux ouest-africains le Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS)[44], organisation plutôt technique née à la suite des grandes sécheresses des années 1970, qui ont occasionné d'importants dommages écologiques et la perte de beaucoup d'animaux en Afrique de l'Ouest. Le CILSS est une institution qui a pour mandat de s'investir dans la recherche de la sécurité alimentaire et dans la lutte contre les effets de la sécheresse et de la désertification pour un nouvel équilibre écologique au Sahel. Dans ses attributions, le CILSS est appelé à adopter des normes. A ce titre, il a adopté des normes sur les pesticides et entamé des travaux pour en adopter d'autres sur la biosécurité. La réglementation commune sur les pesticides vise, entre autres, à soumettre

[44] Le CILSS regroupe 13 Etats membres dont les 11 sont aussi membres de la CEDEAO. Ce sont : 8 États côtiers (Bénin, Côte d'ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mauritanie, Sénégal, Togo) ; 4 États enclavés (Burkina Faso, Mali, Niger, Tchad) et 1 État insulaire (Cap Vert). Ce nombre sera bientôt a 14 avec l'entrée prochaine du Soudan, dont le processus est assez avancé.

à autorisation les pesticides moins nocifs pour l'environnement sahélien et à réduire la circulation anarchique des pesticides dans les Etats membres. Pour sa mise en œuvre, il a été mis en place le Comité sahélien des pesticides qui constitue un modèle inédit. Cette dynamique réglementaire a été étendue en Afrique centrale et des dispositions sont en cours pour son extension également dans les Etats membres de la CEDEAO et de l'UEMOA. Le CILSS comprend treize pays, dont les onze sont aussi membres de la CEDEAO.

En dehors de ces institutions, on peut également mentionner les organismes de bassins, qui sont, entre autres :

- l'Autorité du bassin du Niger (ABN), comprenant plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest et deux d'Afrique centrale[45] ;
- l'Autorité du bassin de la Volta (ABV), comprenant six pays d'Afrique de l'Ouest[46] ;
- l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), comprenant quatre pays d'Afrique de l'Ouest[47] ;
- l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG), comprenant aussi quatre pays ouest-africains[48].

Ces organismes de bassin élaborent aussi un droit communautaire ou régional dans le domaine de la gestion durable des ressources en eau, notamment à travers des chartes de l'eau.

Parmi ces institutions communautaires ou régionales, on peut citer également l'Autorité du Liptako Gourma (ALG), le Conseil de l'Entente, etc.

[45]Les pays membres de l'ABN sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigeria et le Tchad.
[46] L'ABV comprend les pays membres suivants : le Benin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali et le Togo.
[47] Les pays membres de l'OMVS sont : le Mali, la Mauritanie, le Sénégal et la Guinée.
[48] Les pays membres de l'OMVG sont : la Gambie, la Guinée, la Guinée-Bissau et le Sénégal.

C'est dans le souci d'avoir un droit communautaire harmonisé et convergeant que certaines de ces institutions, qui partagent le même espace géographique, mettent en commun leurs synergies pour adopter des textes communs. C'est le cas en matière de ressources en eau, où la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS ont adopté conjointement la Politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (PREAO).

Fort de cette multitude, il était important de circonscrire le cadre spatial de notre recherche. Il s'agit de l'UEMOA dont il convient de donner un aperçu.

Paragraphe 2 : Le champ spatial de la recherche : l'UEMOA

A. L'UEMOA : une institution au départ monétaire, ensuite ouverte à l'économie

Les origines lointaines de l'UEMOA sont à rechercher dans les processus historiques de l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest dans la période coloniale. En effet, après la dissolution de la Fédération de l'Afrique occidentale française (AOF) le 3 mars 1959, les ex-Etats de l'AOF, à l'exception de la Guinée, ont mis en place l'Union douanière de l'Afrique occidentale (UDAO)[49] le 9 juin de la même année. La création de cette nouvelle Union a été interprétée par certains auteurs comme une sorte de reconstitution de la Fédération de l'AOF[50]. Cette institution douanière, qui a prôné la libre circulation des marchandises à l'intérieur de l'Union sans paiement de taxes, n'a jamais atteint cet objectif de franchise des taxes douanières en pratique. Elle a néanmoins fonctionné jusqu'au 6 juin 1966, date à laquelle elle a juste changé de nom pour devenir Union douanière des Etats de l'Afrique de l'Ouest (UDEAO) et

[49]Cette nouvelle Union a été mise en place par la Haute-Volta (l'actuel Burkina Faso), la Côte d'Ivoire, le Dahomey (l'actuel Bénin), le Niger, la Mauritanie, la Fédération du Mali (ensuite éclatée pour donner le Mali et le Sénégal).

[50] IBIGA Luc Marius, COULIBALY Said Abou et SANOU Dramane, *Droit communautaire ouest-africain*, collection Précis de droit burkinabé, presses africaines, novembre 2008, pp. 45

connu l'adhésion d'un autre pays, le Sénégal, à la faveur de l'éclatement de la Fédération du Mali.

La Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest (CEAO) naitra le 17 avril 1973 à Abidjan en Côte d'Ivoire à la suite à l'expérience tirée de l'UDAO et de l'UDEAO, avec les sept pays membres de l'UDAO, plus la Guinée et le Togo comme observateurs. La CEAO est précisément née suite à l'échec de l'UDEAO dans l'accomplissement de ses missions. Basée à Ouagadougou, elle avait pour objectif de promouvoir la coopération commerciale et sectorielle entre ses Etats membres.

L'un des facteurs ayant aussi justifié la mise en place de la CEAO était la pression politique et commerciale exercée par les Etats anglophones individuellement sur certains de ses Etats, notamment sur le Niger, le Dahomey et le Togo, et collectivement sur le groupe des Etats francophones[51]. La question de savoir s'il fallait que les Etats anglophones soient membres ou non de la CEAO s'était posée. Finalement, leur exclusion a eu pour fondement la position du Sénégal et de la Côte d'Ivoire, qui voulaient une CEAO limitée à un cadre homogène sur le plan monétaire et linguistique, dans la mesure où le Nigeria avait dès le départ affiché son hostilité à voir les Etats anglophones et francophones dans une même Union.

L'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA), a été mise en place dans la période située entre l'UDAO et l'UDEAO, c'est-à-dire bien avant la transformation de la première en la seconde, précisément le 12 mai 1962. Sa création a certes été antérieure à celle de la CEAO, mais il y a eu des rapports entre les deux organisations[52] en raison de facteurs linguistiques et

[51] GAUTRON Jean-Claude, « La communauté économique de l'Afrique de l'Ouest, antécédents et perspectives », *Annuaire français de droit international*, volume 21, 1975, pp. 197-215.
[52] La Mauritanie était membre de la CEAO, mais n'est pas membre de l'UMOA. Le Togo n'était pas membre de la CEAO, mais est membre de l'UMOA.

monétaires, l'une et l'autre ayant en commun l'usage du français et du franc CFA. Pour certains auteurs, l'UMOA a donné naissance à la CEAO pour qu'elle réalise un espace économique et douanier unifié en mettant en œuvre au niveau régional une politique active de coopération et d'intégration économique, en particulier dans les domaines agricole, industriel, des transports, des communications et du tourisme, en développant les échanges des produits agricoles et industriels des Etats membres[53].La mission confiée à la CEAO était justement l'intégration régionale, mais sa décevante expérience a milité en faveur de la transformation de l'UMOA en UEMOA en 1994.

Pour assurer l'émission du franc CFA[54]dans ce qu'il est convenu d'appeler le bloc de l'Afrique occidentale[55], l'Institut d'émission de l'AOF a été transformé en Banque centrale de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) le 4 avril 1959. La BCEAO regroupait, comme membres fondateurs, le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Mauritanie, le Niger et le Sénégal. Institution d'émission, la BCEAO assurait aussi la gestion des avoirs extérieurs des pays membres et conduisait une politique monétaire commune[56]. Pour une meilleure organisation de l'émission du Franc CFA (FCFA), monnaie unique de la Zone Franc, et l'élaboration de la politique monétaire commune, les fondateurs de la BCEAO ont créé, le 12 mai 1962, l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA). L'adhésion du Togo à cette Union s'est faite le 27 novembre 1963, puis celle du Mali le 1er juin 1984. La Mauritanie quittera ensuite l'Union, le 1er juin 1973, pour créer sa propre monnaie. L'UMOA ainsi créée se présente comme une Union caractérisée par l'unité monétaire, à travers le FCFA, dont l'émission est confiée à la BCEAO. Le FCFA repose sur des conventions monétaires liant les Etats membres de la

[53]AICARDI DE SAINT PAUL Marc, « La crise financière mondiale et l'Afrique, forces et faiblesses des organisations économiques d'Afrique de l'Ouest », *Géopolitique africaine*, n° 32, octobre-décembre 2008.
[54] Le franc CFA ou franc des colonies françaises d'Afrique a été créé le 26 décembre 1939 par la puissance coloniale, la France. Le franc CFA deviendra en 1958 franc de la Communauté financière d'Afrique.
[55] L'autre bloc de la Zone Franc CFA étant le bloc régional de l'Afrique centrale.
[56]DIALLO Abdourahmane, *Fondements économiques et faisabilité du projet de création d'une zone monétaire unique en Afrique de l'Ouest*, thèse de doctorat, Université Lumière Lyon 2, 2008.

l'UMOA et la BCEAO[57]. Le 4 décembre 1973, un accord de coopération sur la convertibilité garantie par le trésor français, de la fixité des parités, de la libre transférabilité et de la centralisation des réserves de change a été signé entre l'UMOA et la France[58]. Cette convertibilité garantie par le Trésor français fait appel à la convertibilité de la monnaie émise par la BCEAO qui est garantie sans limite par le trésor français. Les organes qui assurent le fonctionnement de l'UMOA sont la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, le Conseil des Ministres, la Commission bancaire et le Conseil régional de l'épargne et des marchés financiers.

La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement constitue l'autorité suprême de l'Union. Elle décide de l'adhésion de nouveaux membres et prend toutes les décisions sur les questions qui lui sont soumises par le Conseil des Ministres.

Le Conseil des Ministres assure la direction de l'Union. Chacun des pays membres y est représenté par deux ministres, mais seul le ministre des finances est habilité à voter. Il arrête, à l'unanimité, les décisions dans les matières relevant de sa compétence en vertu du Traité de l'UMOA et des Statuts de la BCEAO, ainsi que toutes celles que les gouvernements des Etats membres conviendraient de soumettre à son examen ou de remettre à sa décision. Ces décisions doivent respecter les engagements internationaux contractés par les Etats membres de l'Union. Le Conseil des Ministres définit également la politique monétaire et de crédit de l'Union afin d'assurer la sauvegarde de la valeur de la monnaie commune et de pourvoir au financement de l'activité et du développement économique des Etats de l'Union. Il approuve les accords de

[57]*Ibid.*
[58]THIOUB Mamadou Lamine Seye, « Le Franc FCFA, une monnaie, coloniale… historique, principes et fonctionnement », article mis en ligne par senenews ; https://www.senenews.com/actualites/economie/le-franc-cfa-une-monnaie-coloniale-historique-principes-et-fonctionnement-par-mamadou-lamine-seye-, consulté le 02 juin 2018.

compensation et de paiement entre la BCEAO et les instituts d'émission étrangers destinés à faciliter les règlements extérieurs des Etats de l'Union.

Le Traité de l'UMOA a été révisé en 1973 pour doter l'Union d'une banque supplémentaire, à savoir la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), et de nouveaux accords de coopération ont été signés avec la France. Le nouveau Traité de l'UMOA prend également en compte de nouveaux mécanismes de régulation, garants de la cohésion et de la stabilité monétaire de l'Union.

L'élan économique amorcé dans ces pays sera stoppé par deux évènements majeurs dans les années 1980, qui vont largement marquer leurs situations économiques en contribuant notamment à déstabiliser les économies de ces pays et en freinant leur croissance économique. Il s'agit, d'une part, de l'effondrement des prix des matières premières, qui constituent pour l'Union une source importante des recettes d'exportation et, d'autre part, l'appréciation réelle du FCFA sous l'effet conjugué de la hausse du franc français et de l'ajustement à la baisse des taux d'échange des pays voisins de la Zone Franc. Ces évènements ont ainsi plongé les pays membres de l'Union dans une profonde crise.

Pour faire face à une telle crise, les pays membres de l'Union vont dès les années 1990 manifester leur désir d'approfondir leur intégration économique en complément de l'intégration monétaire. La combinaison des réformes économiques aux mécanismes de régulation monétaire pour asseoir une véritable cohésion de l'Union, synergie susceptible de poser les fondements d'une croissance durable de l'Union, devient alors une nécessité impérieuse.

Les Chefs d'Etat de l'UMOA font alors appel au Gouverneur de la BCEAO en lui confiant la lourde tâche de conduire une réflexion allant dans le sens d'une intégration économique et de préparer un traité y relatif. C'est dans un tel contexte que le Traité instituant l'UEMOA fut adopté à Dakar le 10 janvier 1994, deux jours avant la dévaluation du FCFA[59]. Ce Traité est entré en vigueur le 1er août 1994. Aux membres fondateurs s'ajoutera en 1997 la Guinée-Bissau, qui en deviendra le huitième pays membre. Les huit Etats membres de l'UEMOA sont alors le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo.

Ainsi cohabitent, dans une relation de complémentarité, l'UMOA et l'UEMOA, qui se partagent les mêmes organes politiques, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement et le Conseil des Ministres. Peut-être aussi qu'un jour les traités de ces deux institutions seront fusionnés en un seul et unique traité. Cette fusion qui a pourtant été prévue par le Traité de l'UEMOA de janvier 1994 semble être abandonnée dans les faits.

B. Les objectifs poursuivis par l'UEMOA

L'UEMOA couvre une superficie de 3 506 126 km² et comptait, en 2018, 120,2 millions d'habitants[60].

Trois principales missions sont assignées à l'UEMOA, ce sont :

- Renforcer l'harmonisation entre les politiques budgétaires nationales et la politique monétaire commune pour éviter certains errements du passé ;
- Renforcer les synergies entre les économies, notamment par la poursuite et l'approfondissement des objectifs de la quasi-défunte CEAO ;

[59] L'Observateur Paalga (quotidien burkinabé) du 24 octobre 2014, UEMOA, Première conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, mai 1996 ; Intégration ouest-africaine : Droit dans ses bottes, l'UEMOA poursuit des chantiers, encadré n° 2, historique de l'UEMOA.
[60] Uemoa.int, décembre 2018.

- Assurer une coordination des politiques budgétaires et des politiques sectorielles nationales aux fins de faciliter la création d'un marché intégré sous-régional[61].

Elle a pour objectif essentiel, l'édification, en Afrique de l'Ouest, d'un espace économique harmonisé et intégré, au sein duquel est assurée une totale liberté de circulation des personnes, des capitaux, des biens, des services et des facteurs de production, ainsi que la jouissance effective du droit d'exercice et d'établissement pour les professions libérales, de résidence pour les citoyens sur l'ensemble du territoire communautaire[62].

Les objectifs opérationnels poursuivis par l'Union sont les suivants:

- renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé ;
- assurer la convergence des performances et des politiques économiques des États membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale ;
- créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale ;
- instituer une coordination des politiques sectorielles nationales par la mise en œuvre d'actions communes et, éventuellement, de politiques communes, notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines ;

[61]Site du ministère ivoirien de l'intégration africaine et des ivoiriens de l'extérieur, L'UEMOA, une source de référence dans un monde en crise, http://www.integration.gouv.ci/menu/ministere.php?espace_institutionnel=oui&institution=UEMOA, consulté le 26 mai 2018

[62]UEMOA, Présentation, en ligne :http://www.uemoa.int/fr/presentation-de-luemoa, consulté le 26 mai 2018

- harmoniser, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations des États membres et particulièrement le régime de la fiscalité[63].

Ces objectifs expriment deux préoccupations majeures : d'une part, unifier les espaces économiques nationaux pour transformer l'Union en un marché porteur et attractif pour les investisseurs ; d'autre part, consolider le cadre macro-économique des États membres, à travers l'harmonisation de leurs politiques économiques, notamment budgétaires, ainsi que par le renforcement de leur monnaie commune[64].

Pour atteindre ces objectifs, l'Union a mis en place un régime tarifaire préférentiel transitoire qui est entré en vigueur le 1er juillet 1996. Ce régime tarifaire préférentiel qui a été confirmé, est devenu définitif depuis 2000[65]. Il a été suivi le 1er janvier 1998, par le Système comptable ouest-africain (SYSCOA)[66] et l'Indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC).

L'Union, qui prône l'intégration économique, veut ainsi assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale et créer entre eux un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune.

---

[63] Article 4 du Traité modifié de l'UEMOA.
[64] DICKO Hamaciré ; L*e marché commun de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) : Réalités et perspectives* ; mémoire de master en administration publique, soutenue à l'ENA, Strasbourg en février 2005, p 99
[65] Entretien avec Filiga Michel SAWADOGO, Commissaire en charge du développement humain à l'UEMOA
[66] Le SYSCOA a été remplacé depuis 2017 par le système comptable OHADA

Pour assurer le bon fonctionnement du marché, l'UEMOA entend harmoniser les législations des Etats membres. Elle a ainsi institué une coordination des politiques sectorielles nationales à travers la mise en œuvre d'actions et de politiques communes dans les domaines des ressources humaines, de l'aménagement du territoire, des transports et télécommunications, de l'environnement, l'agriculture, l'énergie, l'industrie et les mines[67].

C. Le cadre institutionnel de l'UEMOA

Le cadre institutionnel de l'UEMOA est défini à l'article 16 de son Traité constitutif. Les organes qui constituent ce cadre institutionnel peuvent être regroupés en quatre catégories, à savoir des organes de direction, de contrôle, des organes consultatifs et spécialisés.

1. Les organes de direction

Ces organes de direction sont de trois types, chacun jouant un rôle particulier dans la chaine des décidons de l'Union, ce sont : la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, le Conseil des Ministres et la Commission.

a) La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement.

La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement est l'organe suprême de l'Union[68]. A ce titre, elle définit les grandes orientations de la politique de l'Union. Il appartient aussi à cette instance suprême de trancher toute question n'ayant pas pu trouver un accord consensuel au niveau du Conseil des Ministres. Elle décide également de l'adhésion de nouveaux membres

[67]Le Faso.net, UEMOA : les sentiers d'une intégration sous-régionalehttp://lefaso.net/spip.php?article9632publication du vendredi 16 septembre 2005, article du journaliste Jolivet Emmaüs des éditions sidwaya, consulté le 26 mai 2018.
[68] Articles 5 et 17 à 19 du Traité de l'UEMOA.

et prend acte du retrait éventuel de membres. Elle se réunit au moins une fois par an et prend ses décisions à l'unanimité.

b) Le Conseil des Ministres

Le Conseil des Ministres assure la mise en œuvre des orientations générales définies par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement. Il définit aussi la politique monétaire et de crédit de l'Union afin d'assurer la sauvegarde de la monnaie commune et de pourvoir au financement des activités de développement économique des Etats membres[69].

Chacun des Etats membres est représenté au Conseil des Ministres par deux ministres, dont celui des finances, mais n'y dispose que d'une seule voix, dévolue au ministre des finances. Pour les décisions ne concernant pas en principal la politique économique et financière de l'Union, un avis des ministres compétents est requis. Dans ce cas, une réunion des ministres compétents précède le Conseil des Ministres statutaire. Pour les questions relatives à la souveraineté des Etats membres, les ministres des affaires étrangères des Etats membres de l'Union siègent au Conseil des Ministres statutaire.

La BCEAO organise les séances du Conseil des Ministres, dont elle assure le Secrétariat. Le Gouverneur de la BCEAO, le Président de la BOAD et le Président de la Commission de l'UEMOA assistent aux réunions du Conseil avec voix consultative. C'est au Conseil des Ministres qu'il appartient de modifier la définition de l'unité monétaire et de déterminer en conséquence la déclaration de parité de la monnaie de l'Union à effectuer au

[69] Article 6 du Traité de l'UMOA, les articles 20 à 25 du Traité de l'UEMOA.

Fonds monétaire international (FMI). Le Conseil des Ministres se réunit au moins deux fois par an.

Les délibérations du Conseil des Ministres statutaire, ainsi que celles des ministres compétents, sont préparées par un comité des experts des pays membres, auxquelles participe la Commission.

c) La Commission

Dans le cadre du bon fonctionnement et de l'intérêt général de l'Union, la Commission de l'UEMOA exerce les pouvoirs d'exécution qui lui sont délégués par le Conseil des Ministres[70]. Organe permanent de l'Union, la Commission est composée par des commissaires nommés pour un mandat de quatre ans renouvelable[71]. Au nombre de huit, chaque commissaire dirige un département[72]. A cet effet le Département de l'Agriculture, des Ressources en Eau et de l'Environnement (DAREN) est dirigé depuis mai 2017[73] par M. Jonas GBIAN de la République du Bénin. Il a pour mandat la supervision, l'orientation et la coordination des politiques communes de l'Union dans les domaines de :

- la création d'un environnement propice aux investissements et au développement de l'entreprenariat agricole ;
- le développement des filières agricoles et la gestion de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ;
- la gestion durable de la pêche;

[70] Articles 26 à 34 du Traité de l'UEMOA
[71] Mais les commissaires restent en fonction jusqu'à leur remplacement s'ils ne pas sont révoqués ou s'ils ne démissionnent pas.
[72] Un parmi les huit Commissaires est désigné par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour assurer les fonctions de Présidence de la Commission.
[73] Mardi 9 mai 2017, date de prestation de serment des nouveaux commissaires de l'UEMOA

- l'harmonisation et la coordination des interventions en matière de gestion des ressources en eau ;
- le renforcement de la gouvernance en matière de conservation et de valorisation durable des ressources naturelles ;
- la gestion des ressources naturelles transfrontières ;
- la promotion d'un environnement sain et durable dans l'espace communautaire.

La Commission peut saisir la Cour de justice en cas de manquement des Etats membres aux obligations qui leur incombent en vertu du droit communautaire. Le Gouverneur de la BCEAO participe de plein droit aux réunions de la Commission et dispose à cet effet d'une voie consultative. Le siège de la Commission est à Ouagadougou au Burkina Faso.

2. Les organes de contrôle

Les organes de contrôle sont de trois types : démocratique, juridictionnel et financier.

a) L'organe de contrôle démocratique : le Parlement de l'Union

Cette fonction était assurée par un Comité interparlementaire qui a fonctionné jusqu'en janvier 2003, date à laquelle il a été remplacé par le Parlement de l'Union dont la mise en place est assurée par un traité spécifique[74]. Le parlement de l'Union assure un contrôle démocratique des organes de l'Union et participe à son processus décisionnel[75].

Le parlement se réunit en deux sessions ordinaires par an, dont la deuxième est

[74] Mais le Parlement de l'Union qui n'avait pas été installé en tant que tel est maintenu au stade de Comité Interparlementaire par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement d'avril 2017 à Abidjan.
[75] Articles 35 à 37 du Traité de l'UEMOA

consacrée aux affaires budgétaires. Peuvent être entendus devant le Parlement le Président du Conseil des Ministres, le Président et les membres de la Commission, le Gouverneur de la BCEAO, le Président de la BOAD et le Président de la Chambre consulaire régionale. Il ne peut être dissout que par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement. Le Parlement de l'Union reçoit le rapport annuel de la Commission et s'exprime dessus sous forme de rapports ou de résolutions. Il est aussi saisi du rapport annuel conjoint de la Cour des comptes de l'Union et des Cours des comptes des Etats membres sur l'évaluation des systèmes de contrôle des comptes en vigueur dans l'Union[76]. Le Parlement de l'Union a son siège à Bamako au Mali.

b) L'organe de contrôle juridictionnel : la Cour de justice de l'Union

La Cour de justice de l'Union veille à l'interprétation du droit communautaire de l'UEMOA ainsi qu'à son application. Elle juge les manquements des Etats à leurs obligations communautaires et assure le respect du droit relatif à l'interprétation et à l'application du Traité de l'UEMOA[77]. La Cour arbitre les conflits entre les Etats membres, entre l'Union et ses agents et elle apprécie la légalité et l'interprétation des actes pris par les différents organes de l'Union. Elle est aussi compétente pour connaitre des litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les organes de l'Union ainsi que par ses agents dans le cadre de l'exercice de leur fonction[78]. Les arrêts de la Cour ont force exécutoire[79]. Son siège est à Ouagadougou au Burkina Faso.

[76] Article 21 du Traité du 29 janvier 2003 instituant le Parlement de l'UEMOA.
[77] Articles 38 et 39 du Traité de l'UEMOA et articles 1 à 22 du Protocole additionnel I relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA. Nous reviendrons sur cette Cour dans la deuxième partie consacrée à la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement.
[78] Article 15 du Protocole additionnel I relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.
[79] Article 20 du Protocole additionnel I relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

c) L'organe de contrôle financier : la Cour des comptes

La Cour des comptes contrôle l'ensemble des comptes des différents organes de l'Union. Ce contrôle porte sur la régularité et l'efficacité de l'utilisation des ressources de l'Union. Elle contrôle également la fiabilité des données budgétaires nécessaires à l'exercice de la surveillance multilatérale[80].

3. Les organes consultatifs

Selon l'article 40 du Traité de l'UEMOA, l'Union dispose d'un seul organe consultatif : la Chambre consulaire régionale. Mais l'organigramme de l'Institution lui adjoint deux autres organes dits consultatifs : le Conseil du travail et du dialogue social et le Conseil des collectivités territoriales[81].

La Chambre consulaire régionale constitue le cadre privilégié de dialogue entre l'Union et les opérateurs économiques des pays membres. Elle a son siège à Lomé au Togo. Regroupant les chambres consulaires nationales, les associations professionnelles et les organisations patronales des Etats membres, elle est chargée d'assurer l'implication effective du secteur privé de l'Union dans le processus d'intégration. A ce titre, elle :

- participe à la réflexion sur le processus d'intégration et à la mise en œuvre des réformes arrêtées par les organes compétents de l'Union ;
- appuie techniquement les chambres consulaires nationales et leurs membres ;
- promeut les échanges commerciaux et les investissements dans l'Union ;

[80]Articles 38 et 39 du Traité de l'UEMOA et articles 23 à 26 du Protocole additionnel I relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

[81] Ces deux derniers organes consultatifs ont alors été mis en place après l'adoption du Traité et leur création est conforme à l'alinéa 2 de l'article 40 du Traité qui stipule que « d'autres organes consultatifs pourront être créés en tant que de besoin, par voir d'acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement ».

- donne des avis sur toute question relative à la réalisation des objectifs de l'Union, notamment : les législations commerciale, fiscale, douanière et sociale ; les négociations commerciales auxquelles participe l'Union ; la création et le fonctionnement de bourses de valeur ou de commerce et d'observatoires économiques ; la politique économique et monétaire[82].

Le Conseil du travail et du dialogue social (CTDS)[83], deuxième organe consultatif de l'Union, est composé des représentants du gouvernement, d'organisations représentatives des employeurs et des travailleurs de la société civile. Il a pour objectif de réaliser l'implication effective de tous les acteurs non étatiques dans le processus d'intégration de l'UEMOA. Il donne aussi des avis sur les conséquences sociales éventuelles de toute proposition communautaire. A cette fin, il est chargé, entre autres :

- d'examiner et d'apprécier toute question susceptible d'avoir un impact social dans l'Union;
- de renforcer les mécanismes de consultation et de concertation tripartite au sein de l'Union;
- d'appuyer la consolidation du processus et des structures de dialogue social dans les pays membres.

Le Conseil des collectivités territoriales[84], quant à lui, œuvre à une meilleure implication des collectivités territoriales dans le processus d'intégration pour relever les défis de la mondialisation. Il promeut à cet effet un système de gouvernance multi-niveaux et prend en compte les préoccupations des populations dans les politiques et programmes communautaires de développement. Il a pour mission :

[82] www.umeoa.int.
[83] *Ibid*
[84] www.uemoa.int.

- d'assurer la participation des collectivités territoriales à la réalisation des objectifs de l'Union;
- de consolider l'effort d'intégration entrepris par les États membres de l'Union par des actions menées au niveau des collectivités territoriales afin que l'idéal d'intégration soit partagé par les peuples de l'Union;
- d'accompagner la Commission dans la conception et la mise en œuvre de projets intégrateurs et structurants au bénéfice des collectivités territoriales de l'Union;
- de contribuer au renforcement de la cohésion sociale, économique et territoriale à travers des actions partagées entre l'Union, les États membres et les autorités locales.

Organe consultatif, le CCT est composé de représentants des collectivités territoriales désignés par les associations de pouvoirs locaux titulaires d'un mandat au sein d'une collectivité territoriale résultant d'une élection au suffrage universel.

4. Les institutions spécialisées autonomes[85]

Ces institutions sont constituées par une institution d'émission monétaire, la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), et une banque de développement, la Banque ouest-africaine de développement (BOAD), dont les missions sont différentes mais complémentaires.

a) La Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest

La BCEAO est chargée d'assurer l'émission des signes monétaires dans les Etats

[85]Elles sont prévues à l'article 41 du Traité de l'UEMOA

membres de l'Union, dont elle a le monopole. Elle émet ainsi des signes monétaires, à savoir des billets et des pièces de monnaie, qui ont cours légal et pouvoir libératoire dans l'ensemble des Etats membres de l'Union. Créer et annuler des signes monétaires sont donc les principaux objectifs assignés à la BCEAO. A cette fonction s'ajoute la gestion de la politique monétaire des Etats membres de l'Union, qui vise à :

- ajuster la liquidité globale de l'économie, en fonction de l'évolution de la conjoncture économique, pour assurer une stabilité des prix ;
- promouvoir la croissance économique.

La BCEAO est basée à Dakar au Sénégal et dispose dans chaque Etat membre d'une agence nationale.

Les missions fondamentales qui lui sont assignées sont :

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire au sein de l'UMOA ;
- veiller à la stabilité du système bancaire et financier de l'UMOA ;
- promouvoir le bon fonctionnement et assurer la supervision et la sécurité des systèmes de paiement dans l'UMOA ;
- mettre en œuvre la politique de change de l'UMOA dans les conditions arrêtées par le Conseil des Ministres ;
- gérer les réserves officielles de change des Etats membres de l'UMOA.

Outre ces missions, la BCEAO participe activement aux échanges et réflexions avec les partenaires de la Zone Franc dans les domaines de la réforme des assurances, de la prévoyance sociale, de la mobilisation de l'épargne, du droit des affaires, ainsi que de l'observatoire économique de la Zone Franc et des pôles régionaux de formation.

La BCEAO définit la réglementation applicable aux banques et établissements financiers et exerce à leur égard des fonctions de surveillance. Elle assiste, à leur demande, les Gouvernements des Etats de l'Union dans leurs relations avec les institutions financières et monétaires internationales et dans les négociations qu'ils entreprennent en vue de la conclusion d'accords financiers internationaux. Elle peut être appelée à se charger de l'exécution de ces accords dans les conditions fixées par les conventions approuvées par le Conseil d'administration[86].

b) La Banque ouest-africaine de développement

La BOAD a pour objet de promouvoir le développement équilibré des Etats membres et de réaliser l'intégration économique de l'Afrique de l'Ouest en finançant des projets prioritaires en matière de développement rural, d'infrastructures de base, d'infrastructures modernes, de télécommunications, d'énergie, d'industrie, de transport, d'agro-industries, de tourisme et autres services. Elle constitue l'institution commune de financement du développement des Etats membres à titre principal et, accessoirement, des Etats membres de la CEDEAO. Les secteurs d'investissement de la BOAD couvrent les infrastructures de soutien au développement, l'amélioration des conditions et moyens de production, l'établissement de nouvelles activités, etc.

La BOAD a mis en place des structures de financement qui lui sont affiliées et qui constituent les principales sources de ses activités de financement. Ce sont : Cauris Investissement-SA, le Fonds de garantie des investissements privés en Afrique de l'Ouest (GARI), la Caisse régionale de refinancement (CRRH-UEMOA) et la Société ouest-africaine de gestion d'actifs (SOAGA).

[86] www.bceao.int : présentation : https://www.bceao.int/-presentation, consulté le 01 juin 2018

Quel est le contexte temporel dans lequel évolue le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA ?

Section II : Le contexte temporel

Dans quel contexte historique international intervient la protection communautaire de l'environnement dans le cadre de l'UEMOA ?

Le droit international, le droit régional, tout comme le droit communautaire sont tous mis en œuvre par les Etats à travers notamment les droits nationaux. L'interrelation qui existe entre ces niveaux d'encadrement juridique de la protection de l'environnement est d'une importance majeure. En effet, ces différents échelons juridiques interagissent entre eux. L'antériorité ou la postériorité de l'un ou l'autre peut avoir un impact qui ne soit pas forcement juridique sur l'un ou l'autre. Dans le cadre de l'UEMOA, une part importante des droits nationaux est bien antérieure au droit communautaire.

Paragraphe 1 : Les grandes étapes de l'évolution historique du droit de l'environnement

Quelles sont les grandes périodes qui ont marqué l'évolution du droit international de l'environnement et du droit africain de l'environnement ?

A. L'évolution du droit de l'environnement au niveau international

Le développement du droit de l'environnement s'est opéré au plan international en des périodes distinctes, marquées chacune par une vision.

Les premiers instruments juridiques internationaux visant la protection de l'environnement ont été développés au 19ème siècle. A cette ère de la protection, les acteurs étaient préoccupés par la protection des espèces utiles à l'homme. Les premiers instruments de cette ère avaient pour objectif de protéger les intérêts économiques de l'homme. On prenait ainsi le parti de protéger ce qui permettait d'améliorer et de préserver les rendements agricoles particulièrement. On peut citer à titre illustratif la convention internationale du 19 mars 1902 sur les oiseaux utiles à l'agriculture qui, à son article 1, dispose que les oiseaux insectivores doivent avoir une protection absolue. Cette convention vise à protéger les oiseaux ravageurs des ennemis de l'agriculteur, notamment les criquets. Elle a mis en évidence une distinction entre oiseaux utiles et oiseaux nuisibles que l'on pouvait chasser.

Cette vision utilitaire de la protection s'est étendue aux mammifères marins dont l'intérêt commercial des produits dérivés, notamment leur peau faisait d'eux des espèces soumises à une exploitation intensive. Il convenait alors de les protéger en vue d'assurer leur disponibilité à long terme. Ce sont notamment les phoques à fourrures qui ont fait l'objet de deux conventions relatives à la protection de cette espèce à intérêt commercial assez élevé, à savoir un premier traité conclu le 7 février 1911 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne et un second traité, signé également à Washington le 7 juillet 1911, qui regroupe les deux pays signataires du premier traité, ainsi que le Japon et la Russie. Ces traités ont été conclus en vue de contrôler la vente des produits dérivés de cette espèce.

C'est dans cette même optique de protection utilitaire qu'ont été adoptées la Convention de Londres du 8 novembre 1933 sur la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel en Afrique[87], la Convention de Washington du 12 octobre 1940 sur la protection de la flore, de la

[87]Nous reviendrons sur cette Convention dans des développements ultérieurs, notamment dans la formation historique du droit de l'environnement en Afrique.

faune et des beautés panoramiques des Etats d'Amérique, la Convention de Genève du 24 septembre 1931 sur la réglementation de la chasse à la baleine, adoptée dans le cadre de la Société des Nations, et la Convention de Londres de 1946 sur la réglementation du maillage des filets de pêche et des tailles limites des poissons.

Ces instruments juridiques ont été l'aboutissement, dans une certaine mesure, d'une vieille sentence arbitrale dite de « l'affaire des phoques à fourrures de la mer de Behring » de 1893. Cette sentence a mis en évidence la protection d'espèces menacées de surexploitation à des fins économiques et financières. Elle a imposé des règles strictes de chasse susceptibles d'éviter la disparition des phoques.

De cette vision utilitariste s'élèvera l'idée d'un droit de l'Homme à l'environnement Ce lien s'est fait d'abord indirectement à travers les textes fondamentaux relatifs au droit de l'homme, notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) du 10 décembre 1948 qui, à son article 3, proclame : « Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne ». Selon son article 25 : « Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté ». Ces droits fondamentaux de l'Homme sont étroitement liés à un environnement sain car ils ne peuvent pas se réaliser dans un environnement où l'air, les ressources en eau et en sol sont pollués, où les ressources naturelles se dégradent à un rythme inquiétant, tandis que celles non renouvelables ont entamé leur phase irréversible d'épuisement. Ce lien sera confirmé de manière explicite plus tard par la Charte

africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée le 27 juin 1981 à Nairobi. Son article 24 énonce de manière claire, directe et précise que « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ».

C'est véritablement à partir des années 1960 qu'est timidement apparu le droit international de l'environnement entant qu'ensemble d'instruments juridiques cohérents visant à assurer la protection de l'environnement dans sa globalité[88]. Ce mouvement doit son essor à la prise de conscience généralisée des menaces qui pèsent sur les écosystèmes, dues aux activités anthropiques. La période allant de 1960 à la fin des années 1970 fut marquée par des alertes, des catastrophes écologiques.

Au titre des alertes, on note la sonnette d'alarme donnée par la communauté scientifique à travers la publication du rapport du Club de Paris « Halte à la Croissance » ou rapport Meadow qui a attiré l'attention de la communauté internationale sur les impacts de la course désordonnée vers la croissance, à travers la révolution industrielle et technologique[89].

Au titre des catastrophes écologiques, on peut relever :

- l'accident du pétrolier libérien qui a occasionné le déversement en 1967 de plus de 123 000 tonnes de pétrole au large des côtes françaises et britanniques ;
- l'accident de l'usine Seveso en Italie en 1976 ;
- l'échouage du pétrolier Amoco-Cadiz sur les côtes françaises en 1978, qui a occasionné le déversement de plus de 250 000 tonnes de pétrole[90].

Ces évènements seront en partie à l'origine de la convocation, en juin 1972, de la Conférence de Stockholm sur l'environnement humain, qui a adopté la Déclaration de

[88] GARANE Amidou et ZAKANE Vincent, *Droit de l'environnement burkinabé*, Presses Africaines, Ouagadougou, 2008, p. 11.
[89] *Ibid.*
[90] *Ibid.*

Stockholm. Celle-ci a défini les principes généraux gouvernant la protection de l'environnement et a ainsi servi à propulser le développement d'un droit de l'environnement comprenant des règles cohérentes visant à protéger l'environnement dans sa globalité.

Elle s'est intéressée au droit de l'homme à l'environnement en renforçant et en précisant les dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Elle a proclamé à cet effet, en son 1er principe, que « l'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures… ».

C'est dans ce contexte qu'ont été adoptées la Convention de Ramsar sur les zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau de 1971, la Convention de Paris sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) de 1973, la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979, etc.

A partir des années 1980, le droit international de l'environnement sera marqué par le développement d'un droit conventionnel, couplé avec des instruments de soft law, ou droit mou non contraignant. Au titre de la soft law, on peut citer la Stratégie mondiale de la conservation (de la nature) de 1980 et la Charte mondiale de la nature de 1982. Dans la catégorie du droit conventionnel, on note par exemple la Convention sur le droit de la mer de 1982 et la Convention sur la couche d'ozone de 1985. Les déchets n'ont pas échappé à cette régulation

internationale des questions environnementales, à travers la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux de 1989.

L'une des dates les plus importantes dans l'évolution historique du droit international de l'environnement fut incontestablement juin 1992. En effet, au cours ce mois immémorial, à la suite du rapport Brundtland – *Notre avenir à tous* de 1987 –, la Conférence historique des Nations Unies sur l'environnement et le développement s'est tenue à Rio de Janeiro.

En plus d'une déclaration et d'un plan d'action – *Agenda 21* –qui sont venus renforcer les principes définis à Stockholm, la Conférence de Rio a adopté deux conventions historiques : la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur les changements climatiques. S'ajoutent à ces instruments une Déclaration sur les forêts[91] et l'acceptation par la communauté internationale du principe d'engager des négociations en vue d'une convention internationale sur la lutte contre la désertification.

La période post-Rio va connaitre la poursuite du développement du droit international de l'environnement avec l'adoption de nombreux textes internationaux, dont l'Accord international sur les bois tropicaux de janvier 1994, la Convention sur la sûreté nucléaire du 20 septembre 1994, la Convention de New York sur l'utilisation des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation du 21 mai 1997, la Convention sur les polluants organiques persistants du 22 mai 2001, etc.

[91]Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts. Cette Déclaration, dont le titre exprime la difficulté de trouver un consensus universel pour une convention sur les forêts, constitue jusqu'à nos jours l'un des principaux cadres de référence sur la gestion, la conservation et l'exploitation durables des forêts.

La Conférence de Rio de 1992 a célébré son 10ème anniversaire à Johannesburg en Afrique du Sud en juin 2002 lors du Sommet mondial sur le développement durable. Le Sommet de Johannesburg n'a pas favorisé le développement du droit conventionnel. Il s'est soldé par l'adoption de documents de soft law, la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable, accompagnée d'un plan d'action.

Pendant la décennie suivante, les acteurs de la préservation de l'environnement, au triple niveau international, régional et national, se sont investis dans la mise en œuvre de l'ensemble de ces instruments juridiques. En 2012 a été convoquée, dans la même ville historique brésilienne de la protection de l'environnement, la Conférence Rio+20, quarante ans après la tenue de la Conférence de Stockholm de 1972 et vingt ans après celle de Rio de 1992. Cette Conférence n'a cependant pas répondu aux attentes. Elle s'est, en effet, contentée de l'adoption d'une déclaration, « L'Avenir que nous voulons », dans laquelle les acteurs se sont engagés dans un processus d'économie verte qui doit « contribuer à l'élimination de la pauvreté et à la croissance économique durable, améliorer l'intégration sociale et le bien-être de l'humanité, et créer des possibilités d'emploi et de travail décent pour tous, tout en préservant le bon fonctionnement des écosystèmes de la planète ».

Outre cet engagement sur l'économie verte, le texte de la déclaration comporte un certain nombre d'engagements nouveaux en faveur du développement durable. Ce sont :

- les objectifs de développement durable (ODD) ;
- la gouvernance internationale de l'environnement ;
- la gouvernance mondiale du développement durable ;
- le renforcement du rôle de la société civile ;
- le financement du développement durable ;

- les indicateurs du développement durable ;
- la consommation et la production durables.

Les acteurs sont restés dans ces dynamiques jusqu'en 2015, année où ils se sont retrouvés à Paris lors de la 21ème Conférence des Parties à la CCNUCC, avec pour objectif de trouver un nouvel accord sur le climat, destiné à remplacer le Protocole de Kyoto.

Le produit final de la COP 21 fut l'Accord de Paris qui fixe comme objectif de maintenir l'augmentation de la température mondiale nettement en dessous de 2°C d'ici à 2100 par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre les efforts en vue de limiter cette augmentation à 1,5°C, comme le réclamaient les pays les plus vulnérables au changement climatique. L'Accord de Paris sur le climat a été ouvert à la signature le 22 avril 2016 pour une durée d'un an. A cette date, 175 Etats l'avaient signée. Pour entrer en vigueur, il devait être ratifié, accepté ou approuvé par 55 Parties au minimum comptant pour au moins 55% des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Il est entré en vigueur, dans un délai record, le 5 octobre 2016, date à laquelle 72 Etats, représentant 56,75% des émissions mondiales, avaient déposé leurs instruments de ratification auprès du secrétariat de l'ONU. Les deux seuils ayant été atteints, l'Accord est entré en vigueur 30 jours plus tard, le 4 novembre 2016, quelques jours avant le début de la COP22 qui s'est tenue à Marrakech au Maroc du 7 au 18 novembre 2016.

En perspective, une Déclaration universelle des droits de l'humanité visant à consacrer les droits de l'homme à l'environnement par un texte international est en gestation. Elle a été initiée par l'élaboration d'un projet sous les auspices du Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE), à l'initiative du professeur Michel PRIEUR. Le processus de reconnaissance universelle de cette Déclaration suit son cours sous diverses formes, surtout

dans la perspective de son éventuelle adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies.

Dans ce contexte, un projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement a été élaboré en février 2017 par le Centre international de droit comparé de l'environnement. Destiné à compléter les deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels d'une part, aux droits civils et politiques d'autre part, ce projet de traité est conçu comme un futur troisième pacte international axé sur les droits environnementaux, à la fois substantiels et procéduraux[92]. Le texte du projet de pacte a été transmis au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies en février 2017[93]. Comme les deux pactes de 1966, ce projet de troisième pacte conjuguant droits de l'homme et droits environnementaux devrait être adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Quelques mois après le succès de l'Accord de Paris, un projet de Pacte mondial pour l'environnement a été élaboré et lancé sous l'égide du Club des Juristes qui a eu l'accompagnement d'une expertise mondiale à travers des experts juristes de l'environnement. L'initiative, qui a eu le soutien du Président français et du Secrétaire Général des Nations Unies, a été lancée en juin 2017 à Paris. Un plaidoyer est en cours à l'endroit des acteurs nationaux, régionaux et internationaux dans la perspective de l'adoption de ce projet de Pacte par l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce projet de Pacte mondial pour l'environnement est une sorte de compilation des grands principes fondamentaux du droit de l'environnement. S'ajoute à ce plaidoyer de haut niveau, l'adoption le 10 mai 2018, de la Résolution 72/277 de l'ONU, mettant en place un groupe de travail ad hoc. Ce groupe de travail ad hoc a pour mandat de réfléchir sur les difficultés relatives à la mise en œuvre du droit international de l'environnement. Dans ce processus, le Secrétaire Général de l'ONU a présenté, courant

[92]Le texte de ce projet de pacte a été publié dans la *Revue juridique de l'environnement*, 2/2017, pp. 381-397. Il est aussi disponible sur le site du Centre international de droit comparé de l'environnement (www.cidce.org).
[93]Exposé écrit, 17 février 2017, A/HRC/34/NGO/60.

décembre 2019, un rapport sur les lacunes du droit international de l'environnement. Après avoir analysé ce rapport, le groupe de travail ad hoc a défini des options possibles visant à combler ces lacunes. Le groupe de travail ad hoc doit soumettre ses recommandations sur le processus du Pacte au Secrétaire Général des Nations Unies avant la fin de l'année 2019. Ces recommandations ont été déclinées lors de sa 4ème session, tenue à Nairobi en mai 2019. En effet, à cette rencontre, le groupe de travail ad hoc a conclu suite à des vifs échanges contradictoires entre les « pro Pacte contraignant » et les « pro Pacte non contraignant », que l'Assemblée générale des Nations unies fasse une recommandation à l'Assemblée des Nations Unies pour l'Environnement (ANUE), l'invitant à faire un travail préparatoire visant l'élaboration d'une Déclaration de politique de haut niveau en 2021, qui sera adoptée courant 2022 lors d'une réunion des Nations Unies, dans le cadre du 50ème anniversaire de la Déclaration de Stockholm, correspondant au 30ème anniversaire de la Déclaration Rio et du 50ème anniversaire de la création du PNUE.

Parallèlement à l'évolution du droit conventionnel et de la *soft law*, s'est développée progressivement la jurisprudence qui constitue une autre source du droit international de l'environnement.

La jurisprudence a établi des principes fondamentaux, notamment dans le domaine de la pollution transfrontalière. La sentence arbitrale historique rendue dans l'affaire de la fonderie de Trail est illustrative à cet égard. Il s'agissait en substance d'un dommage causé par cette fonderie située sur le territoire canadien à des fermiers américains. La sentence a affirmé « qu'aucun Etat n'avait le droit d'utiliser son territoire ou de permettre son utilisation de sorte que les émissions causent des dommages au territoire d'un autre Etat, ou à la propriété de personnes sur ce territoire »[94].

[94] Fonderie de Trail, 11 mars 1941, ONU, Recueil des sentences arbitrales, tome II, V. 1965

Dans le même registre, dans le cadre de l'affaire du Canal de Corfou, la Cour internationale de Justice a jugé « qu'aucun Etat ne pouvait utiliser son territoire de manière contraire à l'intérêt des autres Etats »[95].

En 1996, un avis consultatif de la Cour internationale de Justice a affirmé « l'existence d'une obligation générale des Etats d'assurer que les activités menées dans les limites de leurs juridictions et sous leur contrôle respectent l'environnement des autres Etats ou des régions en dehors de toute juridiction nationale »[96].

Au niveau européen, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu la protection de l'environnement comme une valeur fondamentale à travers plusieurs arrêts[97] en se basant sur les articles 2 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, relatifs respectivement au droit à la vie et au droit au respect de la vie privée.

B. Rappel des grandes périodes de la formation historique du droit de l'environnement en Afrique francophone

Le développement du droit de l'environnement en Afrique, suivant un processus long comme dans les autres régions, s'est fait dans le contexte global du développement du droit de l'environnement à l'échelle internationale. Ce processus a néanmoins connu des particularités,

[95] Canal de Corfou (Royaune-Uni c. Albanie), arrêt. Recueil CIJ 1949.4
[96] KISS Alexandre, *Introduction au droit international de l'environnement*, cours 1, UNITAR, 1997
[97] Boudaïeva c. Russie (CEDH 2008): violation de l'article; Murillo Saldias c. Espagne (CEDH 2006) : a réaffirmé l'obligation positive pesant sur les États en matière de prévention des catastrophes naturelles ; Lopez Ostra c. Espagne (CEDH 2004): violation de l'article 8.

notamment sur les aspects relatifs à la représentativité ou à la participation[98]. Ce développement a été tributaire de celui des politiques de gestion des ressources naturelles en Afrique, en quatre grandes périodes. Une première période, dite de conservation contre la population, a connu son épilogue durant l'ère coloniale. Une seconde période, dite de conservation pour la population, a été marquée par l'accaparement sans partage par l'administration de tous les processus. Une troisième période, dite de conservation avec les populations, a suivi l'adoption du principe de participation. Enfin, la période de conservation par la population, que Jacques Weber qualifie de période de transfert réel de pouvoirs et de responsabilités aux populations rurales d'Afrique[99].

Bien avant l'observation de ces quatre périodes, il y a une riche partie de l'histoire Homme-Nature qu'il convient de retracer, car ayant marqué les relations entre les êtres humains et la nature dans le continent africain. En effet, les relations entre l'être humain et la nature n'ont pas toujours été de type « tendu ». Initialement, d'une part pour connaitre son cadre de vie, son milieu ambiant, son biotope et d'autre part, pour assurer sa survie dans une niche écologique dont il n'est pas le seul occupant, l'être humain n'a pas cherché à domestiquer la planète, à maitriser la nature. A cette époque de la préhistoire, les relations Homme-Nature étaient de type pacifique. C'était l'ère de la cohabitation, où l'homme considérait la nature comme son cohabitant, avec qui il sied d'entretenir de bons rapports[100]. Ce faisant et dans l'esprit d'échanges réciproques, l'homme se contentait du peu qu'il pouvait tirer de cette

[98] Le développement du droit africain relatif à la protection de l'environnement s'est d'abord opéré pendant la période coloniale, sans implication réelle des Africains.

[99] COMPAGNON Daniel, « Impératifs et contraintes de la gestion communautaire », in COMPAGNON Daniel et CONSTANTIN François (dir.), *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala, 2000, pp. 13-35.

[100] Selon un chef indien, « cette magnifique terre est la mère de l'homme rouge » [indien]. « Nous sommes une partie de la terre et elle fait partie de nous, les rivières sont nos sœurs, elles étanchent notre soif, porte nos canoés et nourrissent nos enfants ». Voir : « Tout ce qui arrive à la terre, arrive aux fils de la terre », Discours du chef Seattle en 1854 : réponse au gouverneur Isaac M. Stevens, commissaire aux affaires indiennes, venu pour négocier l'achat des terres indiennes.

nature, à savoir utiliser les ressources de la terre pour se nourrir, se soigner et, dans une moindre mesure, s'habiller et se loger.

Par la suite, la domestication de la nature n'a pas seulement permis à l'être humain de découvrir l'immensité de ses richesses, mais elle lui a également permis de constater l'énorme potentialité économique qu'elle offre. Cette découverte a créé en l'homme d'autres besoins. En effet, insatisfait de cette relation pacifique qu'il entretenait avec la nature, l'être humain s'est lancé dans une sorte de folle course de réalisation et d'accumulation de biens. Dans cette nouvelle conquête, l'homme était contraint de surpasser cette relation de cohabitation pour chercher à dominer la nature afin de l'utiliser à sa guise et dans l'objectif de satisfaire ses nouveaux besoins, ses intérêts égoïstes. La nature n'est plus une partie de l'homme, elle est plutôt considérée, comme l'a écrit Mohamed Ali MEKOUAR, « un réservoir de richesses où l'on puise sans compter, ou un dépotoir à ordures qu'on pollue sans retenue ».[101]

D'un développement universel à une intégration régionale, le droit de l'environnement s'est développé en Afrique à partir des années 1960 également. Parmi les textes généraux du processus de développement de ce droit, il convient de mentionner le Plan d'action de Lagos de 1980 pour le développement économique de l'Afrique et le Programme du Caire sur la coopération interafricaine du 18 décembre 1985 à travers lesquels l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) a essayé de définir une politique commune de protection de l'environnement au profit des Etats africains[102].

Le Programme du Caire a identifié huit domaines, dont trois sont relatifs aux ressources naturelles : la désertification et la sécheresse ; le déboisement et la dégradation ; la pollution

[101] MEKOUAR Mohamed Ali, *Etudes en droit de l'environnement*, Rabat, OKAD, 1988, p. 32.
[102] KAMTO Maurice, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », *Revue juridique de l'environnement*, n°4, 1991, pp.417-442.

marine et la conservation des ressources marines. L'objectif assigné au Programme du Caire était de renforcer la coopération entre les gouvernements africains dans le but d'enrayer le processus de dégradation de l'environnement. C'est ce programme qui a institué la Conférence ministérielle africaine de l'environnement (CMAE)[103].

Il sied également d'évoquer la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 qui, à son article 24, proclame : « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Cette disposition contribuera à propulser le droit de l'environnement sur le continent africain. Les principaux thèmes développés sont notamment la pollution de l'air, le déboisement et la dégradation, et la pollution marine.

L'expérience de l'OUA en matière d'élaboration et d'adoption des instruments juridiques régionaux sur la protection de la nature et des ressources naturelles du continent africain est bien antérieure à ces deux textes fondamentaux. En effet, dans le cadre de la convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), adoptée à Rome le 16 décembre 1951, l'Afrique a mis sur pied un instrument juridique régional pour sa mise en œuvre. Il s'agit de la Convention phytosanitaire pour l'Afrique, adoptée le 13 septembre 1967 à Kinshasa au Congo sous les auspices de l'OUA[104].

Mais déjà, le 23 mai 1962, fut adoptée à Kano au Nigeria la Convention sur le criquet migrateur africain, qui a créé l'Organisation internationale contre le criquet migrateur africain. Cette institution a pour mission de mener, en Afrique, une lutte préventive contre le criquet migrateur africain et d'étendre cette lutte à d'autres espèces acridiennes migratrices.

---

[103] *Ibid.*
[104] Cette convention est entrée en vigueur le 6 octobre 1992, soit 25 ans après son adoption.

Mais les prémisses du développement du droit de l'environnement en Afrique en général et en Afrique francophone en particulier sont à chercher dans le droit colonial. En effet, la première initiative d'une réglementation régionale de la nature et des ressources naturelles du continent africain a été prise par les puissances coloniales – l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la France, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni – en l'absence de l'Afrique[105]. Elle s'est traduite par l'adoption de la Convention sur la préservation des animaux sauvages, des oiseaux et des poissons en Afrique, ou Convention de Londres de 1900, signée à Londres le 19 mai 1900. Visant à prévenir le massacre incontrôlé d'animaux vivant à l'état sauvage et à assurer la conservation de certaines espèces sur le continent africain, cette convention n'est jamais entrée en vigueur car la plupart des Etats qui l'ont signée ne l'ont pas ratifiée. Elle a néanmoins inspiré certains de ses Etats signataires à développer des textes sur la protection de la vie sauvage dans leurs territoires coloniaux.

A la suite de l'échec de la Convention de Londres de 1900, un congrès international sur la protection de la nature s'est tenu à Paris en 1931. Ce congrès avait pour objectif l'organisation d'une Conférence internationale en vue de l'adoption d'un nouveau texte sur la protection des ressources naturelles du continent africain. A l'issue d'un processus de négociations marqué là encore par l'absence des Africains, la Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel, ou Convention de Londres de 1933, a été adoptée le 8 novembre 1933. Contrairement à celle de 1900, cette convention est entrée en vigueur le 14 janvier 1936. Bien qu'adoptée sans les Africains, la Convention de Londres de 1933 a eu le mérite d'être le premier instrument juridiquement contraignant à prévoir la création d'aires protégées en Afrique, tels les parcs nationaux ou les réserves naturelles.

[105] Exception faite de la présence d'Etats fictifs africains, comme l'Etat indépendant du Congo.

Plusieurs parcs nationaux ont été effectivement créés dans divers pays africains alors sous régime colonial, contribuant ainsi à la conservation de la faune africaine.

Après la seconde guerre mondiale, une Conférence a été convoquée à Bukavu dans le but de réviser la Convention de 1933 à la lumière des expériences acquises. L'une des principales recommandations de cette Conférence fut d'élaborer une autre Convention qui fixerait les éléments essentiels d'une politique générale de protection de la nature en Afrique, en tenant justement compte des intérêts primordiaux des populations africaines. En 1957, un Groupe d'Experts s'est réuni pour étudier les modalités de mise en œuvre de ces recommandations. Cependant, ces efforts ont été interrompus par le processus de décolonisation du continent africain[106].

Les pays africains devenus indépendants ont exprimé, dans le manifeste d'Arusha de 1961, la nécessité d'un nouveau Traité relatif à la conservation de la nature. En 1963, la Charte africaine de la protection et de la conservation de la nature fut adoptée. En 1964, la Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies (UNECA) et l'UNESCO ont recommandé que la Convention de Londres de 1933 soit révisée et que l'OUA demande l'assistance de l'UICN pour préparer un projet de texte en collaboration avec la FAO et l'UNESCO. L'OUA chargea alors l'UICN de prendre l'initiative de l'élaboration de ce texte et, après plusieurs réunions d'experts et d'examens du projet de texte par les Etats membres de l'OUA, la Convention sur la conservation de la nature et des ressources naturelles fut adoptée à Alger durant la cinquième session de la conférence de l'OUA le 15 septembre 1968[107]. Elle est

[106]UICN, *Introduction à la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, Environmental Policy and Law Paper N° 56 rev, 2006. pp. 37-38

[107] Pour se conformer à l'évolution du droit international de l'environnement et aux avancées scientifiques considérables, la Convention d'Alger de 1968 a été révisée et la version révisée a été adoptée à Maputo le 11 juillet 2003.

entrée en vigueur dans un temps record, le 16 juin 1969 après avoir reçu le nombre de ratifications requis.

L'OUA a ensuite poursuivi cette dynamique d'élaboration et d'adoption d'instruments juridiques régionaux visant la protection de la nature et des ressources naturelles du continent. Dans ce contexte, plusieurs instruments régionaux ont été adoptés, notamment les suivants :

- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981;
- Résolution sur le déversement des déchets nucléaires et industriels en Afrique du 23 mai 1988 ;
- Résolution sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur déversement en Afrique des 17-21 juillet 1989 ;
- Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique du 30 janvier 1991 ;
- Engagement de Bamako sur l'environnement et le développement durable de 30 janvier 1991.

Par ailleurs, c'est aussi par une loi coloniale française que le législateur colonial a défini le régime forestier des Etats de l'Afrique occidentale française (AOF). Cette loi de juillet 1900, promulguée par le service colonial de l'agriculture et des forêts, a placé les forêts sous le contrôle direct de l'Etat de la puissance coloniale. Le Gouverneur général de l'AOF et ses représentants contrôlaient ainsi l'attribution des permis et des concessions forestières. Elle a néanmoins prévu des droits d'usage au profit des populations locales, qui se réduisaient essentiellement à la récolte de produits sans grande valeur économique. La loi de juillet 1900 a été remplacée par une autre loi forestière coloniale du 4 juillet 1935. Ce nouveau texte a aussi

institué des droits d'usage non commerciaux pour les indigènes qui se limitaient à la satisfaction des besoins individuels et collectifs des utilisateurs[108]. Le dispositif forestier colonial du 4 juillet 1935 est resté en vigueur même après les indépendances, voire jusqu'en 1980 dans certains Etats, en attendant l'adoption de nouveaux codes forestiers proprement nationaux[109]. Ces nouvelles lois, bien que prises dans un contexte post-colonial, se sont largement inspirées du contenu du texte forestier colonial du 4 juillet 1935.

Le domaine foncier de l'AOF a connu le même sort et la même trajectoire que le régime forestier. En effet, c'est par des décrets du 24 juillet 1906 et du 26 juillet 1932 que le colonisateur a défini le régime foncier applicable dans ses colonies, à savoir au Sénégal, en Côte d'Ivoire, au Dahomey[110], en Guinée et dans les colonies et territoires relevant du Gouverneur général en AOF. Ces textes coloniaux, qui se sont écartés du droit coutumier africain sur le foncier, ont admis le principe de la propriété privée[111] des terres africaines. L'objectif visé était de créer un marché foncier conformément à la logique du mode de propriété capitaliste[112]. Ces mêmes textes ont procédé à une expropriation massive des terres en faveur de l'Etat colonial sur la base du concept de « terres vacantes et sans maitres »[113]. Cette expropriation était déjà prévue à l'article 539 du code civil français qui était applicable aux colonies dès le 5 novembre 1830[114].

---

[108] Article 12 de la loi coloniale forestière du 4 juillet 1935.
[109] RIBOT Jesse C., Historique de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest, ou comment la science a exclu les paysans, 9071IIED, Londres, issue paper 17, 2001
[110] L'actuel Bénin.
[111] Au sens romain du terme, à savoir le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue (usus, fructus et abusus).
[112]Cadre d'analyse de la gouvernance foncière du Burkina Faso, Rapport final validé, juin 2014, p 154
[113] Ces terres dites vacantes et sans maitres étaient constituées par les terres non immatriculées, ni possédées suivant les règles du code civil français par les autochtones. Ces terres constituaient la quasi-totalité du domaine colonial.
[114] Date de la promulgation du code civil français au Sénégal.

Le décret du 26 juillet 1932 portant réorganisation du régime de la propriété foncière en AOF est resté en vigueur dans beaucoup de pays ex-colonies françaises, même après leur accession à la souveraineté internationale intervenue pour la plupart d'entre eux dans les années 60. Pour marquer leur indépendance et leur souveraineté, les pays de l'ex-AOF devenus indépendants se sont lancés dans l'élaboration et l'adoption de législations nationales sur le foncier, en remplacement du texte colonial. Mais ces législations dites modernes ne se sont pas trop écartées du contenu de ce décret colonial.

Complétant ou mettant en œuvre le droit international ou le droit régional défini dans le cadre de l'OUA, les organisations d'intégration économique africaines dont la CEDEAO et l'UEMOA, pour ce qui concerne l'Afrique de l'Ouest, dans le cadre de leurs attributions régaliennes, ont entrepris de réglementer l'utilisation durable des ressources naturelles dans les espaces relevant de leur ressort. Les premiers textes en la matière forment leur droit primaire, constitué principalement par leur traité constitutif, où les aspects relatifs à la protection de l'environnement sont différemment pris en compte. En effet, pendant que le traité instituant la CEDEAO leur consacre un chapitre entier contenant des dispositions appréciables, celui créant l'UEMOA ne les reconnaît que de façon implicite. En revanche, leur droit dérivé recèle un droit communautaire de l'environnement plus ou moins étoffé découlant de nombreux textes communautaires dont des règlements, des directives, etc. Ce droit dérivé est toujours en chantier dans sa grande partie à l'UEMOA.

Paragraphe 2 : Le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA : un droit nécessaire mais tardif

En règle générale, le droit communautaire est une source de développement des droits nationaux. Il joue plusieurs rôles en rapport avec ces droits nationaux. En effet, le droit

communautaire joue un rôle d'uniformisation, d'harmonisation, de coordination, de substitution ou de complémentarité des droits nationaux. En matière de protection de l'environnement, les différents rôles que joue le droit communautaire lui permettent d'être un droit par excellence susceptible d'assurer une meilleure protection de l'environnement.

Cela est compatible avec les caractéristiques de l'environnement qui est une matière ne connaissant pas les frontières juridiques et géographiques limitant les territoires étatiques. Une meilleure protection de l'environnement ne peut être plus efficace que si elle est envisagée dans un espace transnational, c'est-à-dire qui déborde les frontières étatiques.

L'une des limites des droits nationaux est leur confinement aux frontières étatiques. En effet, en matière de lutte contre la pollution, de gestion des écosystèmes (aires protégées, par exemple), de gestion intégrée des ressources en eau partagées et même en ce qui concerne les formes diverses de dégradation, les droits nationaux, bien que nécessaires, sont peu efficaces s'ils ne sont pas complétés par un droit à caractère communautaire. C'est également le cas de la gestion des ressources transfrontalières, où les droits nationaux montrent particulièrement leurs faiblesses. Pour pallier ces limites, dans beaucoup de cas, deux ou plusieurs pays peuvent mettre en œuvre des initiatives communes pour gérer durablement et de façon intégrée des écosystèmes transfrontières[115].

La gestion adéquate des impacts liés à ces secteurs ou espaces passe nécessairement par un droit communautaire qui s'impose non seulement à l'intégralité de la ressource sans chercher à savoir dans la portion de quel territoire elle est située, mais aussi à l'ensemble des

[115]Deux exemples méritent d'être cités : l'Accord de coopération pour la conservation des ressources naturelles entre le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, signé à Yamoussoukro le 30 juillet 2013 ; et l'Accord de coopération entre le Burkina Faso et le Ghana en matière de conservation des ressources naturelles partagées, signée à Accra le 10 juillet 2008.

acteurs concernés sans tenir compte de leur nationalité.

Ainsi, par le truchement du droit communautaire, le secteur concerné est régi par les mêmes règles sans référence aux limites territoriales. Pour atteindre cet objectif, le droit communautaire passe par des techniques juridiques définies plus haut : uniformisation, harmonisation, substitution, coordination ou complémentarité.

L'uniformisation est une opération qui consiste à adopter un texte unique, directement applicable dans les Etats membres d'une communauté. Le texte unifié ne souffre d'aucune altération dans l'ordre juridique interne. Les Etats membres de la communauté doivent ainsi se conformer de manière identique aux règles unifiées. Elle se présente comme une méthode plus radicale de l'intégration juridique, en ce sens qu'elle neutralise toutes les différences entre les législations nationales en leur substituant un texte unique, rédigé en des termes identiques pour tous les Etats concernés[116].

L'harmonisation, quant à elle, consiste à mettre en accord des règles de droit d'origine différente, plus spécialement à modifier les dispositions existantes afin de les mettre en cohérence entre elles ou avec une nouvelle réforme. Tout en respectant plus ou moins le particularisme des législations nationales, l'harmonisation consiste à minimiser les différences et les divergences entre elles. L'harmonisation est une technique qui vise à instaurer à la fois une coordination entre les législations nationales et une coopération entre les institutions en

[116]DIOUF Samba, L'intégration juridique dans l'UEMOA et dans l'OHADA, mémoire online, DEA endroit de l'intégration et du système OMC, Université Cheikh ANTA DIOP de DAKAR, 2005, disponible en ligne : https://www.memoireonline.com/05/07/466/integration-juridique-afrique-uemoa-ohada.html, consulté le 12 juillet 2018.
Section 3 : Harmonisation des droits, document isolé disponible en ligne : http://theses.univ-lyon2.fr/documents/getpart.php?id=lyon2.2009.robenate_jc&part=226762, Section 3, l'harmonisation des droits, consulté le 26 mai 2018 Partie d'une thèse de Lyon 2
APLY Tamega. L'Acte Uniforme relatif au droit commercial général et le conflit des lois. Droit. Université Paris-Saclay, 2015. Français. <NNT : 2015SACLV022>. <tel-01337685

charge de leur mise en œuvre. Elle est un procédé qui respecte la souveraineté législative et réglementaire nationale des Etats en ce sens qu'elle résulte des procédures juridiques plus au moins douces qui définissent les résultats à atteindre sans imposer des formes et des moyens pour les atteindre. L'harmonisation a pour fonction principale de rapprocher les normes juridiques dont la diversité est considérée comme un véritable handicap à l'atteinte des objectifs des institutions d'intégration économique, comme l'UEMOA.

Le choix entre ces deux procédés d'intégration révèle le degré d'engagement des Etats membres dans la recherche quotidienne des solutions consensuelles à leurs problèmes communs. Il s'agit, soit de construire un droit uniforme qui reste une solution radicale et complexe, soit de procéder par le biais de l'harmonisation, c'est-à-dire la simple mise en compatibilité des divergences.

Dans le cadre de l'UEMOA, c'est l'harmonisation qui a convaincu les acteurs dans leur recherche de solutions à leurs préoccupations communes. En effet, des textes juridiques communautaires sont certes adoptés, mais ils laissent subsister les textes juridiques nationaux en essayant de réduire leurs divergences.

En dehors des techniques juridiques d'unification et d'harmonisation, le droit communautaire de l'environnement peut également utiliser la technique dite de substitution des droits nationaux dans le respect du principe de subsidiarité. Il remplace dans ce cas les droits nationaux en comblant par exemple un vide juridique.

D'autres techniques, comme celle de la complémentarité ou de la coordination des droits nationaux, peuvent également être utilisées en droit communautaire.

Quelle que soit la technique utilisée, le droit communautaire de l'environnement est une source importante du droit interne de l'environnement. Il sert à combler un vide juridique en complétant les cadres juridiques nationaux, à les coordonner, à les remplacer ou à harmoniser les règles ou les pratiques. Le droit communautaire de l'environnement sert également de source d'inspiration pour le développement des droits nationaux. Il permet ainsi au droit national de se développer en imposant une vision d'ensemble permettant l'amélioration du droit interne. Les droits nationaux sont enfin des cadres de mise en œuvre du droit communautaire. A ce titre, ils doivent être conformes au droit communautaire et compatibles avec lui.

Le droit communautaire, notamment le droit communautaire de l'environnement, n'est pas le droit d'un Etat qui s'applique à un autre, mais un « droit des Etats » faisant partie de la communauté. De ce fait, c'est un droit propre à chaque Etat et qui s'applique ainsi comme le droit national[117].

Les Etats se situant donc dans un marché commun ont une uniformité juridique. A cet effet, l'article 6 du Traité de l'UEMOA dispose : « Les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du présent Traité et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure ».

En tant que droit supranational jouissant de la primauté, le droit communautaire de l'environnement devrait en principe être antérieur aux droits nationaux, de sorte à faciliter leur intégration dans l'ordonnancement juridique des Etats.

[117]KAMTOH Pierre, La mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement dans les Etats membres de la CEMAC, IDEF, 2002. p.2

Mais dans la plupart des cas, notamment en Afrique de l'Ouest, le droit communautaire de l'environnement est postérieur aux droits nationaux. Cette situation s'explique principalement par le fait que l'institution communautaire chargée de secréter ce droit communautaire, en l'espèce l'UEMOA, est une jeune institution[118]. Or, déjà dans les années 80-90, plusieurs Etats membres de l'UEMOA ont établi des codes de l'environnement et un ensemble de textes juridiques visant la préservation de l'environnement et la lutte contre la surexploitation des ressources naturelles. Dans ce contexte, le développement du droit communautaire de l'environnement ouest-africain, à l'initiative de l'UEMOA, est intervenu à une période où la quasi-totalité de ses Etats membres avaient déjà pris des mesures juridiques visant à encadrer la presque totalité des secteurs environnementaux.

Cette situation a été à l'origine de nombreux problèmes rencontrés dans le développement et la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA. L'impact s'est d'abord ressenti au niveau du développement de ce droit. En effet, les projets de textes juridiques communautaires requièrent, dans leur processus d'adoption, la validation par les acteurs étatiques. Souvent, ceux-ci ne comprennent pas le principe cardinal de la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, et, de ce fait, ce sont les droits nationaux qui doivent se conformer au droit communautaire. Il arrive aussi que, ne voulant pas se retrouver dans des situations qui les obligent à réviser leurs textes nationaux, ils soient réfractaires à toute disposition mettant en conflit un projet de texte communautaire avec leurs textes nationaux et ils le manifestent lors des échanges de validation, ce qui explique le plus souvent le besoin d'un temps assez long pour parvenir à des consensus visant à valider ces projets de textes communautaires.

[118] Créée le 10 janvier 1994.

L'impact de cette situation a aussi été ressenti au niveau même du champ d'application des textes communautaires. Dans certains cas, les droits nationaux sont tellement bien élaborés et agencés que le droit communautaire peine à définir son champ normatif. C'est notamment le cas en matière d'étude d'impact sur l'environnement, où le projet de texte communautaire de l'UEMOA s'est contenté de confirmer l'essentiel des droits nationaux avant de se focaliser sur les études d'impact environnemental et social (EIES) transfrontaliers, pour lesquelles il a défini des règles spécifiques.

Enfin, dans la pratique, le droit communautaire de l'environnement issu de l'UEMOA est rarement contraire aux droits nationaux, ce qui explique qu'après l'adoption d'un nouveau texte communautaire, il n'y a véritablement pas de vaste mouvement de réformes juridiques nationales de conformité ou de compatibilité. Dans certains domaines, c'est même l'effet inverse qui est à encourager, c'est-à-dire que le texte communautaire soit revu pour rattraper un acquis des droits nationaux. En effet, certains droits nationaux sont plus efficaces que le droit communautaire. Il en est notamment ainsi en matière de conciliation entre le développement économique et la protection de l'environnement à travers les modes de consommation et de production durables où des codes de marchés publics de certains pays membres de l'UEMOA (Burkina Faso, Sénégal, Togo) ont intégré les considérations environnementales alors que le code communautaire de l'UEMOA sur les marchés n'en fait pas état pour le moment[119].

[119] Voir supra, introduction générale, III. Problématique.

PARTIE I : LES CADRES NORMATIFS ET POLITIQUES DE LA PROTECTION COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

Comme les autres instruments de régulation communautaires adoptés dans le cadre d'autres organisations d'intégration économique régionales ou sous-régionales, ceux de l'Union économique et monétaire ouest-africaine sont de deux types, à savoir des cadres juridiques et des politiques. Ces divers instruments régulent différents secteurs rentrant dans le champ de compétence de l'UEMOA. Les questions relatives à la protection de l'environnement n'étant pas en reste dans ce champ de compétence de l'Union, elles sont couvertes par ces instruments, de manière globale ou spécifique.

Certaines organisations d'intégration économique ont conféré une haute importance aux préoccupations relatives à la protection de l'environnement en leur accordant une place de choix dans leur acte constitutif. L'UEMOA, qui est pourtant est la plus jeune des organisations d'intégration économique, n'a malheureusement suivi ni les expériences ni les exemples de ses devancières. Son acte constitutif n'a, contre toute attente, pris en compte les aspects relatifs à la protection de l'environnement que de manière implicite, et donc dérisoire. Malgré une tentative de rattrapage par le droit communautaire dérivé, qui est toujours en construction, le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA continue cependant à faire face à des lacunes qu'il importe de combler.

Au-delà du droit dérivé communautaire en construction, les hautes autorités de l'UEMOA ont défini leurs orientations pour une meilleure protection de l'environnement dans l'Union à travers des instruments politiques de portée globale et sectorielle. Les cadres juridiques et bien d'autres instruments communautaires mettent en œuvre ces différentes politiques.

Cette première partie examinera d'abord les cadres normatifs de la protection communautaire de l'environnement ouest-africain dans le cadre de l'UEMOA (titre I). Mais se limiter à l'étude de la régulation normative de la protection de l'environnement dans l'Union sans se référer aux politiques communautaires sur les questions d'environnement serait assurément réducteur. Aussi, reconnaissant certainement la faiblesse des fondements juridiques de la protection de l'environnement de l'Union, les hautes autorités et les experts de l'UEMOA, font plus couramment référence aux politiques dont la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'Union, ainsi qu'au Protocole Additionnel II, comme principaux fondements de leurs actions en faveur de l'environnement. Les cadres juridiques étant des instruments de mise en œuvre des politiques communautaires adoptées par l'Union en matière d'environnement, il convient, pour être plus complet, de passer également en revue les politiques communautaires pertinentes (titre II).

TITRE I : LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA PROTECTION COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

Les fondements juridiques de la protection communautaire de l'environnement dans le cadre de l'UEMOA sont essentiellement constitués par les textes composant son droit primaire, d'une part, et ceux constituant son droit dérivé, d'autre part.

Le droit primaire de l'UEMOA comprend deux catégories de textes qui sont le Traité constitutif et les Protocoles additionnels I et II, pris au titre des articles 38 et 101 du Traité. Le Protocole additionnel II, qui fait partie intégrante du Traité, définit les politiques sectorielles dont la mise en œuvre par les cadres juridiques devrait permettre d'atteindre les objectifs assignés à l'Union.

Le droit primaire de l'UEMOA, notamment son Traité constitutif, qui a pourtant été adopté à un moment où tous les indicateurs relatifs à la préservation de l'environnement étaient manifestes, n'a malheureusement pas été à la hauteur des attentes des acteurs concernés, c'est-à-dire des écologistes et particulièrement des éco-juristes (chapitre I).

Le droit dérivé de l'UEMOA, qui ne pouvait pas ignorer ces préoccupations relatives à la préservation de l'environnement de l'Union, prévoit dans des projets de textes, des dispositions qui leur consacrent d'importants efforts. Ce droit dérivé en chantier fort appréciable se doit de s'inscrire dans une dynamique accélérée visant la finalisation de son processus, si l'Union veut s'inscrire dans une dynamique cohérente d'intégration du développement économique à la préservation de l'environnement, condition difficile mais indispensable pour parvenir à son développement durable (chapitre II).

Chapitre I : Un droit primaire lacunaire

Le droit primaire ou encore droit originaire de l'UEMOA est constitué par le Traité constitutif de l'Union, adopté à Dakar au Sénégal le 10 janvier 1994 (section I), et en partie par le Protocole additionnel II, qui en fait partie intégrante (section II). Comment ces deux niveaux de textes communautaires ont-ils pris en compte la protection de l'environnement ?

Section I : Le Traité constitutif : une prise en compte implicite

Le continent africain a une riche expérience en matière d'intégration qui remonte déjà à plus d'un demi-siècle. En effet, le 25 mai 1963, soit quelques années seulement après l'accession de leurs pays à la souveraineté internationale, une trentaine de Chefs d'Etat et de gouvernement ont mis en place à Addis-Abeba en Ethiopie, l'Organisation de l'unité africaine (OUA) qui, dans sa forme contemporaine, prendra la dénomination d'Union africaine (UA). Contrairement à l'OUA, dont l'objectif était de lutter contre le colonialisme et le racisme, les missions assignées à l'UA se sont orientées vers le développement économique[120]. Cette nouvelle orientation des objectifs de l'institution panafricaine est inspirée des institutions d'intégration économique sous-régionales, dont certaines sont antérieures à la nouvelle institution. Ce sont notamment le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA), la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), la

[120] L'Union africaine a pour mission d'unifier ses Etats membres du point de vue politique, social et économique et d'attirer des aides et investissements étrangers en promouvant la démocratie, les droits de l'homme et la bonne gouvernance.

Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement d'Afrique australe (SADC).

Si les expériences en matière d'intégration en Afrique de l'Ouest sont fondées sur des considérations politico-économiques et monétaires, des fondements linguistiques gouvernent leur fonctionnement[121]. En effet, des raisons monétaires ont poussé des Etats d'une partie de l'Afrique de l'Ouest à créer une monnaie commune en instituant, le 12 mai 1962, l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA). Plus de trois décennies après, les pays membres de l'UMOA ont décidé d'élargir le champ de leur coopération en y intégrant l'aspect économique à travers la mise en place l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Cette institution financière et économique de l'Afrique de l'Ouest francophone[122] a été créée le 10 janvier 1994 à Dakar.

Bien que conclu au lendemain des grands événements relatifs à la préservation de l'environnement et aux grands enjeux du développement durable, le Traité du 10 janvier 1994 instituant l'UEMOA a visiblement relégué l'environnement au second plan en ne le prenant en compte que de manière implicite[123]. Cette prise en compte implicite pose l'épineux problème de la conciliation, certes difficile mais indispensable, entre les préoccupations relatives à la préservation de l'environnement et les intérêts économiques et financiers et partant celui de

[121]Pendant que l'UEMOA est une institution francophone, la CEDEAO est considérée comme une institution anglophone. En effet, alors que la langue de travail à l'UEMOA est le français, la CEDEAO reconnait l'anglais et le français comme langues de travail, mais c'est l'anglais qui domine dans son fonctionnement.

[122] En dehors de la Guinée-Bissau, qui a rejoint l'Union au terme d'un accord d'adhésion en date du 5 mars 1997, et qui est un pays lusophone, tous les sept autres pays membres de l'UEMOA sont francophones. Le français est également la langue officielle de l'UEMOA.

[123]OUATTARA Bakary, «Le rôle des organisations sous-régionales dans le développement du droit de l'environnement : l'exemple de l'UEMOA», in GRANIER Laurent (coord.),*Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, UICN, Droit et politiques de l'environnement , N° 69, 2008. pp 177-196

l'appropriation et de l'intégration des principes qui sous-tendent le développement durable dans le droit primaire des institutions communautaires.

Quels sont les éléments qui témoignent de la prise en compte implicite de la préservation de l'environnement par l'acte de naissance de l'UEMOA (§ 1) et quelles sont les raisons de cette prise en compte implicite (§ 2)?

Paragraphe 1 : Convergence d'éléments attestant la prise en compte implicite de l'environnement

Rechercher des considérations environnementales dans l'acte constitutif de l'UEMOA est un exercice malaisé qui relève généralement de l'exégèse, de l'interprétation, de suppositions et de déductions.

En effet, reflétant les principes régissant les droits humains, le Traité de l'UEMOA renvoie, à son article 3, aux droits fondamentaux énoncés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) de 1981. Ce renvoi consacre une prise en compte indirecte des questions relatives à la préservation de l'environnement. La CADHP constitue l'un des instruments juridiques régionaux majeurs régissant les droits humains. Elle a consacré une part importante à la préservation de l'environnement[124]. En effet, à son article 24, la Charte consacre le droit à l'environnement au titre des droits humains fondamentaux. Cet article reconnait à tous les peuples un droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement. La CADHP a été le premier instrument juridique régional de protection des droits de l'homme à consacrer formellement le droit à un environnement sain, qui à l'époque

[124]MEKOUAR Mohamed Ali, *Le droit à l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Etude juridique de la FAO en ligne, n° 16, avril 2001.

était un droit naissant[125]. Si elle n'a pas donné un contenu précis au droit à un environnement sain, la Charte lui a néanmoins conféré une dimension collective en désignant les Peuples comme bénéficiaires. Cette consécration pionnière a inspiré plusieurs constituants africains qui y ont fait une référence. Nombreuses sont ainsi les constitutions de pays africains, notamment celles d'Etats membres de l'UEMOA, qui ont reconnu à leur peuple le droit à un environnement sain[126].

Par ailleurs, la mission de coordination de politiques sectorielles de ses Etats membres par la mise en œuvre de politiques communes que s'assigne l'UEMOA à l'article 4 (d) de son Traité permet de noter que la préservation de l'environnement est effectivement reléguée au second plan des préoccupations de l'Union, à travers une prise en compte implicite. En effet, parmi les sept domaines centraux[127]de mise en œuvre de politiques communes, figure l'« environnement ». Ainsi donc la coordination de politiques sectorielles des Etats membres de l'Union concerne entre autres les politiques environnementales. Cela est bien fondé car ces politiques définissent les grandes orientations de la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles qui du reste constituent la source principale de l'économie des Etats membres.

[125]A l'époque, l ya déjà quelques décennies, un tel droit n'existait pas encore en droit international, général et spécial. Il n'avait été énoncé, sur un plan universel, que par des textes de *soft law,* notamment par la Déclaration de Stockholm sur l'environnement de 1972.

[126] On peut citer, entre autres, le Benin (article 27 de la constitution de 1990), le Burkina Faso (article 29 de la constitution de 1991, révisée plusieurs fois, dont la dernière en 2015), le Cameroun (préambule de la constitution de 1996 révisée), le Gabon (article 1er de la constitution de 1991), le Mali (article 15 de la constitution de 1990), le Niger (article 27 de la constitution de 1996), la République du Congo (article 21 de l'acte fondamental), le Sénégal (article 8 de la constitution de 2001), le Togo (article 41 de la constitution de 1992), le Tchad (article 47 de la constitution de 1996).

[127] A la lecture de l'al. d de l'article 4 du Traité, on observe que ces sept domaines ne sont pas limitatifs : « […] Instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes notamment dans les domaines suivants : les ressources humaines, l'aménagement du territoire, les transports et les communications, l'environnement, l'agriculture, l'énergie, l'industrie et les mines […] »

Le rapprochement entre les législations des Etats membres de l'Union constitue le procédé classique adopté pour atteindre les objectifs d'intégration énoncés à l'article 4 du Traité. A cet effet, l'article 60 du Traité confère à la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement la prérogative de définir les domaines prioritaires pour lesquels l'Union procédera à un rapprochement de législations entre les Etats membres. Poursuivant les mêmes objectifs, l'article 82 du Traité autorise le Conseil des Ministres à prendre des mesures relatives à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres.

La Conférence de Stockholm de 1972 qui a propulsé une dynamique institutionnelle tant à l'échelle internationale[128] qu'au niveau national[129], a jeté les bases de l'adoption de mesures juridiques et institutionnelles relatives à la gestion de l'environnement. Etroitement associés aux préparatifs de la Conférence de Rio de 1992, les Etats membres de l'UEMOA se sont lancés dans des processus d'amélioration de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles en s'inscrivant dans des dynamiques de planification environnementale[130].

---

[128]La création du PNUE en 1973 a été l'une des recommandations de la Conférence de Stockholm.

[129] La Conférence de Stockholm de 1972 a influencé la mise en place de départements ministériels en charge de l'environnement dans les différents gouvernements.

[130] Les premiers modes de planification environnementale ont fait leur apparition dans les années 1970-80 avec l'appui des agences d'aide, notamment l'Agence d'aide américaine (USAID), qui fut pionnière à cet égard. Suivront ensuite l'UICN et le PNUE, qui ont fait la promotion des stratégies nationales de conservation. Le Bureau des Nations Unies pour les régions soudano-sahéliennes (UNSO), le CILSS et le Club du Sahel, pour leur part, lanceront dans la même période les plans nationaux anti-désertification. Dans cette même dynamique, des planifications plus sectorielles, tels les plans d'action forestiers, verront le jour à la satisfaction des pays forestiers. Ainsi, chemin faisant les schémas d'aménagement du territoire se sont généralisés. Ces différents processus conduiront progressivement à l'adoption et à la mise en place des plans nationaux d'action pour l'environnement (PNAE). Adoptés en particulier par les pays africains, les PNAE constituent des processus de planification qui s'inspirent d'expériences novatrices. De Madagascar à l'Ile Maurice en passant par le Lesotho, qui furent les pays pionniers, les PNAE se sont répandus dans presque la moitié des pays africains. Mais tous les pays n'ont pas gardé la même appellation. Si au Cameroun il a été question de plan national de gestion de l'environnement (PGE), le Benin par exemple l'a intitulé plan d'action environnemental (PAE). Pour plus de détails sur la planification environnementale, voir KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, pp. 84-85.

Dans un tel contexte, il est fondé de soutenir que les initiatives de mise en place d'une institution communautaire comme l'UEMOA, qui ambitionne d'harmoniser les cadres juridiques de ses Etats membres ne puissent écarter dans cet exercice les instruments juridiques visant la préservation de l'environnement. Le droit comparé communautaire européen illustre le bien-fondé de cette conviction. En effet, avant l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, le législateur communautaire européen, à défaut d'une base juridique spécifique relative aux questions d'environnement, fondait son intervention en la matière sur l'article 100 du Traité, relatif à l'harmonisation des législations nationales[131].

L'institution d'un marché commun au sein des Etats membres de l'UEMOA, troisième objectif[132] phare de l'Union, passe nécessairement par l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques et autres procédures d'homologation, de certification et de contrôle de leur observation[133]. L'environnement constitue d'ailleurs le terreau le plus fertile pour l'harmonisation des cadres juridiques y afférents. En effet, dans son acceptation globale, l'environnement ne connait pas de frontières et, de ce point de vue, le droit communautaire reste le meilleur cadre de résolution adéquate des problèmes liés à la gestion concertée des ressources naturelles transfrontalières. A contrario, le défaut d'harmonisation dans le domaine de l'environnement peut créer un déséquilibre des investissements dans les différents Etats de

[131] DE SADELEER Nicolas, *Le droit communautaire et les déchets*, LGDJ, Paris, Bruylant, Bruxelles, 1999, p.27.

[132] Article 4 du Traité de l'UEMOA : «Sans préjudice des objectifs définis dans le Traité de l'UMOA, l'Union poursuit, dans les conditions établies par le présent Traité, la réalisation des objectifs ci-après : a) renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des Etats membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé, b) assurer la convergence des performances et des politiques économiques des Etats membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale, c) créer entre les Etats membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune, d) instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communs et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivantes : ressources humaines, aménagement du territoire, transport et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines, e) harmoniser dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations dans les Etats membres et particulièrement le régime de la fiscalité».

[133] Selon l'article 76 du Traité, en vue de l'institution d'un marché commun prévue à l'article 4, l'Union poursuit la réalisation progressive des objectifs suivants : […].e) l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques ainsi que des procédures d'homologation et de certification du contrôle de leur observation.

l'Union. En effet, les investisseurs dont les choix stratégiques restent principalement guidés par l'intérêt et le profit sont plus enclins à investir dans les pays ou les contraintes fiscales et environnementales sont les plus avantageuses, donc minimales. Le secteur minier illustre parfaitement cette assertion. Prenons l'exemple de deux pays A et B qui dispose chacun des mêmes teneurs et quantité d'or dans leur sous-sol. La logique marchande conduit l'investisseur minier à orienter son choix vers le pays B dont le cadre juridique est moins contraignant en matière de préservation de l'environnement que le pays A dont le code de l'environnement renferme des mesures plus rigoureuses.

S'inscrivant dans une dynamique de mise en œuvre du droit international de l'environnement, les Etats membres de l'UEMOA ont défini à travers des cadres juridiques nationaux de nombreuses normes environnementales. Ces normes servent à réguler les exportations et les importations de certains produits[134]. L'on ne doute pas que ces normes environnementales sont prises en compte dans les normes techniques évoquées à l'article 76.e du Traité de l'UEMOA.

L'analyse des dispositions relatives à la libre circulation des biens et des personnes laisse entrevoir que la préoccupation environnementale est bien présente dans l'esprit du législateur communautaire. En effet, pour réussir l'institution d'un marché commun entre les Etats membres de l'Union, le Traité proclame dans ses articles 91 à 96, la libre circulation des personnes, des services et des capitaux dans l'espace UEMOA. Cette libre circulation est cependant soumise à des restrictions définies aux articles 79 et 94 du Traité. En effet, ces articles autorisent sur la base des principes de précaution et de prévention, un Etat membre à prendre des mesures restrictives à la libre circulation lorsqu'elles sont justifiées par des raisons

[134] Notamment les produits chimiques tels les pesticides, certains produits alimentaires, agricoles, etc.

de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux, ainsi que de la préservation de l'environnement. Ce principe de précaution[135] qui déroge aux principes du droit communautaire classique sur la libre circulation des biens et des personnes admet au nom de l'intérêt supérieur attaché à la préservation de l'environnement et à la santé des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie. Sur la base de ces restrictions, un Etat peut être autorisé à interdire l'importation, le transit ou le retrait du marché d'un produit susceptible d'avoir des impacts négatifs sur l'environnement, sans attendre que le risque se confirme. C'est notamment en matière de biosécurité que sont prises des dispositions juridiques nationales et communautaires qui imposent des obligations strictes pour le transport, le transit, l'importation et l'exportation visant à éviter la survenance de risques biotechnologiques au sein des Etats membres[136].

Tenue, au regard du principe général de l'acquis communautaire, de prendre en compte les avancées des organisations sous-régionales africaines dont les Etats membres sont également parties, conformément à l'article 100 de son Traité[137], l'UEMOA est dans l'obligation d'intégrer la problématique environnementale dans son champ de compétence. Les organisations telles que le Comité inter-Etats de lutte contre la sécheresse dans le Sahel (CILSS) et la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), auxquelles participent les Etats membres de l'UEMOA, ont chacune une longue expérience et des acquis considérables en matière de préservation de l'environnement.

---

[135] Selon le principe 15 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, « pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leur capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

[136] Dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, adopté en janvier 2000, et au titre des mesures de précaution, certains Etats membres de l'UEMOA, notamment le Burkina Faso et le Sénégal, ont soumis l'importation des organismes génétiquement modifiés (OGM) à des conditions rigoureuses. Le projet de règlement de l'UEMOA sur la prévention des risques biotechnologiques aborde la question dans le même sens.

[137] Selon l'article 100 du Traité, « pour la réalisation des objectifs définis à l'article 76 du présent Traité, l'Union prend en compte les acquis des organisations sous-régionales auxquelles participent ses Etats membres ».

Le CILSS, mis en place le 12 septembre 1973, a joué un rôle prépondérant dans la coordination des actions des pays sahéliens ouest-africains dans le cadre des préparatifs de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification[138]. Il appuie par ailleurs les Etats membres dans la mise en œuvre de cette convention en collaboration avec l'UEMOA et la CEDEAO[139].

L'Union africaine (UA), précédemment Organisation de l'unité africaine (OUA), a joué un rôle appréciable dans la préservation de l'environnement et des ressources naturelles du continent. C'est sous son égide que la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles a été élaborée et adoptée en 1968 à Alger, alors même que les Etats africains venaient d'accéder à la souveraineté internationale. D'autres cadres juridiques régionaux sur l'environnement ont été élaborés et adoptés sous son égide[140].

La CEDEAO dispose d'une politique environnementale et de politiques sectorielles régissant des secteurs connexes ayant des liens étroits avec l'environnement, au sein desquelles sont incorporées à des degrés divers les préoccupations relatives à l'environnement. L'on peut citer la politique agricole et la politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest[141].

L'analyse des dispositions de l'acte constitutif de l'UEMOA révèle une prise en compte non explicite des questions relatives à la protection de l'environnement. La préservation de l'environnement s'adosse ainsi à des préoccupations comme l'harmonisation des politiques

[138] Le CILSS abrite le secrétariat technique du Programme d'action sous-régional de lutte contre la désertification de l'Afrique de l'Ouest et du Tchad.
[139] Pour les instruments adoptés par le CILSS en matière d'environnement, voir supra chapitre préliminaire, section I, paragraphe 1
[140] Voir supra, chapitre préliminaire, section II, paragraphe 1, C
[141] Voir supra, chapitre préliminaire, section I, paragraphe 1

nationales, le rapprochement des législations nationales, la libre circulation des biens, des services et des personnes, la prise en compte des acquis d'autres institutions régionales et sous-régionales, le renvoi à d'autres instruments juridiques régionaux, etc.

Qu'est ce qui justifie cette prise en compte implicite de l'environnement par l'acte constitutif de l'UEMOA ?

Paragraphe 2 : La déconsidération de l'environnement : entre omission, négligence et volonté

Après avoir établi le constat que la prise en compte des questions relatives à la préservation de l'environnement est assurée de façon incidente par l'acte constitutif de l'UEMOA, l'on peut maintenant s'interroger sur les motivations du législateur communautaire. Dans la tentative d'y répondre, trois hypothèses seront analysées, à savoir la thèse de l'omission, celle de la négligence et l'hypothèse selon laquelle la prise en compte implicite de la préservation de l'environnement est un choix délibéré.

L'oubli suppose que les constituants communautaires aient eu, au moment de l'adoption de l'acte de naissance de l'institution communautaire francophone ouest-africaine, conscience des questions environnementales, mais aient omis d'en tenir compte de façon explicite.

La négligence suppose que les constituants communautaires de l'UEMOA aient eu, en janvier 1994, conscience des questions relatives à la préservation de l'environnement, mais qu'ils n'aient pas trouvé nécessaire de leur accorder une importance particulière, un intérêt spécifique, estimant probablement que la réalisation des objectifs de l'Union devrait passer par

l'unique développement des secteurs susceptibles d'assurer de manière directe et étroite une croissance économique des Etats membres.

Si la non prise en compte adéquate des considérations environnementales dans le Traité de l'UEMOA ne peut être assimilée à un oubli, elle ne peut non plus être imputée à une négligence. En effet, après les grandes sécheresses des années 70-72 qui ont occasionné la mort de plus de deux cent mille personnes et de millions d'animaux en Afrique sub-saharienne[142], la presque totalité des Etats membres de l'UEMOA ont fait de la préservation de l'environnement une question d'intérêt national en lui accordant une priorité. Cette considération s'est traduite par la mise en place, au cours de la même période, de cadres institutionnels adéquats, notamment des départements ministériels chargés de la coordination des politiques en matière d'environnement dans ces différents pays.

Les Conférences de Stockholm de 1972[143] et de Rio de 1992 ont contribué à renforcer ces cadres institutionnels. Le cadre institutionnel de la gestion de l'environnement a parfois fait l'objet d'une évolution particulière dans certains Etats membres de l'UEMOA. C'est le cas notamment du Burkina Faso, où l'environnement a été successivement associé au tourisme, à l'agriculture, à l'eau, aux eaux et forêts, au cadre de vie et au développement durable pour former un département ministériel. Il a aussi été à une période donnée de son évolution fusionné avec l'agriculture et l'élevage pour former un département ministériel géant en charge du développement rural.

[142] UNCCD, Cap sur Terre, une introduction à la convention sur la lutte contre la désertification, sa raison d'être et ce qu'elle apporte de nouveau, 2000. p 32
[143]Même si les Etats africains ont brillé par leur faible présence à cette Conférence.

En général, ces mutations institutionnelles se sont soldées dans bon nombre de pays par la mise en place de départements ministériels à dominance « environnement »[144]. Mais force est de reconnaitre que l'environnement à lui seul a fait rarement l'objet d'un département ministériel spécifique. Les récentes évolutions institutionnelles dans plusieurs Etats membres de l'UEMOA ont vu la fusion de l'environnement avec les eaux et forêts, la protection de la nature, l'écologie, l'urbanisme, l'assainissement ou le développement durable. La presque totalité des Etats membres de l'UEMOA avait bien avant janvier 1994, date de l'adoption du Traité fondateur, un département ministériel en charge de la gestion l'environnement, associé à d'autres secteurs ou à dominance environnementale.

L'acte constitutif de l'UEMOA a été adopté plus de deux décennies après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm en 1972, et exactement 20 mois après celle de Rio de Janeiro de 1992, consacrée à l'environnement et au développement. Si la Conférence de Stockholm a marqué l'histoire de la préservation de l'environnement au plan universel par la création du PNUE, celle de Rio a constitué une étape décisive dans le développement des cadres juridiques de la conservation et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. On note entre autres l'adoption des conventions sur la biodiversité et sur les changements climatiques, la prise de conscience des effets néfastes de la désertification et la définition de l'Agenda 21 pour l'opérationnalisation du développement durable. Cette planification pour le 21ème siècle en matière de gouvernance environnementale a davantage rapproché la préservation de l'environnement aux questions économiques à travers la clarification de la notion du développement durable[145].

[144]Dans les départements ministériels en charge de la gestion de l'environnement à dominance environnementale, le volet environnement prime sur les autres secteurs associés. Cette prédominance se traduit souvent par l'importance des services ou directions en charge de l'environnement, ainsi que des réalisations, des financements ou du personnel affectés à l'environnement.

[145] Voir supra, chapitre préliminaire, section II, paragraphe 1, A

Bien que la participation africaine en général et celle des Etats membres de l'UEMOA en particulier à la Conférence de Stockholm n'ait pas été à la hauteur des attentes pour diverses raisons, notamment la crainte de voir leur développement freiné par les exigences de préservation de l'environnement[146], la création du PNUE a néanmoins constitué un moteur dans le processus de prise en compte des questions d'environnement au sein de ces Etats. Ce faisant, les Etats membres de l'UEMOA se sont appropriés des acquis de cette Conférence.

Leur faible présence à la conférence se Stockholm contraste avec la forte mobilisation, 20 ans plus tard, pendant la Conférence de Rio en 1992, qui témoigne d'une plus grande conscience de l'importance de la préservation de l'environnement, mais aussi et surtout des opportunités liées à un développement durable. Les Etats africains n'ont pas voulu manquer cet important rendez-vous, où les règles universelles de la gestion des ressources biologiques, dont les plus importantes se trouvent sur leur territoire, devaient être prises. S'ajoute à ces justificatifs le fait que les Etats africains sahéliens, notamment membres de l'UEMOA, ont voulu mettre à profit la Conférence de Rio pour attirer l'attention de l'opinion publique internationale sur l'épineuse question de la désertification.

Les rencontres universelles sur l'environnement ont développé une prise de conscience généralisée sur la préservation de l'environnement dans le monde, y compris dans les Etats membres de l'UEMOA. Cette prise de conscience, qui a atteint un niveau élevé après la Conférence de Rio de 1992 s'est traduite par la proclamation du droit à un environnement sain par la quasi-totalité des lois fondamentales de ces pays conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

[146]Sur cette crainte des Etats africains, voir GARANE Amidou, «Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire», Annuaire africain de droit international, Vol. 9, 2001, pp. 143- 184. Voir également KAMPTO Maurice, Droit de l'environnement en Afrique, op cit pp 27-32. KISS Alexandre, Droit international de l'environnement, Paris, Pedone, 1989, pp. 36-38.

L'appel sur les effets néfastes de la désertification, lancé par les pays sahéliens lors de la Conférence de Rio, a reçu un écho favorable puisque l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté au cours de la même année la résolution instituant le Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer un projet d'instrument juridiquement contraignant sur la désertification[147]. La quasi-totalité des Etats membres de l'UEMOA, ainsi que les institutions communautaires sous-régionales dont ils sont membres, notamment le CILSS se sont mobilisés entre 1992 et 1994 sur les préparatifs de cet instrument juridique universel sur la lutte contre la désertification, qui a abouti en janvier 1994 à l'adoption de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Entre l'adoption de cette Convention et celle du Traité de l'UEMOA, il y a eu juste une semaine (7 jours) d'écart[148].

Analysant la question de l'omission et de la négligence sous l'angle du droit comparé, il convient de signaler que l'UEMOA en tant qu'organisation d'intégration économique sous-régionale africaine francophone s'inspire de l'Union européenne, qui constitue une référence notamment liée au poids de l'histoire[149]. Outre ce lien historique qui lie les deux institutions, il sied de rappeler que l'Union européenne est aussi l'un des principaux partenaires financiers de l'UEMOA.

L'Acte unique européen, entré en vigueur le 1er juillet 1987 et complétant le Traité européen a consacré une part importante à l'environnement[150] à travers son titre VII. Avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen, la protection de l'environnement est devenue

[147]Résolution 47/188 du 22 décembre 1992.
[148] Alors que le Traité de l'UEMOA a été adopté le 10 janvier 1994, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification l'a été sept jours plus tard, le 17 janvier de la même année.
[149]En dehors de la Guinée-Bissau, tous les autres pays membres de l'UEMOA sont des anciennes colonies de la France, pays dont la puissance économique et le poids politique sont reconnus au sein de l'Union européenne.
[150] Le Traité de l'Union européenne a relégué l'environnement au second plan jusqu'en 1987, date à laquelle l'Acte unique complétant ce Traité a consacré son titre VII à l'environnement (articles 174 à 176).

non seulement un objectif à part entière de la Communauté[151], mais également une composante obligée des autres politiques menées par la Communauté[152]. Selon l'article 3.3 du Traité de l'UE (consolidé) : « […] l'Union œuvre pour le développement durable de l'Europe fondé sur une croissance économique équilibrée et sur la stabilité des prix, une économie sociale de marché hautement compétitive, qui tend au plein emploi et au progrès social, et un niveau élevé de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement […] »[153].

Dans le contexte africain, selon l'article 4 du Traité constitutif de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale adopté à Libreville au Gabon le 18 octobre 1983 : « 1. Le but de la communauté est de promouvoir et de renforcer une coopération harmonieuse et un développement équilibré et auto-entretenu dans tous les domaines de l'activité économique et sociale, en particulier dans les domaines de l'industrie, des transports et communications, de l'énergie, de l'agriculture, des ressources naturelles, du commerce […] ». Selon l'article 3 de l'Acte constitutif de la COMESA, l'objectif du marché commun est la réalisation d'une croissance et d'un développement durable des Etats membres, en favorisant un développement plus équilibré et plus harmonieux de leurs structures de production et de commercialisation.

L'Acte constitutif de la CEDEAO dispose à son article 3.2 (b) : « Afin de réaliser les buts énoncés au paragraphe premier[154] ci-dessus, et conformément aux dispositions pertinentes du présent Traité, l'action de la Communauté portera par étapes sur [...] l'harmonisation et la

[151] Article 130 R, paragraphe 1 de l'Acte unique européen.
[152] Article 130 R, paragraphe 2 de l'Acte unique européen. Selon l'article 6 de la version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable ».
[153] Voir également l'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne.
[154] Article 3, paragraphe 1 : « La communauté vise à promouvoir la coopération dans la perspective d'une union économique de l'Afrique de l'Ouest en vue d'élever le niveau de vie de ses peuples, de maintenir et d'accroitre la stabilité économique, de renforcer les relations entre les Etats membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain ».

coordination des politiques en vue de la protection de l'environnement ». Le Traité de la CEDEAO consacre en outre tout son chapitre VI (art. 29 à 31) à la coopération en matière d'environnement et de ressources naturelles. Son article 29 stipule que « les Etats parties s'engagent à protéger, préserver et améliorer l'environnement naturel de la région et coopérer en cas de désastre naturel ».

Le Traité de l'Union africaine a pris en compte la protection de l'environnement à travers le concept intégrateur de développement durable. Selon son article 3 (j), l'Union a notamment pour objectif de « promouvoir le développement durable aux plans économique, social et culturel, ainsi que l'intégration des économies africaines ».

Ces différents événements internationaux et régionaux ne peuvent pas manquer d'influencer la mise en place d'une organisation d'intégration économique sous-régionale regroupant les pays les plus exposés aux dommages environnementaux, notamment ceux liés à la désertification et aux changements climatiques. Ces considérations confirment l'hypothèse selon laquelle la question relative à la préservation de l'environnement ne peut être ni une omission ni une négligence de la part des constituants communautaires.

Cette conclusion nous amène à envisager l'analyse d'une troisième hypothèse selon laquelle les artisans de l'instrument fondateur de l'UEMOA avaient pris conscience des questions environnementales lors de son adoption, mais ont convenu d'énoncer les principes fondamentaux dans le Traité constitutif et de renvoyer les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre au cadre juridique défini à l'article 101 du Traité, à savoir le Protocole additionnel II.

Cette thèse parait la plus probable car les politiques liées à l'environnement, dont celle définie par le Protocole additionnel II, sont des instruments opérationnels de mise en œuvre des objectifs de l'Union définis à l'article 4 du Traité, premier acte constitutif du droit primaire de l'UEMOA[155].

Le Protocole additionnel II a-t-il comblé les insuffisances du Traité dont il fait partie intégrante ?

Section II : Le Protocole additionnel II : une prise en compte partielle

Conformément à l'article 101[156] du Traité, les objectifs de l'Union sont mis en œuvre à travers des politiques sectorielles, définies par le Protocole additionnel II. Sur ce fondement, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA a adopté, le 19 décembre 2001, le Protocole additionnel II relatif aux politiques sectorielles[157]. Acte juridique primaire faisant partie intégrante du Traité de l'UEMOA[158], le Protocole additionnel II définit sept politiques communes à mettre en œuvre pour atteindre l'objectif communautaire d'intégration économique des Etats membres de l'Union. Définies conformément à l'esprit et au contenu de l'article 4 (d) du Traité, ces sept politiques sont dans l'ordre de leur énumération, le développement des ressources humaines, l'aménagement du territoire, les transports et les communications, l'amélioration de l'environnement, l'agriculture, l'énergie, l'industrie et les

[155] Le Traité constitue, avec le Protocole additionnel II ainsi que les Actes additionnels le droit primaire de l'UEMOA.
[156] Article 101 du Traité de l'UEMOA: « En vue de compléter les politiques économiques communes menées au niveau de l'Union, il est institué un cadre juridique définissant les politiques sectorielles devant être mises en œuvre par les Etats membres. Ces politiques sectorielles sont énoncées et définies par le Protocole Additionnel n° II ».
[157] La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA a adopté, le 19 décembre 2001, trois protocoles additionnels complétant le Traité originel de l'UEMOA: le Protocole additionnel I relatif aux organes de contrôle, le Protocole additionnel II relatif aux politiques sectorielles et le Protocole additionnel III instituant les règles d'origine des produits de l'UEMOA.
[158] Selon l'article 102 du Traité de l'UEMOA, le Protocole additionnel II fait partie intégrante dudit Traité.

mines. La liste de ces politiques n'est pas exhaustive dans la mesure où l'Union dispose de la faculté d'en définir d'autres en fonction de ses besoins et pour autant qu'elles contribueront à la réalisation de ses objectifs[159].

La politique environnementale fait partie de ces sept instruments politiques à définir pour atteindre les objectifs de l'Union. Le chapitre IV du Protocole additionnel II est exclusivement consacré à l'amélioration de l'environnement. Cette prise en compte est-elle adéquate (§ 1)? Le Conseil des Ministres statutaire de l'Union peut-il garantir une meilleure défense des questions relatives à la préservation de l'environnement (§2)?

Paragraphe 1 : L'environnement : une considération certes adéquate, mais à améliorer

Alors que les principes directeurs des politiques sectorielles, notamment celles des transports et des communications, sont définis par le Conseil des Ministres sur proposition de la Commission, les principes directeurs de la politique relative à l'amélioration de l'environnement sont définis par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, organe suprême de l'Union[160]. La Conférence définit également les prérogatives conférées au Conseil et à la Commission sur les questions relatives à la mise en œuvre de cette politique. Ces dispositions constituent un privilège pour l'environnement.

[159] Selon l'article 24 du Protocole additionnel II, l'Union pourra instituer toute autre politique sectorielle commune nécessaire à la réalisation de ses objectifs. Ces nouvelles politiques seront définies par voie d'acte additionnel de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement. Sur ce fondement d'autres politiques sectorielles ont été effectivement définies, notamment la politique commune de développement culturel au sein de l'UEMOA instituée par l'Acte additionnel 06/2013/CCEG/UEMOA du 24 octobre 2013 et la politique commune dans le domaine de la paix et de la sécurité, instituée par l'Acte additionnel 04/2013/CCEG/UEMOA du 24 octobre 2013.

[160] Le Protocole additionnel II a subi une réforme en 2003. Adopté le 29 janvier 2003, le Protocole additionnel IV, qui modifie et complète le Protocole additionnel II, a introduit un dispositif relatif à l'adoption des actes juridiques de l'Union, qui requièrent désormais l'avis du Parlement de l'Union.

Cette considération peut traduire non seulement une reconnaissance de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement, mais aussi la nécessité absolue de concilier le développement économique et la préservation de l'environnement telle que recommandée par la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement[161]. En plaçant ainsi la définition des principes directeurs de la préservation de l'environnement sous l'autorité de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, le Traité met cette haute instance de l'Union en position de prendre des décisions qui transcendent tout intérêt sectoriel et d'avoir un regard direct sur les interactions réciproques du couple environnement - économie.

Ce choix peut également traduire la volonté politique des Chefs d'Etat de l'Union de gérer directement les questions touchant la préservation de l'environnement, dont les conséquences d'ordre économique, sanitaire et financier sont souvent difficiles à résoudre par les gouvernements. En effet, les impacts du déversement des déchets industriels et de l'utilisation anarchique des pesticides peinent toujours à trouver des solutions adéquates dans bon nombre de pays subsahariens, notamment dans certains pays membres de l'UEMOA[162].

L'importance ainsi accordée à la préservation de l'environnement peut aussi être considérée comme un héritage des Etats membres à l'Union. En effet, certains Etats membres de l'UEMOA avaient, bien avant l'adoption des instruments du droit primaire communautaire,

---

[161]Principe 3 : « Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures ». Principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément »,

[162] En août 2006, le Navire Probo Koala a déversé à ciel ouvert dans la décharge d'Akouedo à Abidjan et dans divers autres sites publics de la même ville 528 mètres cubes de produits toxiques appartenant à la société néerlandaise Trafigura, en violation des textes juridiques internationaux, régionaux (africains) et nationaux (ivoiriens), provoquant la mort de 15 à 17 personnes, 247 personnes gravement intoxiquées, des milliers de personnes souffrant de malaises divers consécutifs aux irritations causées par la pollution, ainsi que de nombreux dégâts environnementaux. Trafigura a versé à l'Etat ivoirien 152,5 millions d'euros, soit 100 milliards de FCFA, en échange de l'abandon des poursuites judiciaires et de la libération des dirigeants de cette société. Les gouvernements qui se sont succédés n'ont toujours pas pu assurer une compensation juste et équitable aux victimes de cette catastrophe écologique, voir AHJUCAF, Actes de la réunion constitutive du comité sur l'environnement, Porto Novo, 26 et 27 juin 2008

conféré un haut degré de considération aux questions environnementales, à travers leurs constitutions qui renvoient au pouvoir législatif la définition des principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement et des ressources naturelles[163].

Cette volonté des constituants des pays ouest-africains de conférer au législateur la compétence exclusive de définir les principes fondamentaux de la protection de l'environnement et des ressources naturelles et au pouvoir réglementaire la détermination des règles opérationnelles, peut se justifier par le caractère très mouvant, évolutif et instable de la matière environnementale[164] et traduit surtout un plus haut degré de considération conférée à la préservation de l'environnement.

L'article 10 du Protocole définit cinq objectifs à atteindre par la politique de l'environnement. La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement doit, dans le cadre de son adoption, respecter les cinq objectifs suivants:

- la lutte contre la désertification ;
- la protection des ressources naturelles et de la biodiversité ;
- l'amélioration de l'environnement en milieu rural et urbain
- l'exploitation des énergies renouvelables et particulièrement de l'énergie solaire ;
- la lutte contre l'érosion côtière.

Ces cinq objectifs, bien que résumant les principales préoccupations environnementales des Etats membres de l'UEMOA, ne s'auraient pourtant être les seuls défis à relever pour

[163] Exemple de l'article 101 de la constitution du 11 juin 1991 du Burkina Faso « la loi fixe les règles concernant, la citoyenneté [ ] de la protection et de la promotion de l'environnement…..

[164]GARANE Amidou, « le cadre juridique de la protection de l'environnement au Burkina Faso », annuaire africain du droit international, Vol 4, 1996, pp 153-193. En effet, les grandes préoccupations environnementales recommandent une certaine diligence dans la prise de décisions. Cette nécessaire rapidité dans la prise de décisions s'accommode mal des longues et lentes procédures législatives. La souplesse dont jouit le pouvoir réglementaire est plus compatible avec ces défis multiples et imprévisibles.

atteindre un développement durable de l'Union. En effet, la lutte contre les changements climatiques ne constitue pas de façon expresse un objectif spécifique[165] ; pourtant, elle constitue une question récurrente dont les manifestations et les conséquences sont prévues et annoncées par divers rapports depuis l'adoption de la Convention sur les changements climatiques en 1992. Elle constitue une préoccupation majeure du moment[166] au regard des enjeux économiques, mais aussi des défis environnementaux qu'il importe de concilier et qui sont au cœur de l'Accord de Paris sur le climat remplaçant le Protocole de Kyoto.

Selon l'Organisation météorologique mondiale (OMM), 80 à 90% des catastrophes naturelles sont liées à des événements hydro-climatiques telles que les sécheresses, les fortes pluies, les inondations. Selon le GIEC, il est vraisemblable (90 à 95% de probabilité) que les fortes précipitations, les inondations dévastatrices et les vagues de chaleur auront tendance à

[165] L'on peut par contre supposer que la question relative aux changements climatiques soit prise en compte dans l'objectif visant l'amélioration de l'environnement rural et urbain

[166] A la COP 23 sur le CC, tenue du 6 au 17 novembre 2017 à Bonn en Allemagne, lors de la journée africaine, quelques dirigeants africains ont soulevé les préoccupations du continent sur le changement climatique. Selon le Président Congolais, Président de la Commission climat des pays du bassin de Congo « L'Afrique est le continent qui pollue moins mais qui subit plus les effets néfastes du changement climatique pour que l'Afrique puisse atteindre ses objectifs il est important que l'Afrique doit parler d'une seule voix, cet appel est lancé depuis Cancún, Varsovie, Paris et Marrakech afin que l'Afrique prend ses responsabilités et parler d'une seule voix vis-à-vis des questions liées au changement climatique. Lors de la COP22 à Marrakech des commissions ont été misent place pour rendre effective les engagements pris par les pays africains à savoir 1- Une commission climat des pays du sahel présidée par le Niger, 2 – Une commission climat des pays insulaires présidée par la République des Seychelles 3 – Une commission climat des pays du bassin de Congo présidée pour le Congo Brazzaville. Après Marrakech les pays du bassin de Congo ont décidé de mettre en place un dénommé fond bleu afin de gérer les questions liées à la lutte contre le changement climatique au sein du bassin car après l'Amazonie le bassin du Congo constitue le deuxième poumon du monde. Un soutien de la communauté internationale pourra permettre aux pays du bassin de Congo de réaliser le fond bleu déjà des consultations ont commencé pour voir les modalités technique de mise ne place de ce fond bleu. La question climatique est aussi urgente que l'ancrage du terrorisme, la migration clandestine, etc. Pour le professeur Alpha CONDE, Président en exercice de l'UA, il faut féliciter le groupe africain pour le rôle central joué dans les négociations. En Afrique, les menaces et les effets du changement climatiques sont déjà visibles. Selon les rapports du GIEC, l'Afrique est le continent le plus vulnérable aux effets néfastes du changement climatique. Les piliers clés pour l'Afrique sont :le renforcement des capacités pour rendre effectives les CDN, la création de plateformes nationales et internationales ; et le soutien technique et financier des partenaires. A la session ministérielle de la journée africaine, quelques ministres africains ont pu également se prononcer, comme celui du Togo, qui a relevé que les 15 pays de l'Afrique de Ouest membres de la CEDEAO ont signé l'accord de Paris et 13 l'ont déjà ratifié. Concernant la mobilisation des ressources financière, la CEDEAO est en train de créer des cadres institutionnels à cet effet, qui pourront aussi servir comme une plateforme de renforcement des capacités entre les pays membres de la CEDEAO. Pour celui du Congo Brazzaville, la mise en œuvre de l'accord de Paris dans les pays du bassin s'effectue essentiellement à travers les mécanismes de la REDD+ et la promotion des énergies renouvelable car plus de 90% des ménages utilisent le bois pour la cuisine, ce qui est source de déforestation et d'émissions de CO_2. Voir radio environnement, « africa day à la cop 23 », www. radioenvironnementgn.com.

devenir plus fréquents. Des études conduites par le CRED/UNISDR et de EM DAT ont montré une évolution croissante et rapide du nombre de catastrophes naturelles à travers le monde entre 1975 et 2000, et une nette régression à partir de 2000. En effet, ce nombre à travers le monde est passé de 50 en 1975 à plus 500 en 2000 et pour redescendre autour de 350 en 2010. En 2017 il est passé légèrement inferieur à 300[167].

La zone UEMOA n'a pas été épargnée par ces évènements. En effet, une hausse exponentielle du nombre d'inondations consécutives à de fortes pluies a été observée. Ce nombre d'événements est passé en moyenne à moins de 2 par an avant 1990 à plus de 8 voire 12 en moyenne par an au cours des années 2000[168]. Entre 2000 et 2008, 39 inondations dans la zone de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Niger, Togo, Sénégal, etc.) ont touché plus d'un million de personnes et occasionné de dommages aux secteurs clés de l'économie, de la

[167]REVET Sandrine "Le gouvernement mondial des catastrophes « naturelles »", *CERISCOPE Environnement*, 2014, [en ligne], consulté le 05/06/2018, URL : http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/part3/le-gouvernement-mondial-des-catastrophes-naturelles, voir également Natural disasters EM DAT(2017), www.emdat.be, consulté le 05 juin 2018

[168] Entre 2000 et 2008, la zone de l'UEMOA a enregistré au total 39 inondations réparties comme suit : Benin (3), Burkina Faso (6), Côte d'Ivoire (2), Guinée-Bissau (3), Mali (10), Niger (6), Sénégal (6), Togo (3).
BOAD, changements climatiques et sécurité alimentaire dans la zone UEMOA : défis, impacts enjeux actuels et futurs, rapport final, 2010. En l'absence de nouvelles études qui puissent actualiser ces chiffres sur les inondations dans la zone de l'UEMOA, l'on retiendra que le Burkina Faso a vécu le mardi 1er septembre 2009, l'une des catastrophes les plus remarquables de son histoire. En effet, en ce 1er septembre 2009, Ouagadougou la capitale du Burkina Faso a connu une pluviométrie d'une intensité de 300mm d'eau en 10 heures de temps. Cette pluie diluvienne a été à l'origine d'une inondation de la capitale, provoquant ainsi la destruction d'infrastructures publiques, des ponts, des écoles, des bâtiments administratifs, des institutions sociales et économiques de toute nature. En effet plus de 150 000 personnes ont été sinistrés pour la plupart, par suite d'effondrement de leurs maisons, des institutions publiques et privés ont vu tout leur outil de travail, des documents, des archives immergés d'eau. Neuf (09) pertes en vie humaines ont été enregistrées et plus de 250 maisons détruites. Le Burkina Faso a évalué les besoins en son temps à plus de soixante dix milliards pour pouvoir faire face aux dégâts. Le Gouvernement a ainsi mis en place un comité de crise et a lancé le mercredi 7 septembre une campagne de solidarité National et internationale. Les membres du Gouvernement ont cédé un moi complet de leur salaire au titre des contributions pour soutenir les sinistrés, soit environ 52 millions de FCFA. Cela témoigne d'une bonne preuve de solidarité au Burkina.
Quelques semaines avant cette catastrophe vécue à Ouagadougou, le Sénégal a été victime des dégâts de pluies.
Voir Médiaterre, les inondations au Burkina début septembre 2009, publié le 17 sept 2009 par Midibahaye Alice SOULAMA, disponible en ligne :
https://www.mediaterre.org/afrique-ouest/actu,20090917100952.html x, consulté le 14 juillet 2018.
L'on peut également retenir les inondations survenues à Abidjan en République de Côte d'Ivoire le 11 mai 2018, due à une pluie diluvienne. Ces inondations du 11 mai ont provoqué la mort d'une quinzaine des personnes et d'importants dégâts matériels dans la capitale ivoirienne.

production, du transports, des infrastructures qui ont été estimés à plusieurs centaines de millions de dollars[169].

Les actes juridiques fondamentaux de l'UEMOA devraient s'inscrire dans une dynamique de prévision et d'anticipation permettant de faire face au caractère récurrent du changement climatique. A cet égard, on peut se demander si les cinq objectifs sont définis de façon limitative ou exhaustive. Le Protocole ne donne pas de réponse à cette question. L'environnement étant mouvant, évolutif et instable, d'autres préoccupations environnementales peuvent bien faire leur apparition et avoir besoin d'une attention particulière de l'Union. Face à ce silence du Protocole, leur prise en compte nécessitera soit sa réforme, soit la prise d'actes complémentaires, notamment des actes additionnels. Le Protocole additionnel II devrait considérer ces cinq objectifs comme étant indicatifs et donner de façon expresse la possibilité à l'Union d'en définir d'autres en cas de besoin.

Dans sa volonté de mettre en œuvre le Protocole additionnel II, notamment dans on volet préservation de l'environnement, le Conseil des Ministres de l'UEMOA a adopté en 1997 une recommandation relative à la gestion de l'environnement[170].

---

[169]N'DJAFA OUAGA Hubert SOMDA Maxime et AWAISS Aboubacar, *Coopération internationale et solutions naturelles pour l'adaptation du secteur de l'eau au changement climatique*, communication présentée à Africa Water Forum, Ouagadougou, juin 2014

[170] Il s'agit de la recommandation 2/9/CM relative à la mise en œuvre d'un programme communautaire de première génération en matière de gestion de l'environnement au sein de l'UEMOA. Cette recommandation détermine les composantes du programme de première génération ainsi que les mesures à prendre pour l'harmonisation des politiques environnementales. Au titre des composantes, la recommandation identifie huit sous-programmes prioritaires dans lesquels l'Union doit concentrer ses actions et qui s'inscrivent dans les cinq objectifs prioritaires dégagés par le Traité. Au titre des mesures visant l'harmonisation, les Etats membres sont invités à prendre un certain nombre de mesures dont la ratification des conventions de Bâle et de Bamako sur les déchets et le renforcement du rôle de l'UEMOA dans la mise en œuvre des conventions sur la diversité biologique et la lutte contre la désertification. Au titre des mesures techniques, les Etats membres doivent prendre les mesures visant un meilleur contrôle des importations d'équipements électroménagers usagés contenant des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la réalisation d'infrastructures d'élimination des déchets biomédicaux et la recherche d'un système permettant le recyclage adéquat et l'élimination des déchets plastiques par la promotion des écotechnologies et la sensibilisation des consommateurs. Enfin, au plan institutionnel, un mécanisme de suivi du programme communautaire est recommandé aux Etats. Voir également GARANE Amidou et ZAKANE Vincent, *Droit de l'environnement burkinabé*, op cit pp 583-606-

Paragraphe 2 : L'environnement considéré comme « budgétivore »

L'article 11 du Protocole définit les prérogatives du Conseil des Ministres de l'Union en matière d'environnement. Ces prérogatives, qui sont mises en œuvre à travers des règlements et des recommandations s'inscrivent dans le cadre de l'opérationnalisation des décisions prises par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement. Elles concernent la coordination des politiques nationales en matière d'environnement ainsi que les orientations à mettre en œuvre par les Etats membres.

Le Conseil des Ministres statutaire de l'Union est composé de deux ministres par Etat membre dont le ministre en charge des Finances[171], qui exprime la voix du pays. Le texte statutaire de l'Union monétaire ouest-africaine (UMOA), auquel renvoie le Traité de l'UEMOA sur cette question relative à la composition du Conseil des Ministres de l'Union, ne donne pas de précisions sur le second ministre sans voix délibérative qui accompagne son homologue en charge des finances à ce Conseil. Par contre, selon l'article 23 du Traité de l'UEMOA, si la décision ne concerne pas principalement la politique économique et financière, le Conseil des Ministres réunit les ministres compétents. Mais les délibérations de ces ministres ne deviennent définitives qu'après vérification par les ministres en charge de l'économie, des finances et du plan de leur compatibilité avec la politique économique, monétaire et financière de l'Union.

Au regard de sa composition, notamment statutaire, le Conseil des Ministres peut-il statuer efficacement sur les questions environnementales ? L'on peut, au regard des dispositions des Traités de l'UMOA et de l'UEMOA, estimer que le ministre en charge de l'environnement peut, soit être désigné comme le second ministre qui accompagne son

[171] L'article 16 du Traité de l'UEMOA renvoie la composition du Conseil des Ministres à l'article 10 du Traité de l'UMOA selon lequel chacun des Etats membres est représenté au Conseil par deux ministres et n'y dispose que d'une seule voix exprimée par son ministre chargé des Finances.

homologue en charge des finances, soit prendre part au Conseil en qualité de ministre compétent si des questions relatives à la préservation de l'environnement font l'objet d'examen et de décision. Les ministres en charge de l'environnement peuvent alors prendre part à la réunion du Conseil des Ministres pour défendre des intérêts liés à la préservation de l'environnement dès lors qu'un sujet lié à l'environnement est inscrit à l'ordre du jour. Mais ils n'ont pas de voix délibérative, ou lorsqu'ils l'ont, leur décision ne devient définitive qu'après approbation des ministres en charge des finances, de l'économie, du plan. Dès lors, une décision adéquate ou la validation d'une décision relative à la préservation de l'environnement dépend de deux éléments. Le sort des questions environnementales est fonction, d'une part, de la bonne coopération entre les ministres en charge de l'environnement et leurs homologues en charge des finances et d'autre part, du niveau de compréhension des questions relatives à la préservation de l'environnement par les ministres en charge des finances ou de leur sensibilité sur le sujet[172].

Or, dans certains Etats membres de l'Union, il y a souvent des conflits d'intérêts entre le ministère en charge des finances et celui en charge de l'environnement. Le premier considérant le second comme un département ministériel budgétivore sans recette financière, c'est-à-dire n'apportant pratiquement aucune ressource financière au Trésor public. Cette considération a souvent été source de tension entre les deux départements ministériels, le premier affectant difficilement des crédits adéquats au second lors de la préparation du budget de l'Etat au motif

[172]Les membres d'un gouvernement donné ont souvent des compréhensions ou des approches différentes sur les questions touchant la préservation de l'environnement. C'est pourquoi certaines institutions comme l'UICN encouragent et appuient des séminaires ayant pour objectif de sensibiliser les gouvernements sur les questions de conservation. C'est par exemple le cas lors de la « Journée sans pollution », pendant laquelle les ministres sont invités à se rendre à leur bureau à pied ou à vélo ou par co-voiturage. Lors d'un atelier de planification du Partenariat pour la gouvernance environnementale (PAGE), qui s'est tenu du 24 au 28 mars 2014 à Ouagadougou au Burkina Faso, le ministre en charge de l'environnement du Burkina Faso a demandé que des séminaires gouvernementaux soient planifiés pour mener des activités de plaidoyer visant à sensibiliser ses homologues sur des questions relatives à la protection de l'environnement. Le PAGE est un projet de l'UICN financé par la Coopération danoise à travers l'Asdi pour une période de cinq ans allant de 2014 à 2018. Donnant une suite favorable à cette requête, le PAGE a effectivement planifié des tels séminaires gouvernementaux.

qu'il n'est pas un ministère générant des recettes financières. Si ces considérations doivent être portées au niveau des instances de l'Union, il n'est pas certain que les ministres en charge des finances de l'Union accordent un intérêt suffisant aux questions d'environnement et partant, adoptent des décisions favorables y relatives.

Ces contraintes peuvent constituer un handicap pour une meilleure défense de l'environnement par le Conseil des Ministres qui dispose pourtant d'un important pouvoir décisionnel. En effet, la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement joue un rôle politique et ses décisions sont en général fondées sur les travaux du Conseil des Ministres qui les peaufinent.

Dans la pratique, le processus de prise de décisions par le Conseil des Ministres statutaire de l'UEMOA comporte une phase dite « d'avis » des ministres techniques ou compétents. Dans cette démarche, les conclusions des travaux des experts sont soumises aux ministres techniques, pour avis, avant que le projet de décision ne soit soumis au Conseil des Ministres statutaire pour décision. Suivant cette pratique, un projet de décision se rapportant à la protection de l'environnement est d'abord étudié par les experts qui soumettent leur conclusion à une réunion des ministres techniques, notamment ceux en charge de l'environnement, qui émettent un avis.

Mais se pose la question de savoir si l'avis des ministres techniques, dont ceux en charge de l'environnement, lie le Conseils des Ministres. Les textes statutaires de l'Union n'abordent pas la question. Ce silence laisse libre cours à l'interprétation. L'on peut alors considérer que l'avis des ministres techniques reste de nature consultative et comme tel, ne lie donc pas le Conseil des Ministres, qui peut l'outrepasser lors de la prise de décision finale.

L'environnement constitue le domaine le moins nanti du droit primaire de l'UEMOA. Pris en compte de manière implicite par le Traité constitutif, il est classé 4ème par ordre de priorité des domaines d'intervention de l'Union par le Protocole additionnel II. Le droit primaire de l'Union accuse ainsi de nombreuses insuffisances en matière de préservation de l'environnement. Outre celles déjà évoquées, une analyse approfondie du droit primaire révèle d'autres insuffisances.

Section III: Autres insuffisances du droit primaire concernant la protection de l'environnement

Les insuffisances du droit primaire de l'UEMOA sur les questions relatives à la protection de l'environnement sont nombreuses. N'ayant pas la prétention de les aborder toutes, les développements qui suivent feront d'abord un constat d'ordre général sur l'incapacité de l'Union à être partie aux conventions internationales, dont celles relatives à l'environnement (§ 1), pour ensuite analyser le faible engagement des acteurs de l'UEMOA qui se sont abstenus de faire de la préservation de l'environnement un objectif ou but de l'Union (§ 2), ainsi que la vision étroite, toute réductrice des questions environnementales à travers l'approche sectorielle (§ 3), l'angle sous lequel le Protocole additionnel II a considéré l'environnement.

Paragraphe 1 : L'incapacité de l'Union à se lier par des accords multilatéraux sur l'environnement

Le traité est défini par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités comme un accord international conclu par écrit entre des Etats et régi par le droit international[173]. Cette définition fait de l'Etat l'unique personne juridique pouvant conclure un traité. La doctrine quant à elle définit le traité comme un accord conclu entre deux ou plusieurs sujets du droit international, destiné à produire des effets de droit et régi par le droit international[174]. Cette définition a l'avantage d'élargir les acteurs des traités à d'autres sujets du droit international, incluant ainsi les organisations internationales.

Plusieurs sujets sont de nos jours régis au plan mondial et régional par des accords multilatéraux : droits de l'homme, commerce international, armes, santé, environnement. Connus sous diverses appellations, notamment convention, protocole, accord, traité, etc., ces instruments juridiques universels ou régionaux englobent la quasi-totalité des secteurs d'intérêt global, sectoriel et intersectoriel.

Dans le domaine de la protection de l'environnement des centaines d'instruments juridiques mondiaux et régionaux embrassent tous les secteurs de l'environnement[175]. Peuvent être parties à ces instruments juridiques les Etats et les organisations internationales. Est considéré comme partie à un traité tout Etat qui a consenti à être lié par le traité et l'égard

[173] Selon l'article 2 du traité de Vienne du 23 mai 1969, le traité se définit comme un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière.

[174] On peut citer entre autres, NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER P et PELLET A, *Droit international public*, Paris, LGDJ, p 118, Lire aussi REUTER P. *Introduction au droit des traité*, Paris, PUF, 1995, p. 26

[175]On note cependant que les forêts et les sols ne font pas encore l'objet d'une convention mondiale spécifique. Mais ces deux sujets sont largement abordés dans le cadre de plusieurs instruments juridiques internationaux ou régionaux. Pour les sols, des initiatives relatives à l'adoption d'un protocole à la Convention sur la désertification sont en cours.

duquel le traité est en vigueur.[176] Prenant en compte la définition de la doctrine, l'on peut déduire que « est considérée comme partie à un traité, tout sujet de droit international qui a consenti à être lié par ce traité ».

Les modes d'expression du consentement d'un sujet de droit international à être lié par un traité sont divers : signature, échange des instruments constituant le traité, ratification, acceptation, approbation, adhésion[177]. Les Etats et les organisations internationales sont libres d'adopter la procédure de leur choix, mais chaque Etat ou organisation internationale définit, à travers son propre droit, les procédures relatives à ces modes d'expression de volonté. Ces procédures sont prévues par les lois fondamentales pour les Etats et par les traités constitutifs pour les organisations internationales. Les traités constitutifs des organisations internationales définissent d'abord la compétence ou non de l'organisation en la matière, c'est-à-dire si elle est habilitée à être partie à une convention.

Dans le cadre de l'Union européenne, la compétence de conclure des accords avec un ou plusieurs pays tiers ou avec des organisations internationales est acquise[178]. Cette compétence générale conférée à l'UE lui permet d'être partie à des accords multilatéraux, globaux ou régionaux, sur l'environnement[179].

---

[176] Article 2 de la Convention Vienne.
[177] Article 11 de la Convention de Vienne.
[178]Article 216, § 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « l'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers ou organisations internationales lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée ».
[179] L'UE est partie à plusieurs conventions internationales sur l'environnement, notamment la Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact environnemental dans un contexte transfrontière, la Convention sur les changements climatiques, la Convention de Vienne sur la couche d'ozone et le Protocole de Montréal sur les subsistances qui appauvrissent la couche d'ozone, la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur le droit de la mer, etc.

Le droit originaire de l'UEMOA ne s'est pas inscrit dans cette démarche d'accorder à l'Union la compétence de conclure des accords internationaux ou régionaux dans le domaine de l'environnement. En effet, l'article 13, al. 2 du Traité de l'UEMOA reconnait à l'Union seule la compétence pour conclure des accords de coopération et d'assistance[180]. Dans le même sens, l'article 84 limite les prérogatives de l'Union aux seuls accords internationaux liés à la politique commerciale.

Le silence du Traité sur la capacité de l'UEMOA à conclure des accords autres qu'en matière de coopération et d'assistance avec des Etats tiers ou des organisations internationales et ceux rentrant dans le cadre de sa politique commerciale, ouvre la voie à l'interprétation. En se fondant sur le constat que, jusqu'à nos jours, l'Union n'est ni devenue partie, ni n'a essayé d'être partie à de tels accords internationaux ou régionaux, on peut considérer que l'Union n'est pas habilitée à être partie à une convention internationale ou régionale sur l'environnement.

Cette incapacité générale de l'Union de conclure des accords autres que ceux autorisés par les articles 13 et 84 du Traité est de nature à affecter son pouvoir d'assurer la protection de l'environnement au sein de l'Union. En effet, si l'Union avait cette compétence, elle pourrait contribuer à hâter l'entrée en vigueur de certaines conventions régionales auxquelles il manque une ou deux ratifications pour devenir effectives.

Paragraphe 2 : L'environnement, instrument de mise en œuvre des objectifs de l'Union

La préservation de l'environnement ne constitue pas en soi un objectif poursuivi par l'Union. Elle est plutôt conçue comme un outil de l'intégration économique sous-régionale

[180]Article 13, al. 1, du Traité de l'UEMOA : « Des accords de coopération et d'assistance peuvent être conclus avec des Etats tiers ou des organisations internationales, selon les modalités prévues à l'article 84 du présent Traité ».

ouest-africaine[181]. Le droit primaire de l'UEMOA a ainsi considéré la préservation de l'environnement comme un instrument opérationnel de mise en œuvre de l'intégration économique communautaire de l'Union.

Cette vision du droit primaire de l'Union n'est pas en phase avec la Déclaration de Rio de 1992, qui a prôné une approche intégrée[182] de l'environnement et du développement, faisant ainsi d'eux les deux piliers (supports principaux) d'une même maison, l'absence de l'un ou l'autre d'entre eux entrainant inéluctablement à sa chute[183]. Or contrairement à cette approche, le droit primaire de l'UEMOA dissocie la préservation de l'environnement du développement économique, en réduisant le premier à un simple instrument de mise en œuvre du second.

Considérer la préservation de l'environnement comme un instrument de mise en œuvre de l'intégration économique de l'Union constitue une régression et traduit un manque de vision à long terme et/ou une insuffisante compréhension du concept du développement durable de la part des constituants communautaires.

Comparé à d'autres traités instituant d'autres institutions sous-régionales africaines, l'on peut considérer que le Traité de l'UEMOA a négligé l'environnement. Inversement, le Traité de Windhoek du 17 août 1992 instituant la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) a accordé une importance particulière à la préservation de l'environnement. Selon son article 5.1.g, la SADC se fixe pour objectifs, entre autres, celui d'assurer une utilisation durable des ressources naturelles et une protection effective de l'environnement. Ce

[181]GARANE Amidou, les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire, Annuaire africain de droit international (AADI) , vol 9, 2001, pp 143- 184

[182]Principe 4 de la Déclaration de Rio : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit constituer une partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolement ».

[183] Voir les principes 3 et 4 de la Déclaration de Rio.

traité est exemplaire car il dispose de manière directe et explicite, que l'utilisation durable des ressources naturelles et la protection effective de l'environnement constituent l'un des objectifs de la Communauté. Il devrait servir ainsi comme source d'inspiration aux autres traités similaires. La prise en compte de la préservation de l'environnement par le Traité de Windhoek peut s'expliquer par le fait qu'il a été adopté environ deux mois après le Sommet de Rio.

D'autres traités ont également accordé une place centrale à la préservation de l'environnement en la posant comme objectif ou but à atteindre à travers le concept du développement durable. C'est le cas notamment du Traité du 11 juillet 2000 instituant l'Union africaine et celui de Kampala du 5 novembre 1993 instituant le Marché commun de l'Afrique orientale et australe (COMESA)[184] .

Au titre du droit communautaire comparé, et comme déjà évoqué plus haut, l'Acte Unique européen a fait de la préservation de l'environnement un objectif à part entière de la Communauté européenne[185].

Le Traité du 10 Janvier 1994 instituant l'UEMOA aurait pu, à l'instar des traités sus-évoqués, considérer la préservation de l'environnement ou, de façon globale, la promotion du développement durable comme un objectif à poursuivre par l'Union. Cela aurait donné une plus forte impulsion à la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement dans les Etats membres au moment où la référence communautaire devient non seulement un impératif juridique, mais aussi un effet de mode dans les Etats membres de l'Union[186].

---

[184] Voir supra chapitre I, section I, paragraphe 1.
[185] Article 130 R, paragraphe 1.
[186] Pour donner plus de crédibilité et justifier la pertinence de leurs actions, les gouvernements des pays membres de l'UEMOA évoquent de plus en plus la conformité de leurs actes ou actions aux instruments communautaires.

Le second rôle d'opérationnalisation des objectifs de l'Union attribué à la préservation de l'environnement a contribué également à son mauvais classement parmi les priorités de l'UEMOA. L'environnement occupe en effet le 4ème rang dans l'ordre de classement des politiques de l'UEMOA. Le développement des ressources humaines (1er rang), l'aménagement de l'espace communautaire (2ème rang), les télécommunications et les transports (3ème rang), sont des secteurs porteurs placés avant la préservation de l'environnement dans la poursuite des objectifs d'intégration au sein de l'Union.

La politique de l'environnement étant transversale par rapport aux autres politiques et partant du principe que la préservation de l'environnement constitue une préoccupation majeure dans le processus du développement durable, elle devrait logiquement bénéficier d'un rang meilleur. Ce meilleur rang qu'il convient d'accorder à la politique environnementale dans le Protocole additionnel II tient aussi au fait que les autres secteurs sont susceptibles d'impacter négativement l'environnemental si leur développement n'est pas empreint de durabilité. De ce point de vue, l'environnement devrait être pris en compte de façon transversale dans la conception et la mise en œuvre des politiques sectorielles.

Paragraphe 3 : L'environnement, une conception sectorielle

L'approche sectorielle, l'angle sous lequel est traité l'environnement par le droit primaire de l'UEMOA, n'est pas de nature à lui permettre de jouer pleinement sa fonction transversale. Le Protocole additionnel II a considéré la préservation de l'environnement comme une question sectorielle dans une approche réductrice de l'environnement non compatible avec le concept de développement durable. En effet, l'environnement affecte toutes les activités de l'homme et partant devrait faire l'objet d'une prise en compte horizontale.

Le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA n'a pas suivi à cet égard les avancées du droit européen. En effet, l'UE qui a compris la nécessité d'intégrer l'environnement aux autres secteurs de la vie économique et sociale, a adopté une démarche contraire en énonçant que les exigences de protection de l'environnement sont non seulement une composante des autres politiques communautaires[187], mais aussi qu'elles doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre de ces politiques[188]. Selon l'article 6 de la version consolidée du Traité instituant la Communauté européenne, « Les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable. »

Plus proche de l'UEMOA en Afrique, le droit primaire du COMESA a adopté la même démarche que celle de l'UE en énonçant que la protection de l'environnement est une composante de la politique du marché commun dans tous les domaines d'activités[189].

L'approche sectorielle de la préservation de l'environnement connait des limites qui ne sont pas de nature à assurer sa gestion inclusive. Elle exclut du processus décisionnel la majorité des acteurs concernés. Les décisions restrictives qui en sont issues ne prenant pas en compte les préoccupations des acteurs exclus sont vouées à l'échec dans la mesure où elles sont incapables de concilier les intérêts de toutes les parties prenantes.

L'approche sectorielle est aussi source d'incohérence dans l'action en ce sens que chaque acteur, par manque de concertation planifie ses interventions et agit selon ses propres

[187]Article 130 R2 de l'Acte unique européen.
[188]Article 130 R2 du Traité de Maastricht.
[189]Article 122 de l'Acte constitutif du COMESA.

orientations, sans se préoccuper de l'impact éventuel de ses propres actions sur les autres[190]. Elle est enfin source de conflits entre les différents usagers des ressources naturelles. En effet, le manque de concertation entre les usagers multiples de ces ressources induit chacun à se comporter comme un usager unique, sans se préoccuper des intérêts des autres usagers.

Ce comportement d'usager unique d'une ressource qui est pourtant à usage multiple peut être préjudiciable aux autres usagers et les mettre en conflit. C'est le cas notamment des ressources en eau dont les usagers multiples, pécheurs, maraichers, éleveurs, etc., peuvent se trouver en conflit entre eux si aucune concertation n'est faite autour de leurs utilisations. C'est le souci d'une utilisation multiple, rationnelle et moins conflictuelle qui est à l'origine de l'approche gestion intégrée des ressources en eaux (GIRE).

En effet, en prélude à la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, les acteurs de la gestion des ressources en eau se sont retrouvés à Dublin[191] en 1992 pour dégager une vision commune à même de faire face aux défis mondiaux de la gouvernance de l'eau. La Conférence a adopté la « Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable », qui a énoncé comme suit les quatre principes fondamentaux de la GIRE :

- l'eau douce est une ressource fragile et non renouvelable, elle est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement ;
- la gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons ;

[190] Union des Consommateurs du Canada, Gouvernance de l'eau : quel mode choisir, et à quels impacts s'attendre?, Rapport final du projet de recherche présenté au Bureau de la consommation d'Industrie Canada, Aout 2005, pp 23-24

[191] La première conférence mondiale sur l'eau s'est tenue sous les auspices des Nations Unies à Mar de Plata en 1977.

- les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement, la gestion et la préservation de l'eau ;
- l'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique[192].

Contrairement à l'approche sectorielle, l'approche globale a l'avantage de réunir tous les usagers potentiels d'une ressource autour de concertations inclusives visant à prendre des décisions à l'issue d'un processus participatif qui prennent en compte les intérêts de chacun des acteurs.

L'approche globale, l'angle sous lequel devrait être considérée la préservation de l'environnement par le droit primaire de l'UEMOA, aurait le mérite de prescrire, dans une dynamique concertée, des actions envisagées dans la mise en œuvre des autres politiques et qui soient susceptibles de réduire ou d'éviter les impacts potentiels sur l'environnement.

[192] Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable, Principes N° 1 à 4, janvier 1992,

CONCLUSION DU CHAPITRE

Le droit primaire de l'UEMOA accuse de nombreuses insuffisances sur la prise en compte de la préservation de l'environnement. Malgré un contexte favorable, le Traité constitutif de l'UEMOA la consacre non seulement de manière implicite, mais l'aborde aussi sous une approche sectorielle. Il l'a également considérée sous l'angle d'instrument de mise en œuvre des objectifs de l'Union.

Peut-on un jour s'attendre à une amélioration de la prise en compte des considérations environnementales par le droit primaire de l'UEMOA ? En d'autres termes, l'UEMOA suivra-t-elle le même chemin que l'UE en révisant son Traité pour améliorer la prise en compte des préoccupations environnementales ? Sans être trop pessimiste, l'espoir de voir la préservation de l'environnement devenir un des objectifs de l'Union se réduit. Pourtant, il le faut si l'Union veut s'inscrire sur le registre des institutions communautaires modernes.

Le Traité de l'UEMOA a déjà subi une réforme en 2003. Cette réforme s'est préoccupée de l'amélioration de la gouvernance institutionnelle de l'Union en transformant le Comité parlementaire en Parlement de l'Union[193]. L'amélioration des questions relatives à la protection de l'environnement n'a pas été inscrite à l'ordre du jour de cette réforme. Elle l'a ainsi conservée à sa place initiale au sein du Traité.

Pourtant, dans cette optique, des événements de portée environnementale importante auraient dû retenir l'attention des constituants de l'Union. On peut citer notamment :

[193] La révision du 29 janvier 2003 du Traité avait pour objectif d'instituer un Parlement communautaire qui a finalement remplacé le Comité parlementaire initialement prévu. Cette transformation du Comité Parlementaire en Parlement de l'Union a été abandonnée ou a été provisoirement mise sous boisseau

- le déversement en août 2006 de déchets toxiques à Abidjan par le navire Probo Koala, au mépris des règles juridiques internationales, régionales et nationales, engendrant la mort d'une quinzaine de personnes, de nombreux cas d'intoxication ainsi que d'énormes dégâts environnementaux[194] ;
- le changement climatique qui provoque çà et là des catastrophes telles les inondations dans certains pays de l'Union (Bénin, Burkina Faso, Niger, Sénégal, Togo) ;
- la révision de la Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles[195] ;
- la tenue du 24 au 26 juin 2013 de la 1ère COP de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontaliers et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, adoptée en 1991 et entrée en en vigueur en 1998 ;
- la construction des grandes infrastructures hydrauliques, notamment des barrages en Afrique de l'Ouest[196] qui occasionnent le déplacement de nombreuses personnes dont la réinstallation peine toujours à trouver des solutions adéquates ;
- l'exploitation minière qui se fait aux mépris de l'environnement et qui est ainsi décriée par les écologistes, estimant que les aspects environnementaux doivent être davantage pris en compte.

Le développement en cours du droit dérivé communautaire de l'UEMOA inversera-t-il la tendance ? La prise en compte des questions environnementales par le droit primaire de

[194] Pollution de l'air, pollution de la nappe phréatique, voir FIDH, LIDHO, MIDH, L'affaire du « Probo Koala », ou la catastrophe du déversement des déchets toxiques en Côte d'Ivoire, Rapport, avril 2011, N°560f.
[195] La Convention révisée a été adoptée à Maputo au Mozambique en 2003.
[196] Le barrage de Fomi en Guinée a causé le déplacement d'environ 48 000 personnes ; le barrage de Kandadji au Niger dont le nombre total des déplacés sera de l'ordre de 38 000 ; le barrage de Taoussa au Mali dont le nombre de déplacés atteindra 55 000 ; celui de Samendeni au Burkina Faso dont la mise en œuvre occasionnera le déplacement de 40 000 personnes. Source : entretien avec le Coordonnateur régional du programme Global Water Initiative (GWI – Barrages), UICN – Programme Afrique de l'Ouest et du Centre, 5 mars 2015.

l'Union, à différents niveaux[197], ne constitue que la première étape d'un processus juridique visant la protection de l'environnement au sein de l'Union. En effet, l'UEMOA est appelée à prendre des mesures juridiques complémentaires dans le cadre de son droit dérivé pour mettre en œuvre les principes directeurs définis par le droit primaire.

[197]Traité original et Protocole additionnel II.

Chapitre II : Un droit dérivé appréciable, mais en chantier

Bien qu'ayant de nombreuses insuffisances, le droit primaire de l'UEMOA a néanmoins introduit la protection de l'environnement en énonçant quelques mesures y relatives. Dans le principe, il revient au droit dérivé de prendre d'autres mesures d'ordre opérationnel. Loin d'être un processus achevé, le droit dérivé de l'UEMOA, qui est en construction progressive, a produit d'importantes sources juridiques visant à assurer une meilleure préservation de l'environnement dans l'espace communautaire.

Réglementation fondée sur le Traité et ses protocoles additionnels, le droit dérivé de l'UEMOA est constitué par les actes adoptés par les institutions de l'Union dans l'exercice de leurs compétences. Le droit dérivé ainsi défini comprend alors les actes contraignants que sont le règlement, la directive et la décision, ainsi que des actes non contraignants composés des résolutions, recommandations, délibérations, conclusions, etc.

Ce droit dérivé, dont une grande partie est en construction, embrasse d'importantes dimensions de l'environnement, tant globales et transversales que sectorielles. N'ayant pas la prétention de les aborder toutes, notre analyse portera sur certaines sources juridiques régissant quelques matières globales, multisectorielles et sectorielles.

Section I : La réglementation globale et intersectorielle

La réglementation globale et intersectorielle est constituée par l'ensemble des normes juridiques touchant des sujets transversaux de l'environnement. Elle se distingue de la réglementation sectorielle qui touche des sujets sectoriels de l'environnement. La définition de la réglementation globale et intersectorielle est plus complexe dans la mesure où elle touche des sujets transversaux impliquant de ce fait plusieurs secteurs qui souvent interagissent entre eux. Seront abordés au titre de la réglementation globale et intersectorielle, d'une part, l'un des outils considérés comme le plus efficace dans la gestion durable de l'environnement à savoir ; l'évaluation environnementale (§1) et, d'autre part, la pollution atmosphérique qui, du reste est un phénomène à source locale mais à effets globaux (§2).

Paragraphe 1 : L'évaluation environnementale

Quelle définition donner à l'évaluation environnementale (A) et quel est son encadrement juridique en cours au sein de l'Union (B) ?

A. Définition et instruments de l'évaluation environnementale

L'évaluation environnementale (EE) est définie par la Convention d'Espoo[198]comme une procédure nationale ayant pour objet d'évaluer l'impact probable d'une activité proposée sur l'environnement. Elle est donc une procédure dont l'objectif est de permettre d'évaluer les effets qu'une activité ou un projet peut avoir sur l'environnement.

[198] Convention d'Espoo de 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière.

La doctrine donne un contenu précis à cette procédure. En effet, Michel PATRICK définit l'EE comme la démarche destinée à analyser les effets sur l'environnement d'un projet d'aménagement, d'un programme de développement, d'une action stratégique, à mesurer leur acceptabilité environnementale et à éclairer les décideurs[199]. Pour Sadler BARRY, l'EE est « un processus systématique qui consiste à évaluer et à documenter les possibilités, les capacités et les fonctions des ressources et système naturels, afin de faciliter la planification du développement durable et la prise de décisions en général ainsi qu'à prévoir et à gérer les impacts négatifs et les conséquences de propositions d'aménagement en particulier »[200].

Selon la Banque mondiale[201], l'EE est un outil polymorphe, cartésien et intégrateur qui permet de faire :

- un diagnostic non seulement de départ et d'arrivée d'un projet, mais aussi une évolution potentielle sans le projet ;
- une évaluation des impacts relatifs et potentiels de ce projet ;
- une prévision de mesures/moyens pour éviter et atténuer ces impacts ou les compenser.

Elle constitue une démarche multi-étages qui analyse les effets environnementaux d'un projet, en mesure l'acceptabilité environnementale et permet aux décideurs de prendre une décision en connaissance de cause. L'EE vise ainsi à :

- ✓ améliorer la décision par une prise en compte explicite et sélective des considérations environnementales ;
- ✓ fournir une base solide pour la gestion des impacts environnementaux des actions d'aménagement ;

[199] PATRICK Michel, *L'étude d'impact sur l'environnement*, objectifs, cadre réglementaire et conduite de l'évaluation, BCEOM, Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 2001, p, 6

[200] BARRY Sadler, *Etude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale*, Rapport final, étude commanditée par le Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (BFEEE), en collaboration avec l'International Association for Impact Assessment (IAIA), mars 1994

[201] CROWLEY, M., RISSE N. (2011). «L'évaluation environnementale stratégique : un outil pour aider les administrations publiques à mettre en œuvre le développement durable », Télescope, vol. 17, n° 2, p. 1-29

- ✓ permettre aux citoyens de s'exprimer sur les modifications prévisibles de leur cadre de vie ;
- ✓ favoriser l'intégration des objectifs fondamentaux que sont la protection de l'environnement et le développement durable.

Les droits nationaux essaient de s'aligner sur cette définition en maintenant presque son contenu. En effet, la loi 2018-28 du 14 mai 2014 déterminant les principes fondamentaux de l'évaluation environnementale au Niger, définit l'évaluation environnementale comme « un ensemble des processus qui visent la prise en compte des enjeux environnementaux et sociaux ainsi que les effets et impacts associés dans la planification ou le développement d'opérations, de projets, de programmes, de plans ou de politiques ». Elle rend compte des effets prévisibles et permet d'analyser et de justifier les choix retenus au regard des enjeux identifiés[202].

Outil efficace et efficient de la préservation de l'environnement, l'évaluation environnementale assure une conciliation entre le développement économique et la protection de l'environnement dont l'interdépendance a été reconnue par la Déclaration de Rio de 1992[203]. Elle constitue selon le Professeur Michel PRIEUR, l'instrument essentiel de prévention des atteintes à l'environnement en se positionnant comme un outil du principe de prévention[204].

Elle peut être conduite à l'échelle nationale comme dans un espace concerné par deux ou plusieurs pays, auquel cas on parle d'évaluation environnementale transfrontière qui évalue

---

[202] République du Niger, loi 2018-28 du 14 mai 2014 déterminant les principes fondamentaux de l'évaluation environnementale au Niger, article 9 consacré aux définitions des termes,
Cette loi a abrogé l'ordonnance N°97-001 du 10 janvier 1997, portant institutionnalisation des Etudes d'Impact sur l'Environnement.

[203]Principe 4 : « Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément ».

[204] PRIEUR Michel, Les études d'impact dans la Convention de Barcelone et ses protocoles et les liens avec la Convention d'Espoo, Rabat, avril 2015, communication en ligne : https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/meetings/2015/April_Marocoo_Espoo_Conv___SEA_in_Mediterranean_reg/b._Prieur_26_slides_Espoo-Fr.pdf, consulté le 05 juin 2018.

scientifiquement les effets d'un projet sur l'environnement d'un Etat voisin pour prévenir d'éventuels effets négatifs sur l'environnement de cet Etat. Elle contribue à la mise en œuvre du principe visant l'interdiction de causer des dommages au-delà des frontières nationales[205].

Les voies et les moyens par lesquels les EE peuvent être intégrées dans les processus de développement et de lutte contre la pauvreté incluent :

- un meilleur dialogue avec les populations potentiellement affectées et avec les aménageurs et les investisseurs ;
- une plus grande harmonie entre les principes des EE et les objectifs de leur mise en œuvre ;
- un rôle accru des gouvernements locaux et des municipalités dans l'examen et le suivi-évaluation des EE ;
- une plus grande participation des intéressés dans la pratique des EE et une meilleure diffusion de l'information sur les EE,
- et enfin un processus d'évaluation permanent des progrès dans la mise en œuvre des EE et de leurs résultats impliquant tous les acteurs concernés (aménageurs, gouvernements centraux et locaux, professionnels de la qualité et de l'assurance, professionnels de l'EE, médias et organismes financiers)[206].

Il est identifié plusieurs instruments de l'EE parmi lesquelles on peut retenir :

- l'audit environnemental, qui est un instrument permettant d'établir la nature et l'étendue de tous les impacts environnementaux d'une installation existante. Il définit et justifie

[205] *Ibid*.
[206] MERCIER Jean-Roger et BEKHECHI Mohammed Abdelwahab BOURGINE Paul, PETER THERRY Clément, PETER Leonard, BOUCHARD Michel A., l'évaluation environnementale *: un outil majeur du développement durable* in Revue africaine de gestion et d'évaluation environnementales, vol5, Avril 2003, en ligne sur le lien : http://www.ajeam-ragee.org/vol5p102t139.htm, consulté le 05 juin 2018

les mesures à prendre pour atténuer et/ou renforcer les impacts selon leur nature, estime le coût desdites mesures et recommande un calendrier pour leur mise en œuvre. Pour certains projets, le rapport d'EE peut se limiter à un audit environnemental ; dans d'autres cas, cet audit n'est que l'un des documents constitutifs de l'EE ;

- l'étude d'impact environnemental et social (EIES), qui est un processus technique et administratif permettant l'identification, l'examen et l'évaluation préalables des impacts positifs et négatifs qu'une activité ou qu'un projet envisagé peut avoir sur son milieu d'insertion. L'EIES peut être détaillée lorsque les impacts sont jugés potentiellement importants ; il s'agit alors d'une EIES détaillée ;
- lorsque le projet ou l'activité a des impacts mineurs et n'est pas prévu pour être réalisé dans une zone à risque ou écologiquement sensible, on procède à une EIES simplifiée ou notice d'impact environnemental et social (NIES) ;
- l'évaluation environnementale stratégique (EES), quant à elle, est une procédure administrative et technique d'évaluation systémique (holistique) et itératif des effets environnementaux et sociaux (négatifs et positifs) que pourrait générer sur le milieu d'accueil la mise en œuvre d'une politique, d'un plan ou d'un programme, dès le début du processus de développement. Elle repose sur les principes de transparence, de précaution et de participation, et constitue un outil d'aide à la décision.

D'autres instruments qu'il est difficile de ranger dans une catégorie homogène existent. Dans ce contexte, d'autres acteurs utilisent comme instruments l'audience publique, l'inspection environnementale, etc.

Les développements qui suivent passeront en revue l'encadrement juridique international de l'EE (B) avant d'examiner l'EE dans l'espace UEMOA (C).

B. L'encadrement juridique international et régional de l'EE

Le droit international de l'environnement a commencé à encadrer les évaluations d'impact sur l'environnement à partir des années 70. Dans un premier temps, l'évaluation environnementale ressort du contenu normatif des instruments juridiques internationaux visant la protection de l'environnement. Dans un second temps, elle constitue un mécanisme de mise en œuvre et de suivi de ces instruments juridiques internationaux[207].

Les évaluations environnementales sont encadrées par des instruments de soft law et de hard law. Ainsi, la décision 14/25 du 17 juin 1987 du PNUE a défini les buts et les principes de l'EE. Cette décision, qui invite les acteurs régionaux et nationaux à conclure des accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux, a envisagé l'adoption d'un accord mondial sur les EE. Mais cette initiative est restée au stade des souhaits. Son principe 12 énonce des règles applicables aux EE transfrontières, qui ont d'ailleurs été reprises par la Convention d'Espoo de 1991.

Le tableau ci-dessous fait état de quelques instruments internationaux et régionaux relatifs à l'EE.

	Instruments juridiques	Dispositions concernant l'EE
1	Convention sur le droit de la mer	Art. 206
2	Convention sur la diversité biologique	Art. 14-1
3	Convention sur les changements climatiques	Art. 4-1 e et f
4	Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation	Art. 12
5	Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles	Art. 14-2b
6	Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée	Art. 4-3-c

[207]NANFAH Schram Paule Jessie, L'évaluation environnementale dans les conventions internationales relatives à l'environnement, Mémoire de master 2 en Droit international et Comparé de l'environnement, Limoges 2012

7	Protocole de Madrid sur l'Antarctique de 1991	Art. 8
8	Plan d'action de Stockholm de 1972	Principes 17 et 21
9	Déclaration de Stockholm de 1972	Principes 2 et 21
10	Déclaration de Rio de 1992	Principes 17 et 19
11	Charte mondiale de la nature de 1982	Paragraphe 11-c
12	Convention d'Abidjan sur 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	Art. 13

Tableau 1 : Echantillon d'instruments concernant l'EE

Pour une meilleure mise en œuvre des conventions, notamment l'interprétation commune de leurs dispositions, les conférences des parties de certaines d'entre elles ont adopté des lignes directrices, qui constituent de véritables instruments de mise en œuvre de ces conventions. Elles définissent même souvent des mesures supplémentaires relatives à leur mise en œuvre[208].

En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique, la COP 8 a adopté des lignes directrices pour l'intégration des questions relatives à la diversité biologique dans les législations et/ou processus concernant les études d'impact sur l'environnement et dans l'évaluation environnementale stratégique.

Dans ce même contexte, la COP de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau a adopté la résolution VII.16, qui engage les parties contractantes à intensifier leurs efforts pour garantir que tout projet, plan, programme et politique susceptible de modifier les caractéristiques écologique des zones humides inscrites sur la liste de Ramsar, ou d'avoir des

[208] *Ibid.*

effets défavorables sur d'autres zones humides de leur territoire, fera l'objet d'une étude d'impact rigoureuse et les prie d'officialiser cette procédure en prenant des dispositions politiques, juridiques, institutionnelles et administratives. Cette résolution invite en outre les parties contractantes à s'assurer que les études d'impact déterminent la valeur réelle des écosystèmes des zones humides en tenant comptent de leurs fonctions, valeurs et avantages et à tenir compte de ces valeurs écologiques, économiques et sociales dans les procédures de prise de décisions[209].

Il convient de noter que l'EE fait l'objet d'une convention spécifique, régionale au départ, puis amendée pour devenir universelle[210]. Il s'agit de la Convention d'Espoo du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière. Elle impose aux parties l'obligation générale de notifier et de se consulter sur tous les projets majeurs susceptibles d'avoir un impact transfrontière préjudiciable à l'environnement et l'obligation d'évaluer l'impact sur l'environnement de certaines activités au début de leur planification.

La Convention d'Espoo répond aux préoccupations du principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972 sur l'environnement humain, qui stipule que « chaque État a le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de sa juridiction ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale ».

---

[209] Résolution VII.16 : La Convention de Ramsar et l'étude d'impact : stratégique, environnemental et social, voir https://www.ramsar.org/fr/document/resolution-vii16-la-convention-de-ramsar-et-letude-dimpact-strategique-environnemental-et, consulté le 05 juin 2018

[210] La Convention d'Espoo était initialement une convention régionale européenne, ayant été élaborée sous les auspices de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE). Elle est de nos jours ouverte à l'adhésion de tous les Etats membres de l'ONU en raison de son importance pour la protection de l'environnement.

L'évaluation environnementale a pour finalité la prise de mesures préventives ou anticipatives visant un préjudice à l'environnement. Elle participe de ce point de vue à la mise en œuvre du principe de prévention qui est un principe fédérateur reconnu par un nombre important d'instruments juridiques internationaux ou régionaux de protection de l'environnement.

L'un des éléments attestant l'usage de l'EE comme outil de mise en œuvre des conventions internationales est son intégration dans le droit interne des Etats conformément aux dispositions des conventions y relatives. En effet, la quasi-totalité des Etats dispose de nos jours d'un cadre juridique sur l'EE.

Pour la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux auxquels leurs Etats membres sont parties, des organisations économiques régionales et/ou sous-régionales assurent l'encadrement juridique communautaire de l'EE. C'est notamment le cas de l'UEMOA, qui a entamé un processus y relatif

C. L'EE dans l'espace UEMOA

Dans le processus de mise en œuvre des instruments juridiques internationaux ayant trait à l'EE, l'UEMOA s'est inscrite dans une dynamique d'encadrement juridique communautaire ouest-africain de l'EE. Un projet de règlement communautaire sur l'EE a été initié à un moment où la totalité des Etats membres de l'UEMOA disposait déjà d'un texte national régissant l'EE. Cette situation de postériorité a contribué à forger le contenu et les objectifs de ce projet de texte communautaire. En effet, celui-ci n'a pas pour ambition d'influencer les cadres juridiques nationaux en matière d'EE, mais plutôt de les renforcer en les

harmonisant et en les complétant sur le versant transfrontière, c'est-à-dire la dimension communautaire qui échappe au champ d'application des droits nationaux.

1. Des droits nationaux devanciers

La totalité des pays membres de l'UEMOA dispose d'un cadre juridique national régissant l'EE[211]. Ces cadres comprennent un texte législatif et des textes réglementaires. Ces textes législatifs et réglementaires sont souvent complétés par des guides généraux et des guides sectoriels[212].

La participation du public est bien développée dans ces textes nationaux, sous la forme d'audience publique pour certains textes ou d'enquête publique pour d'autres.

Le cadre institutionnel de l'EE relève partout du ministère en charge de l'environnement qui constitue l'autorité compétente chargée de prendre toutes les décisions d'autorisation. Le document de conformité délivré par le ministre de tutelle est connu sous des dénominations diverses en fonction des pays :« certificat de conformité environnementale », « avis

[211] L'évaluation environnementale est régie :
- Au Niger par l'ordonnance 97-001 du 10 janvier 1997 portant institutionnalisation des études d'impact sur l'environnement, qui est en cours de révision,
- Au Burkina Faso par le Décret n°2015-1187 PRES/TRANS/PM/MERH/MATD/MME/MS/MARHA/MRA/MICA/MHU/MIDT/MCT du 22 octobre 2015 portant conditions et procédures de réalisation et de validation de l'évaluation environnementale stratégique, de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social.
- Au Sénégal par le Décret nº 2001-282 portant application du Code de l'environnement
- En Côte d'Ivoire par le Décret n°2013-41 du 30 janvier 2013 relatif à l'Evaluation Environnementale Stratégique des Politiques, Plans et programmes
- Au Mali par le décret 08/346/P-RM du 26 juin 2008 relatif à l'étude d'impact environnemental et social, modifié par le décret N°09-318/P-RM du 2 juin 2009
- Au Togo par le Chapitre 1er du Titre III de la Loi N° 2008-005 du 30 mai 2008, portant loi cadre sur l'environnement
- Au Benin par le titre V de la loi N°98-030 du 12 février 1999, portant Loi cadre sur l'environnement au Benin,
- En Guinée Bissau par la Loi n°10/2010 du 24 septembre sur l'évaluation environnementale

[212] Les Etats membres de l'UEMOA, à l'exception du Mali et du Niger disposent de guides (globaux ou sectoriels).

conforme », « autorisation de projet », « déclaration de conformité environnementale », « agrément », « permis », etc.

Les instruments juridiques nationaux prévoient le plus fréquemment :

- une liste des activités exigeant une EE ;
- les responsables de la préparation de l'EE et les personnes devant supporter les charges financières y afférentes ;
- un cadre institutionnel ;
- la procédure à suivre ;
- les conséquences postérieures à l'EE.

2. Un projet de réglementation communautaire axée sur les initiatives transfrontalières

L'article 9 de l'Acte additionnel II n°01/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant adoption de la Politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA dispose que l'Union et ses Etats membres s'engagent à réaliser de façon systématique des EE préalables à toute politique, tout investissement et toute action susceptible d'avoir un impact sur l'environnement et que l'Union veille à harmoniser les textes sur l'EE. Parmi les actions prioritaires retenues au titre de la mise en œuvre de la Politique commune d'amélioration de l'environnement figure l'harmonisation des règlementations relatives aux EE au sein de l'UEMOA.

Sur ces fondements, l'UEMOA a élaboré un projet de texte communautaire sur l'EE, en décembre 2013. L'étude qui a abouti à l'élaboration de ce projet de texte a d'abord fait un état des lieux des cadres juridiques nationaux des Etats membres de l'UEMOA sur l'EE.

Le projet de règlement communautaire de l'UEMOA sur les EE, qui est dans un processus non encore avancé[213], innove en contribuant à l'harmonisation des textes nationaux en la matière, en introduisant un agrément communautaire des EE, en prenant en compte la dimension transfrontalière de l'EE, en systématisant l'EE dans un contexte transfrontalière et en mettant en place un cadre institutionnel régional.

Ce texte communautaire respecte le principe de subsidiarité en laissant aux Etats membres le soin de réglementer l'EE et à travers la confirmation et le renforcement des règles nationales prises à leur niveau.

Paragraphe 2 : La lutte contre la pollution atmosphérique

La Convention de Genève du 13 novembre 1979 sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance définit la pollution atmosphérique comme « l'introduction dans l'atmosphère par l'homme, directement ou indirectement de substances ou d'énergie ayant une action nocive de nature à mettre en danger la santé de l'homme, à endommager les ressources biologiques et les écosystèmes, à détériorer les biens matériels et à porter atteinte ou nuire aux valeurs d'agrément et aux autres utilisations légitimes de l'environnement […] »[214]. Phénomène de source locale, mais à multiples conséquences universelles, la pollution atmosphérique est l'un des rares fléaux qui ont reçu plusieurs réponses juridiques internationales, dont la mise en œuvre a induit également des réponses juridiques régionales, notamment ouest-africaines dans le cadre de l'UEMOA.

[213] Un atelier régional, organisé par la Commission de l'UEMOA et qui a regroupé les experts des Etats membres, d'institutions internationales et régionales, s'est tenu en avril 2014. Cet atelier a permis aux experts de valider le rapport de l'étude. Après cette validation, le projet de texte doit poursuivre son chemin qui comprend entre autres des ateliers nationaux de validation dans les Etats membres suivi d'un atelier régional de validation. C'est après ces étapes que le projet texte consensuel est introduit dans le circuit de l'UEMOA pour adoption par ses instances statutaires. Le processus connait une interruption pour une question d'harmonisation avec la CEDEAO qui entre temps a aussi initié un projet de texte communautaire sur les évaluations environnementales.

[214] Article 1 (a).

A. La pollution atmosphérique : de multiples réponses juridiques internationales et régionales

La pollution atmosphérique est un phénomène local qui produit d'énormes effets à l'échelle universelle. Elle a sa source physique comprise totalement ou partiellement dans une zone soumise à la juridiction nationale d'un Etat[215]. Elle constitue un véritable problème de salubrité, d'environnement et de santé publique. Sur le plan environnemental, des travaux d'experts ont prouvé en 1987 que la pollution atmosphérique a un impact négatif sur les forêts. Selon ces travaux, la pollution atmosphérique contribue à la déstabilisation ou même à la rupture des écosystèmes forestiers, en rendant les arbres moins résistants au manque de pluie et aux attaques de nature virale ou parasitaire[216].

La lutte contre la pollution atmosphérique doit se faire à un double niveau eu égard à ses origines. Il convient en effet non seulement d'établir des normes, mais aussi de s'attaquer aux combustibles, notamment ceux qui sont riches en soufre, ceux qui contiennent du plomb, etc. Répondant à cette préoccupation, la communauté internationale a procédé à l'élaboration de normes ou standards[217] qui s'imposent aux Etats. Ces normes ont beaucoup influencé le droit international de l'environnement. En effet, le principe d'interdiction de porter atteinte à l'environnement d'un autre Etat trouve ses origines dans la dynamique de la lutte contre la pollution atmosphérique[218].

Les limites territoriales sont des tracées géographiques qui n'ont aucun effet sur la pollution atmosphérique transfrontière dont les impacts peuvent se manifester jusqu'à 1000 km

[215]Article 1 de la Convention de Genève. Voir également DOUMBE BILLE Stéphane, MIGAZZIN C. NERI K, PACCAUD F. SMOLINSK A.M. droit international de l'environnement, Larcier, Bruxelles, 2013, pp 105-107

[216] BEURIER Jean Pierre & KISS Alexandre, Droit international de l'environnement, Etudes internationales, Pédone, Paris, 2010, N°3, pp 284-286

[217] ROMI Raphael, Droit de l'environnement, Montchrestien, Lextenso éditions, 7ème édition, Paris 2010pp 496-499

[218] Sentence arbitrale dans l'affaire de la fonderie de Trail, Op Cit

de la source[219]. Les frontières sont de ce fait impuissantes face à ce phénomène. D'où la nécessité absolue de résoudre la problématique globale de la pollution atmosphérique par des mesures universelles ou régionales.

Des réponses juridiques au triple plan international, régional et national ont ainsi été apportées à la pollution atmosphérique. En effet, la communauté internationale s'est attaquée aux pollutions atmosphériques transfrontières à longue distance. Conclue dans le cadre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, la Convention régionale et inter-régionale de Genève a été complétée par plusieurs protocoles, dont celui d'Helsinki de 1985 sur le soufre, celui de Genève de 1991 sur la lutte contre les émissions des composés organiques volatiles ou de leur flux transfrontière, et les deux protocoles d'Aarhus de 1998 portant respectivement sur la réglementation des émissions de métaux lourds et sur les polluants organiques persistants.

Outre la Convention de Genève, le chapitre 9 de l'Agenda 21 adopté en 1992 par la Conférence de Rio incite les Etats à prendre en compte dans leurs actions futures, la lutte contre la pollution atmosphérique transfrontière. Ils peuvent à cet effet bénéficier de l'appui des organismes compétents des Nations Unies ainsi que des organisations intergouvernementales et non gouvernementales, du secteur privé et des institutions financières. Il recommande également la conclusion de nouveaux accords régionaux sur la limitation de la pollution atmosphérique transfrontière[220]. C'est ainsi qu'a été adopté le Protocole d'Oslo de 1994, additionnel à la Convention de Genève de 1979, qui a défini une nouvelle réduction des émissions de soufre après celle établie par le Protocole d'Helsinki de 1985.

[219]GUNDLING Lothar (1998), droit international de l'environnement : atmosphère, eau douce et sols, programme de formation à l'application du droit international de l'environnement, UNITAR, Genève, Suisse, 128 p 7
[220] Agenda 21, chapitre 9 D, Pollution atmosphérique 9.28 (a)

La lutte contre la pollution atmosphérique s'est élargie en s'inscrivant dans un autre registre, celui de la protection de la couche d'ozone. L'ozone est un gaz dont la molécule est formée de trois atomes d'oxygène. Fortement concentrée entre 12 et 45 kilomètres d'altitude, l'ozone filtre une partie des radiations solaires ultraviolettes susceptibles d'être nocives aux différentes formes de vie terrestre.

Des recherches conduites sous l'égide du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) vers la fin des années 70 ont relevé que la réduction de la couche d'ozone pouvait engendrer de graves conséquences sur la santé humaine, notamment le cancer de la peau et des affections oculaires[221] et bien d'autres effets biologiques susceptibles d'affecter l'ensemble des êtres vivants terrestres. L'ozone est un gaz spécifique en ce sens que, si son excès nuit, sa rareté est aussi de nature à menacer l'existence humaine sur la planète Terre. En effet, l'ozone est doté d'un pouvoir particulier qui lui permet de capter les rayons ultra-violets émis par le soleil.

Le phénomène de l'appauvrissement de la couche d'ozone[222] est principalement dû à des chlorures provenant de l'utilisation de certaines substances, notamment les

---

[221] BEURIER Jean Pierre & KISS Alexandre, *Droit international de l'environnement*, Op Cit p 285

[222]L'appauvrissement de l'ozone est l'expression consacrée pour désigner l'amincissement de la couche d'ozone dans la stratosphère. L'ozone s'appauvrit lorsque l'équilibre naturel entre sa production et sa destruction dans la stratosphère est perturbé en faveur de sa destruction. Les activités humaines sont le principal facteur responsable de la perturbation de cet équilibre naturel, principalement à cause des émissions dans l'atmosphère de produits chimiques de synthèse connus sous le nom de substances appauvrissant la couche d'ozone . Il s'agit de substances stables qui ne sont pas décomposées dans la basse atmosphère et qui contiennent du chlore et/ou du brome. Voir, site du gouvernement du Canada, appauvrissement de la couche d'ozone : causes, situation et restauration, disponible sur rn ligne : https://www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/pollution-atmospherique/enjeux/couche-ozone/appauvrissement-consequences/causes-situation-restauration.html, consulté le 07 juin 2018

La concentration normale de l'ozone dans l'atmosphère étant de l'ordre de 440 dobson par-dessus l'Antarctique, l'on a observé une chute de ce gaz de l'ordre 200, sur une échelle allant de 100 à 550. L'étendue du trou a alors été estimée à 27 millions de km²,

L'histoire nous renseigne qu'il y a eu plusieurs trous connus dans la couche d'ozone. En effet, le premier trou a été identifié dans les années 1980 au-dessus de l'Antarctique, où il apparaît et disparaît au rythme des saisons (formation au printemps et disparition à l'automne). En 2011, une diminution record de la couche d'ozone a été

chlorofluorocarbones ou les halons, observés dans l'Antarctique depuis 1985. Son impact sur le réchauffement de la planète a influencé l'agenda mondial qui a induit l'adoption de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone, le 22 mars 1985, sous les auspices du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

Entrée en vigueur le 22 septembre 1998, cette Convention est un accord-cadre de principe n'imposant pas des obligations spécifiques, mais qui a permis plus tard aux parties de convenir de mesures techniques, précises et appropriées de mise en œuvre[223]. En effet, en 1985, la communauté internationale n'avait pas encore réuni toutes les conditions techniques, politiques et économiques lui permettant d'obtenir un accord techniquement contraignant sur la réduction de la production et l'utilisation des substances susceptibles de détruire la couche d'ozone.

Son objectif général, qui consiste en la prise de mesures appropriées pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs résultant ou pouvant résulter d'activités humaines modifiant ou susceptibles de modifier la couche d'ozone[224], illustre bien ce contexte. Son article 6, qui institue une Conférence des Parties, permet de conclure des protocoles additionnels visant à réglementer de manière plus précise des préoccupations spécifiques liées à la protection de la couche d'ozone. C'est dans cette démarche progressive que le Protocole de Montréal sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone a été adopté le 16 septembre 1987 suite à la découverte d'un trou dans la couche d'ozone au-dessus de l'Antarctique. Instrument de mise en œuvre de la Convention de Vienne et constituant un

---

observée à l'autre pôle, en Arctique, une autre région qui est également affectée par cette problématique. La perte d'ozone y a alors atteint une valeur de 80 % (entre 15 et 20 km d'altitude).
Voir futura planète ; trou dans la couche d'ozone, disponible en ligne : https://www.futura-sciences.com/planete/definitions/climatologie-trou-couche-ozone-13829/, consulté le 07 juin 2018

[223]GUNDLING Lothar (1998), D*roit international de l'environnement : atmosphère, eau douce et sols* Op Cit p30

[224] Article 2 de la Convention de Vienne.

acquis appréciable, il n'est pas parvenu à prendre des mesures strictes d'élimination de toutes les substances qui appauvrissent la couche d'ozone, mais il a permis de fixer les principes et un agenda pour leur réduction graduelle.

Des révisions ultérieures[225] de cet instrument ont ensuite permis d'atteindre l'objectif d'arrêt progressif[226] de la production et de l'utilisation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Dans sa mise en œuvre, le Protocole de Montréal a pris en compte la situation économique des pays en développement en leur accordant un calendrier différé[227]. Il a également servi à la mise en place d'un fonds pour aider les pays en développement à faire face aux coûts supplémentaires que demande cette réduction ou cette élimination. Outre la mise en place de ce fonds d'appui à la mise en œuvre du système juridique international sur la couche d'ozone, des délais supplémentaires ont été accordés aux pays en développement pour l'élimination de certaines substances, notamment les chlorofluorocarbones (CFC), dont la date d'élimination convenue a été fixée au1er janvier 1996.

B. La pollution atmosphérique en Afrique de l'Ouest : une réponse juridique communautaire réductrice

La pollution atmosphérique est un phénomène constant dans presque tous les Etas de l'Afrique de l'Ouest, à telle enseigne que les populations impuissantes semblent s'en accommoder en la tolérant par accoutumance ou par résignation[228].

[225]Londres 1990, Copenhague 1992.
[226] Une réduction de 100% pour les trichloroéthanes en 1996 et les halons en 1994.
[227] Le Protocole a fixé un agenda de réduction ou d'élimination de toute une série de substances avec des délais d'exception pour les pays en développement.
[228] ADON Gnangui, introduction au droit de l'environnement en Afrique, le cas de la Côte d'ivoire, l'Harmattan, Paris 2009, pp 212-213

Tout comme en Europe, la pollution en Afrique en général et en Afrique de l'Ouest en particulier est passée d'une forme localisée à une forme globale. Provoquée dans un premier temps par des sources à faible intensité, notamment les eaux stagnantes, le transport ferroviaire[229], les rejets d'une industrie encore embryonnaire, les feux de brousse et, dans une moindre mesure, le chauffage domestique, l'on est passé de nos jours à une pollution atmosphérique transfrontalière à grande échelle, provoquée notamment par le transport aérien et terrestre et par l'industrie en pleine croissance. Il est urgent de la maitriser pour permettre aux populations de vivre dans un environnement sain conformément à l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981[230] et aux lois fondamentales de bon nombre de pays de l'Afrique de l'Ouest[231].

Ce défi majeur de permettre aux populations ouest-africaines de vivre dans un environnement sain, couplé avec l'impératif de contribuer à la mise en œuvre du droit international, ont conduit l'UEMOA à réglementer la pollution atmosphérique. Elle a à cet effet adopté à Dakar, le 4 juillet 2005, le règlement n°04/2005/CM/UEMOA portant harmonisation des réglementations relatives à l'importation, à la commercialisation, à l'utilisation et à la réexportation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et des équipements les contenant.

---

[229]L'Afrique de l'Ouest a connu la construction de deux voies ferrées, celle constituant l'axe Abidjan-Ouagadougou et celle constituant l'axe Dakar-Bamako. Dans le passé, y circulaient des trains dont la locomotive fonctionnait au charbon.

[230] Adoptée en 1981 et entrée en vigueur en 1986, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples proclame à son article 24 que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ».

[231] Le contenu de l'article 24 de la Charte a été repris par les lois fondamentales de pays comme le Burkina Faso (article 29 de la constitution de 1991), le Benin (article 27 de la constitution de 1990), le Mali (article 15 de la constitution de 1990), le Niger (article 27 de la constitution de 1996), le Sénégal (article 8 de la constitution de 2001), le Togo (article 41 de la constitution de 1992), le Tchad (article 47 de la constitution de 1996), le Cameroun (préambule de la constitution de 1996 révisée), la République du Congo (article 21 de l'acte fondamental – date ?), le Gabon (article 1er de la constitution de 1991).

Ce règlement, pris en application de la Convention de Vienne et du Protocole de Montréal, a admis le principe de l'interdiction de la production et de l'exportation des substances qui appauvrissent la couche d'ozone dans l'espace de l'Union. La même interdiction frappe l'importation de ces substances et des équipements les contenant ou fonctionnant avec de telles substances. Par contre, l'importation à l'intérieur de l'Union, en provenance d'un Etat tiers, des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et des équipements les contenant définis aux annexes I et II[232] du même règlement est soumise à l'autorisation du ministre du commerce, après avis du ministre en charge de l'environnement de l'Etat de destination finale. Le règlement établit un quota pour chaque Etat membre, qui dispose de la prérogative de le répartir entre les différents importateurs agréés. Il admet le principe de révision de la liste des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, telle que définie à ses annexes I et II, après avis du Comité communautaire ozone.

Le cadre institutionnel de mise en œuvre du règlement est le Bureau national ozone, qui doit être mis en place dans chaque Etat membre, et le Comité communautaire ozone de l'UEMOA. Défini comme une unité chargée, au niveau de chaque Etat membre, de la coordination et de l'impulsion de la politique nationale en matière de protection de la couche d'ozone, le Bureau national ozone doit enregistrer les importateurs et les distributeurs des substances qui appauvrissent la couche d'ozone et des équipements les contenant. Selon la règlementation communautaire, le Bureau national ozone est une simple unité d'enregistrement des importateurs et des distributeurs des substances qui appauvrissent la couche et des équipements les contenant. Cette réduction du rôle de l'institution nationale en charge de ces substances constitue une insuffisance qui, heureusement, est comblée par les textes nationaux créant ces institutions. Dans bon nombre de pays, comme le Burkina Faso et le Togo,

[232]Ces produits objets des annexes I et II du règlement n°4/2005/CM/UEMOA correspondent respectivement aux substances règlementées par le Protocole de Montréal à l'importation (annexe I) et aux équipements contenant les substances réglementées par le Protocole de Montréal (annexe II).

l'institution nationale ozone est également chargée de préparer l'avis technique du ministre en charge de l'environnement sur l'importation de matériaux susceptibles de contenir des substances pouvant appauvrir la couche d'ozone, conformément à l'article 5 du règlement.

Le Comité communautaire ozone, quant à lui, est chargé d'accompagner la mise en œuvre du Protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone dans l'espace UEMOA.

La réglementation communautaire de l'UEMOA sur la pollution atmosphérique est très réductrice en ce sens qu'elle se limite aux seules substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Elle devrait, au regard de la libéralisation de l'activité économique au sein de l'Union, fondé sur le droit d'établissement accordé aux citoyens de l'Union et l'harmonisation du droit des affaires dans le cadre de l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)[233], adopter une démarche globale de lutte contre la pollution atmosphérique ayant des origines diverses.

Cet élargissement devrait contribuer à harmoniser, au sein de l'Union, les cadres juridiques relatifs à la lutte contre la pollution atmosphériques globale. Cette harmonisation permettrait d'éviter un déséquilibre économique entre les Etats de l'Union. En effet nombreux sont les Etats membres de l'Union qui disposent d'une réglementation sur la pollution atmosphérique et leur harmonisation n'est pas évidente. Dans cette situation, un investisseur est toujours tenté d'investir dans le pays où les normes d'émission ne sont pas trop contraignantes.

[233] Tous les pays membres de l'UEMOA sont aussi membres de l'OHADA.

Les droits nationaux des Etats membres de l'Union ont contribué à combler cette insuffisance du droit communautaire par l'adoption de mesures juridiques pour lutter contre la pollution atmosphérique dans toutes ses dimensions. Ainsi, l'article 20 de la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant code de l'environnement de la Côte d'ivoire impose à tout détenteur d'immeuble, d'installation classée, de véhicules et d'engins à moteur, à toute personne exerçant des activités industrielles, commerciales artisanales ou agricoles, de les concevoir et les exploiter conformément aux normes techniques en vigueur en matière de lutte contre la pollution atmosphérique.

L'article 48 de la loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant code de l'environnement du Burkina Faso interdit la détention et l'abandon de toute substance ou de matière susceptible de polluer l'air, le sol, la faune, l'eau. La même interdiction frappe les substances ou matières engendrant des odeurs incommodes pour le voisinage ou susceptible de porter atteinte à la sécurité et à la santé publiques. L'article 67 soumet à taxation les activités polluantes, les produits et les équipements potentiellement polluants. L'article 101 institue un contrôle des produits mis sur le marché et des sources de rayonnements ionisants et non ionisants, ainsi qu'une surveillance biologique et génétique du territoire.

L'article 37 de la loi n° 98-56 du 29 décembre 1998 relative à la gestion de l'environnement du Niger interdit les actions suivantes :

- porter atteinte à la qualité de l'air ou provoquer toute forme de modification de ses caractéristiques ;
- émettre dans l'air toute substance polluante, notamment les fumées, poussières ou gaz toxiques, corrosifs ou radioactifs au-delà des limites fixées par les textes règlementaires ;

- émettre des odeurs qui, du fait de leur concentration ou en raison de leur nature, sont particulièrement incommodantes.

L'article 39 de la même loi, dans le souci d'éviter les pollutions atmosphériques, soumet au respect des normes techniques en vigueur au Niger la construction, l'exploitation et l'usage des immeubles, des établissements agricoles, industriels, commerciaux ou artisanaux, des véhicules ou autres objets mobiliers. L'article 62 de cette même loi, institue l'obligation d'éliminer ou de recycler les déchets produits dans les conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore ou la faune, à dégrader les paysages, à polluer l'air ou l'eau, à engendrer des bruits et des odeurs de nature à porter atteinte à l'environnement, à la santé.

Dans le même registre, l'article 78 de la loi 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code l'environnement du Sénégal traite de la lutte contre la pollution atmosphérique dans les mêmes termes que l'article 37 de la loi nigérienne.

La lutte contre la pollution atmosphérique devrait être abordée sur le fondement du principe de prévention[234] et les Etats membres de l'Union l'ont bien compris. Dans cette perspective, certains Etats membres de l'UEMOA ont fixé la nomenclature des établissements dit dangereux, insalubres et incommodes (EDII). C'est le cas notamment du Sénégal, qui les a réglementé à travers la loi n°2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement. Son article 10 L repartit les usines, ateliers, dépôts, chantiers, carrières et, d'une manière générale, les installations industrielles, artisanales ou commerciales exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et toute autre activité qui présente soit des dangers pour la santé, la sécurité, la salubrité publique, l'agriculture, la nature et

[234]Voir ADON Gnangui, introduction au droit de l'environnement en Afrique : le cas de la côte d'Ivoire, Op Cit

l'environnement en général, soit des inconvénients pour la commodité du voisinage, définis à l'article 9L, en deux classes, suivant leur dangerosité ou la gravité des inconvénients que peut présenter leur exploitation. Elles sont soumises à autorisation ou à déclaration.

Selon l'article 11L du même code, la première classe comprend les installations qui présentent de graves dangers ou inconvénients aussi graves. Leur exploitation ne peut être autorisée qu'à condition que des mesures spécifiques soient prises pour prévenir ces dangers ou inconvénients.

La seconde classe comprend les installations qui, bien que ne présentant pas d'inconvénients graves, doivent néanmoins respecter les prescriptions générales édictées en matière de préservation de l'environnement.

Le Burkina Faso a également pris des mesures juridiques pour encadrer l'installation et l'exploitation des EDII. Contrairement au Sénégal, les EDII sont repartis en trois classes au Burkina Faso. L'article 38 de la loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant code de l'environnement définit les trois classes d'EDII en fonction de leur dangerosité. La première classe comprend les établissements qui, de par leur nature, doivent être obligatoirement éloignés des habitations. La seconde classe comprend les établissements dont l'éloignement des habitations n'est pas rigoureusement nécessaire, mais dont l'exploitation ne peut être autorisée qu'à la condition que des mesures soient prises pour prévenir les dangers ou les incommodités. La troisième et la dernière classe comprend les établissements qui, bien que ne présentant pas d'inconvénients graves, ni pour le voisinage, ni pour la santé et la sécurité publiques, sont cependant soumis aux prescriptions générales édictées en vue de prévenir les atteintes à l'environnement. Ainsi, pendant que l'ouverture des établissements de la 1ère et de la 2ème classe, dont l'exploitation est de nature à exposer l'homme et l'environnement à des risques

majeurs, est soumise à autorisation, celle de la 3ème classe, dont les activités engendrent moins de risques, est soumise à déclaration préalable.

L'exploitation de ces EDII au Burkina Faso est soumise au contrôle régulier des inspecteurs des établissements classés[235] et aux normes d'émission en vigueur[236]. Pendant que certaines émissions sont interdites, d'autres sont soumises à autorisation[237]. Les établissements de la première classe doivent obligatoirement disposer d'un service opérationnel chargé des questions d'environnement. Les établissements des trois classes sont tous assujettis au paiement d'une taxe environnementale perçue lors de toute autorisation ou de déclaration d'ouverture. Ceux de la première et de la deuxième classe sont en outre soumis au paiement d'une redevance annuelle au titre des mesures environnementales.

Sous l'angle du droit comparé, la réglementation communautaire relative à la lutte contre la pollution atmosphérique a aussi retenu l'attention en Europe et au sein de l'Union européenne. En effet, outre le fait que la Convention de Genève de 1979 ait été adoptée dans le cadre de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 8 mars 1968, la Déclaration de principe sur la lutte contre la pollution de l'air. Selon cette Déclaration, toujours en vigueur, les législations nationales doivent, en se fondant sur le principe de prévention, prévoir des dispositions de nature à contraindre quiconque contribuerait à polluer l'air, de façon nocive, de réduire cette pollution.

La Communauté européenne a adopté la Directive 1991/61/CE du 24 septembre 1996 qui, a rendu obligatoire la délivrance d'un permis d'exploitation par les autorités compétentes

[235] Ces inspecteurs sont nommés par arrêté conjoint des ministres en charge de l'environnement, de l'industrie, des mines, de l'hydraulique, de la santé et du travail.
[236]Article 35 du décret n°98-322/PRES/PM/MECV/MCIA/MEM/MS/MATS/METSS/MEF du 28 juillet 1998 portant conditions d'ouverture et de fonctionnement des établissements dangereux, insalubres et incommodes.
[237] GARANE Amidou et ZAKANE Vincent, Droit de l'environnement burkinabé, Op Cit p 308

pour les installations appartenant aux industries de l'énergie, de production et de transformation de métaux, pour les produits minéraux ou métallurgiques, les industries chimiques, l'élimination de déchets, etc.

Dans le souci d'améliorer le droit communautaire de la pollution atmosphérique, le Parlement européen a adopté, le 21 mai 2008, la Directive 2008/50/CE qui, en plus de fusionner les directives antérieures, a instauré de nouvelles mesures sur les particules fines inférieures ou égales à 10 micromètres.

En matière de coopération bilatérale, l'Amérique a innové en donnant un exemple à suivre. Le Canada et les USA ont mis en place, le 11 janvier 1909, à travers le Traité de Washington, la Commission mixte internationale pour les eaux limitrophes des deux pays. Cette Commission est intervenue dans des affaires relatives à la pollution atmosphérique notamment dans l'affaire de la fonderie de Trail[238].

Section II : La réglementation sectorielle

A la différence de la règlementation globale et intersectorielle qui touche des secteurs transversaux, la réglementation sectorielle s'intéresse à des domaines spécifiques distincts, comme le milieu marin et côtier (§ 1) et les organismes génétiquement modifiés (§ 2).

[238] KISS, Alexandre C.LAMBRECHTS Claude , L'accord entre les États-Unis et le Canada relatifs à la qualité des eaux dans les Grands lacs**,** Annuaire Français de Droit International Année 1974 /20 pp. 797-807

Paragraphe 1 : La protection de l'environnement marin et côtier : nécessité d'une réglementation communautaire

Quelles sont les raisons d'une protection du milieu marin et côtier de l'Afrique de l'Ouest ? La Convention d'Abidjan 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 devrait inciter à une réglementation communautaire dans le cadre de l'UEMOA.

A. Les raisons d'une protection du milieu marin et côtier ouest-africain

Sur les huit Etats membres de l'UEMOA, seulement trois pays, le Burkina Faso, le Mali et le Niger, n'ont pas une ouverture maritime, les cinq autres étant des pays côtiers[239]. Les côtes maritimes de ces pays sont menacées par diverses sources de dégradation, notamment la pollution, l'avancée de la rive due à la montée des eaux, les conséquences des changements climatiques, etc.

Le regain d'intérêt pour le milieu marin et les zones côtières de l'espace UEMOA s'explique par des enjeux d'ordre socio-économique, culturel et environnemental. La zone côtière constitue un espace vital caractérisé par un climat doux et généreux attirant ainsi 60 à 65% de la population urbaine des pays côtiers. Elle abrite une population souvent dense de mangroves qui constituent des zones de reproduction essentielles pour certaines espèces telles les poissons. Elle recèle également des activités touristiques florissantes et abrite la quasi-totalité des installations hôtelières. La contribution du tourisme à l'économie des pays côtiers est non négligeable. Les activités industrielles se concentrent aussi pour la plupart, dans les zones côtières, où se développent ainsi d'importants échanges commerciaux.

[239] Bénin, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Sénégal et Togo.

Le milieu marin renferme par ailleurs une diversité biologique dense et des ressources naturelles abondantes, des gisements de pétrole, de gaz et de minerais[240]. Il contient également des ressources halieutiques considérables dont l'exploitation procure des revenus monétaires aux populations et des devises pour les économies nationales.

Le littoral ouest-africain contribue ainsi directement à produire des services écologiques d'une grande utilité pour les sociétés côtières, qui peuvent être répartis en quatre groupes : des services d'entretien (constitution des habitats et du milieu), de prélèvement (pêche, agriculture, bois d'énergie, produits alimentaires, etc.), de régulation (fixation de carbone) et d'agrément (plages, patrimoine culturel).

Le milieu marin et les zones côtières de l'Afrique de l'Ouest offrent également des voies d'accès au reste du monde, favorisant ainsi des échanges internationaux nécessaires au développement économique des pays, y compris ceux non côtiers. C'est en effet à travers ces voies maritimes que les pays enclavés assurent non seulement leur approvisionnement régulier en produits de consommation, mais aussi l'exportation de leurs produits.

Les activités humaines des zones côtières, à savoir, l'industrie, le tourisme, l'hôtellerie, l'habitation, la pêche, attirent de nombreux investisseurs financiers dans ces espaces, qui sont le théâtre de fortes spéculations foncières. Outre ces pressions foncières, les activités économiques qui s'y exercent constituent des sources de pressions énormes pour le milieu marin et côtier ouest-africain. Certains phénomènes constituent une sérieuse menace pour la faune et la flore des lagunes. En effet, les eaux marines pénètrent dans les lagunes et

[240]ASSEMBONI-OGUNJIMI Alida, la protection et la mise en valeur de l'environnement marin et côtier en Afrique de l'Ouest et du Centre à travers le système juridique d'Abidjan, in GRANIER Laurent, aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale, (Coord.), UICN, droit et politique de l'environnement N° 69, 2008, pp 131-154

augmentent ainsi leur taux de salinité, ce qui impacte négativement la vie sauvage aquatique[241]. En dehors de quelques rares cas de phénomènes naturels, la plupart des pressions sur le milieu marin et côtier sont dues à des activités anthropiques. Les activités touristiques et résidentielles sur les côtes privent le littoral des réserves sédimentaires et des échanges devant leur permettre d'assurer leur équilibre.

Les ressources halieutiques ouest-africaines subissent une pression due à la pêche illicite, non déclarée et non règlementée (INN)[242]. Cette pratique est favorisée par la faible capacité des gouvernements des pays littoraux ouest-africains à faire respecter les règles régissant la pêche et leur proximité avec l'Europe, qui est le premier marché mondial pour le poisson. En effet, cette forme de pêche, qui entraine une surexploitation non contrôlée des ressources halieutiques, contribue à l'épuisement de ces ressources et constitue une des causes d'extinction de certaines espèces. Elle se manifeste par le non-respect de la réglementation sur la pêche, notamment la pêche en dehors de la saison ou de la zone autorisée, le dépassement des quotas, l'utilisation de techniques de pêche destructrices, voire le pillage pur et simple pratiqué par des navires sans licence, qui mélangent ensuite le butin ainsi « volé » aux prises légales, avant de débarquer et de vendre le tout dans des ports légaux. Elle prive les pêcheurs locaux de leurs ressources et empêche le développement de filières d'exportation.

---

[241]Situations vécues au Bénin et en Côte d'Ivoire. Voir pour plus de détails : CORMIER Marie-Christine Salem, société et espaces littoraux ouest-africains, dynamiques, enjeux et conflits, fonds documentaire de l'ORSTOM, Orstom/MNHN- Laboratoire d'Ethnobiologie-biogeographie, document en ligne : http://horizon.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins_textes/pleins_textes_7/b_fdi_53-54/010016697.pdf, consulté le 08 juin 2018.

[242] Voir infra Partie II, Titre II, chapitre 1, paragraphe 2

Voir UE, Briefing de Bruxelles sur le développement rural, une série de réunions sur les questions de développement, ACP-UE, Lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) : Impacts et défis pour les pays ACP Ressources sur la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)1 compilé par Isolina Boto et Camilla La Peccerella, Centre Technique de Coopération agricole et rurale ACP-UE (CTA), Version révisé en Septembre 2012, document disponible en ligne : https://briefingsbruxelles.files.wordpress.com/2009/02/r6fr.pdf, consulté le 09 juin 2018.

Les pressions que subissent les zones marines et côtières ouest-africaines sont liées notamment aux activités industrielles, touristiques et d'exploitation des gisements marins. Ces activités sont sources de pollutions susceptibles de produire des dommages à la flore et à la faune marines et côtières. Comme le souligne J.-P. BEURIER[243], la mer est devenue l'exécutoire final de tous les déversements humains et naturels venus de la terre.

Tout comme les unités industrielles africaines prises globalement, celles installées dans les zones côtières ne disposent généralement pas de systèmes de traitement de leurs déchets et eaux usées, ou alors les systèmes de traitement mis en place ne fonctionnent pas de façon adéquate, si bien que les déchets et les eaux usées sont déversés comme tels dans la mer. L'activité touristique est polluante car elle génère des déchets souvent déversés dans la zone côtière, la transformant ainsi en dépotoir. Malgré le développement timide d'un écotourisme au large des côtes ouest-africaines, la pollution due à l'activité touristique côtière s'accélère à un rythme inquiétant. En outre, les activités d'extraction de sable et de graviers sur les côtes accélèrent le phénomène de l'érosion côtière.

Le besoin de protection de la zone marine et côtière ouest-africaine se fonde non seulement sur des raisons économiques, mais s'impose aussi du fait des lourdes menaces qui pèsent sur l'environnement marin et côtier. Pour faire face à ces périls et permettre une contribution efficace des zones marines et côtières au développement durable des pays côtiers ouest-africains, des instruments juridiques ont été adoptés, mais ils doivent être renforcés pour jouer pleinement leur rôle de régulation des nombreuses activités développées dans ces zones.

[243] BEURIER Jean Pierre et KISS Alexandre, Droit international de l'environnement, 4ème édition, Pedone, Paris 2010, pp 203-247

B. Un cadre juridique sous-régional favorable : la Convention d'Abidjan[244]

Soucieux de trouver une solution concertée à l'échelle sous-régionale aux multiples maux que rencontrent les milieux marins et côtiers ouest-africains, les ministres en charge de l'environnement de l'UEMOA ont attiré l'attention sur la nécessité pour l'Union de s'impliquer davantage dans la protection des zones côtières déjà entamée par les Etats membres, à travers une recommandation formulée dans ce sens en 1997[245]. La recommandation n°02/97/CM, adoptée à Lomé le 21 juin 1997, relative à la mise en place d'un programme de première génération pour l'environnement, a identifié huit sous-programmes dont l'un concerne la lutte contre l'érosion côtière.

Pour mettre en œuvre cette recommandation, l'UEMOA a réalisé, entre 1999 et 2000, une étude sur l'élaboration d'un programme régional de lutte contre l'érosion côtière. Actualisée en 2005, cette étude a débouché en 2007 sur l'adoption du règlement n°02/2007/CM/UEMOA du 6 avril 2007 mettant en place le Programme régional de lutte contre l'érosion côtière. Ce programme, qui vise à atténuer les conséquences économiques, environnementales, sociales et culturelles de l'érosion côtière dans les Etats membres de l'Union, poursuit quatre objectifs définis à l'article 2 du Règlement[246]. Pour atteindre ces objectifs, le règlement définit à son article 3, quatre composantes opérationnelles[247] dont la

[244]Convention d'Abidjan 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, du Centre

[245]Recommandation des ministres en charge de l'environnement de l'Union demandant à la Commission de s'impliquer dans la coordination et la recherche de financement des actions de lutte contre l'érosion côtière.

[246] Selon l'article 2 de ce règlement, le Programme régional de lutte contre l'érosion côtière poursuit les objectifs suivants : 1) renforcer les actions de suivi, de maîtrise des causes et de l'ampleur du phénomène de I 'érosion côtière sur l'ensemble des littoraux des pays concernés ; 2) contribuer au renforcement des capacités régionales en matière de lutte contre l'érosion côtière ; 3) contribuer à la définition des meilleures méthodes de lutte contre l'érosion côtière dans les zones sensibles d'intérêt économique, environnemental, social et culturel attaquées par l'érosion côtière ; 4) mettre en place des mesures de protection dans ces zones.

[247] Les quatre composantes du Programme régional de lutte contre l'érosion côtière sont : recherche et développement (composante 1) ; élaboration d'un schéma directeur d'aménagement du littoral (composante 2) ; études d'exécution d'ouvrages (composante 3) ; et travaux d'aménagement et/ou de protection (composante 4).

mise en œuvre réussie doit pouvoir contribuer à relever les maux majeurs que rencontrent les Etats côtiers membres de l'UEMOA en matière d'érosion côtière.

L'UEMOA veut ainsi relever les grands défis liés à la préservation du milieu marin et côtier ouest-africain à travers le Programme régional de lutte contre l'érosion côtière. L'approche peut être opportune et salvatrice car ce programme vise à opérationnaliser une recommandation. Au regard des grands enjeux (économiques, politiques, écologiques) de ce milieu, sa protection devrait être fondée sur des bases juridiques contraignantes à même d'assurer sa protection.

La mise en œuvre de ces cadres juridiques peut s'opérer par des plans d'actions, lesquels peuvent être déclinés en programmes. La démarche inverse est également possible, en ce sens qu'un programme pourrait avoir pour objectif d'aboutir à l'adoption d'un cadre juridique. Dans cette deuxième option, le Programme régional de lutte contre l'érosion côtière de l'UEMOA devrait chercher à atteindre, entre autres résultats, l'adoption d'un cadre juridique communautaire pour encadrer les activités socio-économiques dans les zones marines et côtières de l'espace UEMOA.

Sans en faire un objectif global ou spécifique, le document du Programme vise à lutter efficacement contre l'érosion dans les Etats membres de l'UEMOA en vue d'assurer la préservation de leurs potentialités socio-économiques. Il devra ainsi permettre de :

- mieux comprendre le phénomène à travers des actions de recherche-développement ;
- mieux cibler les aménagements par la mise en place d'un schéma directeur du littoral ;
- corriger ou prévenir les dommages graves par la réalisation d'ouvrages de protection.

Ni le développement d'un cadre juridique communautaire, ni le renforcement des cadres juridiques nationaux sur le littoral, ne constituent un objectif explicite de ce Programme. On relève par ailleurs un déphasage entre les objectifs du Programme tels que définis à l'article 2 du règlement et ceux prévus par le document du Programme. En effet, selon l'article 2 du règlement, le Programme a pour objectif de :

- renforcer les actions de suivi, de maîtrise des causes et de l'ampleur de l'érosion côtière sur l'ensemble des littoraux des pays concernés ;
- contribuer au renforcement des capacités régionales en matière de lutte contre l'érosion côtière ;
- contribuer à la définition des meilleures méthodes de lutte contre l'érosion côtière dans les zones sensibles d'intérêt économique, environnemental, social et culturel attaquées par l'érosion côtière ;
- mettre en place des mesures de protection dans ces zones.

L'interprétation du troisième objectif du Programme, permet d'émettre l'hypothèse selon laquelle la mise en place de mesures de protection devrait assurément comprendre des mesures juridiques. Le document du Programme évoque le développement des cadres juridiques nationaux comme un objectif opérationnel de la composante 1 relative à la recherche et au développement. En effet, selon ce document, la composante « recherche et développement », constituée de projets régionaux, a notamment pour objectif l'élaboration de loi sur le littoral qui prennent en compte les aspects juridiques liés aux fluctuations de la ligne de rivage. Toutefois, le développement de ces cadres juridiques ne semble pas être une priorité dans la planification du Programme car il ne fait l'objet d'aucun résultat, ni à court ni à moyen terme.

Le Programme régional de lutte contre l'érosion côtière de l'UEMOA doit, dans sa mise en œuvre, rechercher la synergie avec d'autres programmes, notamment le Programme grand écosystème marin du golfe de Guinée[248], le Programme grand écosystème marin du courant des Canaries[249], le Programme régional d'adaptation aux changements climatiques et côtier en Afrique[250] et le Programme régional de conservation de la zone côtière et marine en Afrique de l'Ouest[251].

La préservation du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique de l'Ouest et du Centre a été une préoccupation particulière dans ces deux sous-régions africaines. Ainsi, face à l'ampleur des impacts des activités anthropiques sur l'écosystème marin et dans le souci de trouver des solutions communes aux nombreux problèmes écologiques résultant de la dégradation du milieu marin et des zones côtières en Afrique de l'Ouest et du Centre, le Directeur exécutif du PNUE a convoqué à Abidjan en Côte d'Ivoire, du 16 au 23 mars 1981, la Conférence des plénipotentiaires sur la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières sur l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Cette Conférence a adopté, le 23 mars 1981, le Plan d'action d'Abidjan pour la protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, la Convention d'Abidjan 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 et son Protocole relatif à la coopération en matière de lutte contre la pollution en cas de situation critique. Ces deux textes constituent le système juridique initial d'Abidjan. Le 22 juin

[248] Démarré en 2004, le Programme grand écosystème marin du golfe de Guinée, financé par le FEM, dont la deuxième phase a pris fin en 2010, est intervenu en Guinée-Bissau, au Nigeria et les pays côtiers de l'Afrique centrale jusqu'en Angola.

[249] Le Programme grand écosystème marin du courant des Canaries, financé également par le FEM, inclut la Gambie et la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Sénégal

[250] Egalement financé par le FEM, ce programme a couvert le Cap Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, et le Sénégal.

[251]Ce programme met en œuvre plus d'une vingtaine de projets portant sur la conservation de la biodiversité, la mise en réseau des aires marines protégées et la gestion durable des pêcheries en Afrique de l'Ouest.

2012, le Protocole relatif à la coopération pour la protection et la mise en valeur du milieu marin et côtier d'origine tellurique et des activités dans la région Afrique occidentale, centrale et australe a été signé et officiellement adopté par les Parties, à Grand-Bassam en Côte d'Ivoire[252]. A la COP 12 de cette convention d'Abidjan, tenue en mars 2017, trois autres protocoles additionnels ont été validés et adoptés. Ce sont : (i) le Protocole relatif aux normes et standards environnementaux applicables en matière d'exploration et d'exploitation pétrolière et gazière offshore dans la zone de l'Atlantique Sud-Est; (ii) le Protocole relatif à la gestion des zones côtières; et (iii) le Protocole relatif à la gestion durable de l'écosystème mangrove. Leur signature est prévue lors de la réunion des Plénipotentiaires qui sera organisée en juillet 2019. Le Protocole additionnel sur les mangroves est le fruit d'une collaboration avec l'UICN, qui a contribué à son élaboration. Ce protocole constitue en effet un élargissement du champ d'application de la Charte régionale sur la mangrove, adoptée en 2010 par les ministres en charge de l'environnement de six pays ouest-africains, qui a été élaborée avec l'appui de l'UICN Sénégal, de Wetlands International Afrique et du Programme régional de lutte contre l'érosion côtière.

Les pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, soucieux de sauvegarder et de préserver leurs ressources marines exposées à une exploitation abusive, ont ainsi anticipé l'adoption de la Convention sur le droit de la mer[253] en adoptant le système juridique d'Abidjan. Conclue dans le cadre du Programme des mers régionales du PNUE, la Convention d'Abidjan est entrée en vigueur le 5 août 1984.

Le système juridique d'Abidjan est un ensemble d'instruments juridiques et opérationnels visant à promouvoir une gestion durable des milieux marins et des zones côtières

[252] Voir www.abidjanconvention.org
[253]Au moment de l'adoption du système juridique d'Abidjan, les négociations de la Convention sur le droit de la mer étaient en cours.

de l'Afrique de l'Ouest et du Centre. Il est basé sur deux mécanismes : l'un porte sur la protection de ces milieux marins et des zones côtières à travers la lutte contre toutes les formes de pollution et contre l'érosion côtière ; l'autre traite de leur mise en valeur appropriée. Les objectifs poursuivis par la Convention et le Protocole reflètent cette double ambition, ce dernier visant de façon spécifique à répondre aux situations critiques en mer et à coordonner les activités y relatives dans chacun des Etats parties.

Le besoin de protection des côtes de la sous-région est dicté par le souci de combler un vide juridique qui avait occasionné l'exploitation des richesses marines par des sociétés étrangères dotées de technologies avancées. La mise en valeur des ressources marines et côtières se justifie par le souci de contribuer au développement économique des pays côtiers par une exploitation rationnelle des potentiels qu'offrent ces zones, notamment en matière de production d'énergie, de pétrole, de gaz naturel, d'exploitation des ressources halieutiques, de pratique de l'aquaculture marine, le développement du tourisme balnéaire[254], etc.

Aux fins de conservation des ressources vivantes de la mer, la Convention d'Abidjan préconise la création d'aires marines protégées[255]. Celles-ci assurent non seulement la conservation de la diversité biologique maritime, mais offrent également des opportunités de mise en valeur écologique des milieux marins et des zones côtières à travers l'écotourisme, l'artisanat, l'éducation et la recherche scientifique. C'est en raison de sa double vocation que la Convention d'Abidjan en fait un outil efficace. On conviendra avec Alida ASSEMBONI-

[254]ASSEMBONI-OGUNJIMI Alida, la protection et la mise en valeur de l'environnement marin et côtier en Afrique de l'Ouest et du Centre à travers le système juridique d'Abidjan, Op Cit

[255]Article 11 de la Convention d'Abidjan : « Les parties contractantes prennent, individuellement ou conjointement, selon le cas, toutes les mesures appropriées pour protéger et préserver les écosystèmes singuliers ou fragiles ainsi que l'habitat des espèces et autres formes de vie marine appauvrie, menacées ou en voie de disparition. Elles s'efforceront à cet effet d'établir des zones protégés, notamment des parcs et de réserves et d'interdire ou de réglementer toute activité de nature à avoir des effets néfastes sur les espèces, les écosystèmes ou les processus biologiques de cette zone ».

OGUNJIMI[256] que, dans un contexte d'exploitation non contrôlée et face à la vulnérabilité des ressources halieutiques, couplée au manque de gestion efficace, les aires marines protégées permettent d'accroître la densité et la taille des individus et constituent donc un outil adéquat pour la protection et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique de l'Ouest et du Centre.

L'adoption du système juridique d'Abidjan dès 1981, un an avant la conclusion de la Convention sur le droit de la mer, traduit la prise de conscience, par les dirigeants de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, de l'urgence de protéger leurs côtes. Cette anticipation peut aussi s'expliquer par la méfiance des pays africains vis-à-vis des instruments juridiques universels dont l'initiative émane des pays développés et qui ne prennent pas suffisamment en compte les préoccupations des Africains. C'est le cas notamment de la Convention de Bâle, qui n'a pas entièrement résolu la problématique de la gestion des déchets dangereux en Afrique, en restant sur des positions dites de « gestion contrôlée ou conditionnée », ce qui a conduit à l'adoption de la Convention de Bamako qui a interdit tout déversement en Afrique de déchets dangereux en provenance de l'étranger. On se rendra effectivement compte, un an plus tard, que cette crainte était fondée car la Convention sur le droit de la mer de 1982 n'a pas fait de l'érosion côtière une question d'intérêt capital.

Pour prendre en compte des préoccupations liées à sa mise en œuvre efficiente et mieux règlementer certains secteurs spécifiques des milieux marins et des zones côtières, la Convention d'Abidjan a fait l'objet depuis une dizaine d'années d'un processus de révision dont les attentes sont énormes[257].

---

[256] ASSEMBONI-OGUNJIMI Alida, *Ibid*

[257]La réunion extraordinaire des parties contractantes réunie en juin 2008 à Johannesburg a identifié les points suivants à prendre en compte dans le processus de révision de la Convention d'Abidjan:

Outre le système juridique d'Abidjan, qui doit servir de fondement à l'UEMOA pour l'adoption d'un règlement communautaire sur les milieux marins et les zones côtières, il convient de souligner que l'activité normative visant à préserver ces zones est faible dans les Etats côtiers membres de l'UEMOA. Comme le souligne le rapport d'une étude régionale sur le littoral ouest-africain[258], tous les Etats ne disposent pas d'une loi spécifique au littoral et ceux qui l'on adoptée n'ont pas pris les textes règlementaires d'application y afférents. A défaut d'un cadre juridique spécifique au littoral, le milieu marin et les zones côtières sont régis par des dispositions éparses, souvent contradictoires, de divers textes juridiques, notamment les codes de l'environnement, les lois sur le domaine public, sur la pêche, sur l'urbanisme, le tourisme, etc. Cette insuffisance est partiellement comblée par le droit coutumier, qui reste par endroits vivace en matière de pêche, d'utilisation des cours d'eau, d'exploitation des mangroves et des récifs coralliens, d'affectation des sols, de tourisme, etc.

- renforcer l'Unité de la coordination régionale pour la mise en œuvre de la Convention et le transfert de ses fonctions à Abidjan ;
- renforcer le rôle des points focaux ;
- prendre en compte les initiatives régionales majeures, notamment les grands écosystèmes marins et côtiers et les autres programmes régionaux, développer des partenariats avec les parties prenantes pertinentes dans les secteurs marins et côtiers, comme la pêche, les ports et les industries, et améliorer les ressources techniques et financières pour permettre la mise en œuvre de la Convention ;
- accorder aux commissions ou aux autres arrangements institutionnels relatifs aux grands courants marins, le statut spécial de conseiller auprès du Secrétariat de la Convention ;
- amender le titre de la convention pour inclure la notion de gestion, mais également pour inclure la région Sud de l'Afrique. Amender également le texte de la Convention pour prendre en compte les dispositions pertinentes des conventions sur le droit de mer et sur les changements climatiques.

Décision CP 8/8 sur la revitalisation de la 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. Décision adopté à Dakar en avril 2008.

Voir également Décision CP8/1 approuvant le programme de travail de la convention et la Décision MoP 1/15/2008 acceptant que la revitalisation complète de la convention dépende des fonds disponibles et de la contribution des Etats Parties.

[258]Etude de suivi du trait de côte et schéma directeur littoral de l'Afrique de l'Ouest, Schéma directeur, Prescriptions générales, 2011.Cette étude a été commanditée par l'UEMOA et réalisée par l'UICN en 2011. Les rapports de cette étude ont été validés lors d'une réunion des ministres en charge de l'environnement et de l'érosion côtière des Etats concernés (Bénin, Cote d'Ivoire, Guinée-Bissau, Sénégal et Togo).–, qui a également validé la proposition de mettre en place un observatoire du littoral. A noter également la présence à cette réunion des ministres de pays non membres de l'UMOA, notamment la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Mauritanie, la Sierra Leone, le Liberia Cette étude a défini un Schéma directeur du littoral d'Afrique de l'Ouest qui a été validé par les ministres en charge de ces questions des pays concernés, lors d'une réunion tenue à Abidjan en République de Côte d'Ivoire, le 12 juillet 2018.

L'étude susmentionnée a recommandé comme une priorité, la mise en place de chantiers législatifs, relayés et accompagnés par une démarche de large concertation, d'informations et d'explication auprès de l'ensemble des acteurs concernés. Le pilotage de ces chantiers poursuit le rapport, doit s'inscrire dans un cadre intersectoriel, respectant ainsi la diversité des publics concernés par ces dispositions juridiques. Anticipant ces recommandations, le Sénégal[259] a engagé, en 2010, un processus d'élaboration d'une loi sur le littoral pour encadrer les activités de sa zone côtière. Un projet de loi relatif à l'aménagement, à la protection et à la gestion intégrée du littoral a également été élaboré en Côte d'Ivoire et soumis au parlement pour adoption. Ce projet de loi a été adopté à l'unanimité par les députés membres de la Commission Recherche, Science, Technologie et Environnement le vendredi 12 mai 2017[260]. Après avoir reçu l'aval de la commission technique, ce projet de loi a été adopté par l'Assemblée Nationale le 19 avril 2017[261].

---

[259] Ce projet de loi, soutenu par l'UICN, a été partagé avec les acteurs locaux lors d'ateliers régionaux organisés par le Réseau des parlementaires pour la protection de l'environnement du Sénégal (REPES) en 2011.Le projet de loi, bien que validé par un atelier national, entériné par le gouvernement et soumis à l'Assemblée nationale, n'a pas encore été adopté en raison de la complexité de certains enjeux qui restent à élucider.
Voir rapport UICN Sénégal 2012.

[260]La ministre de la Salubrité, de l'Environnement et du Développement durable, de la Côte d'Ivoire Anne-Désirée Ouloto, qui a été le vendredi 12 mai à l'Hémicycle face aux députés de la Commission Recherche, Science, Technologie et Environnement, a présenté un projet de loi relatif à l'aménagement, à la Protection et à la Gestion intégrée du littoral.
Le projet de loi, après près de 8 heures de débat, a été adopté à l'unanimité par les députés membres de cette Commission. Dans son exposé des motifs, l'émissaire du gouvernement a fait comprendre que le littoral de la Côte d'Ivoire, long de 556 Km, couvre un réseau lagunaire qui s'étend sur une distance d'environ 300 Km, avec une superficie de 1200 Km^2.
Pour elle, cet espace fait l'objet d'un enjeu économique et social et se caractérise par une forte concentration de populations. Au plan institutionnel, dira–t-elle, « l'absence de textes spécifiques en matière de protection du littoral est un réel problème du fait de l'exploitation abusive des ressources. À l'exception des textes internationaux et régionaux, aucun texte législatif ou règlementaire du droit interne ivoirien ne régit le domaine du littoral ».
La ministre de l'Environnement estime que compte tenu de la fragilité du littoral et de sa vulnérabilité face aux effets négatifs des changements climatiques, d'une part, et vu la nécessité d'un développement économique et social, d'autre part, la Côte d'Ivoire se doit de relever le défi d'une gestion intégrée du littoral. En somme, il s'agit d'assurer l'équilibre entre son exploitation et sa protection, pour que le littoral conserve son intégrité et ses fonctions essentielles de lieu de résidence, de production et de divertissement.
« C'est fort de ce constat que l'État de Côte d'Ivoire a pris l'engagement d'élaborer le présent projet de loi, qui est un instrument de codification d'une gestion intégrée des zones côtières en complément des autres Codes déjà existants, notamment le Code de l'eau et le Code minier », précise l'émissaire du gouvernement.
Voir extrait de l'exposé du ministre en charge de l'environnement de la Côte d'ivoire devant les députés membres de la Commission Recherche, Science, Technologie et Environnement de l'Assemblée Nationale. Source Fraternité matin du samedi 13 mai 2017 : Gestion intégrée du littoral: Le projet de loi adopté à l'unanimité par les

L'étude a par ailleurs recommandé que les législations nationales sur les études d'impact environnemental soient revues pour prendre en compte de façon suffisante les spécificités de l'aménagement du littoral et les impacts que ces milieux subissent.

Dans un tel contexte marqué, par l'antécédent juridique de la Convention d'Abidjan et une faible réglementation du milieu marin et côtier dans les Etats côtiers membres de l'UEMOA, celle-ci devrait encadrer les activités actuelles et futures de son espace maritime et côtier par un dispositif juridique communautaire contraignant. Même dans l'hypothèse d'un développement adéquat des cadres juridiques nationaux sur le milieu marin et les espaces côtiers des pays concernés de l'UEMOA, il s'avère difficile d'atteindre un niveau appréciable d'harmonisation de ces cadres juridiques nationaux. Or le milieu marin et les zones côtières de l'espace UEMOA constituent une portion d'un grand écosystème marin, à savoir le 28ème grand écosystème marin (GEM) des 64 GEM recensés dans le monde et l'un des trois GEM de la façade atlantique africaine[262].

Ces GEM ne connaissent pas les frontières classiques limitant les territoires des Etats et au sein desquels s'exercent l'autorité administrative et politique et la force juridique des textes nationaux. Les espaces écosystémiques constituent les zones par excellente où doit s'appliquer un droit à caractère universel ou régional, sans égard aux limites territoriales. Ce sont des espaces uniques indivisibles qui ont besoin pour leur meilleure protection, d'un système juridique uniforme applicable à tous les acteurs ayant un intérêt particulier dans ces zones sans égard à leur nationalité ou pays d'origine.

---

députés, disponible en ligne : https://www.fratmat.info/index.php/politique/gestion-integree-du-littoral-le-projet-de-loi-adopte-a-l-unanimite-par-les-deputes. Consulté le 11 juin 2018.

[261] Voir compte rendu des travaux parlementaires de la session ordinaire de 2017 de l'Assemblée nationale de la Côte d'Ivoire : Assemblée nationale ivoirienne, 13 projets de loi validés, l'analyse jusqu'au 29 juin, disponible sur internet : http://news.abidjan.net/h/613563.html. Consulté le 11 juin 2018.

[262]ZOGNOU Théophile, La protection de l'environnement marin et côtier dans la région du Golfe de Guinée, Thèse de Limoges, 2012, p 537

Le besoin d'une règlementation uniforme de ces écosystèmes s'explique plus aisément en cas de pollution. En effet, une pollution qui a sa source au large des côtes béninoises, par exemple, peut en une semaine rejoindre les côtes sénégalaises et y créer des dommages importants. Dans un tel cas de figure, quel droit faudrait-il appliquer devant l'impuissance des droits nationaux confinés aux frontières étatiques ? Le droit international dispose certes des règles générales applicables mais un droit régional uniformisé applicable à l'ensemble des acteurs nonobstant leurs nationalités diverses serait encore mieux indiqué en l'occurrence.

Au regard de ce qui précède, l'UMEOA devrait entreprendre un processus de réglementation communautaire de son espace marin et côtier à travers notamment un règlement communautaire.

Paragraphe 2 : La biosécurité

La biosécurité désigne l'ensemble des mesures prises pour réduire ou éliminer les risques potentiels découlant du développement de la biotechnologie moderne et l'utilisation de ses produits[263].

A cette étape de l'analyse de ces mesures, seront successivement abordés, l'aperçu des OGM (A), les fondements d'une réglementation communautaire des OGM (B), les nombreuses initiatives juridiques disparates ouest africaines qui ont fini par se fusionner (C).

A. Aperçu sur les organismes génétiquement modifiés (OGM)

Selon un rapport du Service international pour l'acquisition d'applications biotechnologiques (ISAAA)[264], les surfaces des cultures de plantes génétiquement modifiées

[263] Art 3, Loi N° 005-2006/AN portant régime de sécurité en matière de biotechnologie au Burkina Faso.

sont passées de zéro en 1996 à 175,2 millions d'hectares en 2013, 181,5 millions d'hectares en 2014 et 179,7 millions d'hectares en 2015. Ces cultures sont pratiquées par 18 millions d'agriculteurs dans 27 pays. Les cultures transgéniques devraient connaitre une nette progression dans les prochaines années, au Soudan ou encore au Brésil. Elles devraient aussi augmenter au Burkina Faso, mais ce pays a abandonné la culture du coton Bt depuis la campagne agricole 2016 en raison de la perte de la qualité du coton burkinabé sur le marché international imputée à la pratique du coton Bt[265]. Selon la Société nationale des fibres textiles du Burkina Faso (SOFITEX), la fibre du coton burkinabé a perdu une grande partie de sa longueur, occasionnant ainsi une perte de sa qualité antérieure sur le marché international. Sept pays africains, le Cameroun, l'Egypte, le Ghana, le Kenya, le Malawi, le Nigeria et l'Ouganda, ont réalisé en 2013 des essais en plein champ de "nouvelles" cultures génétiquement modifiées (coton, maïs, banane, patate douce et dolique). Ces pays pourraient autoriser ces cultures. Aussi de nouvelles technologies ont été cultivées entre 2013 et 2017, augmentant ainsi les surfaces cultivées. On peut noter à cet effet un maïs tolérant à la sécheresse (testé aux Etats-Unis), le riz doré (testé aux Philippines), la canne à sucre résistante à la sécheresse (testée en Indonésie) et la dolique résistante aux insectes.

Pourquoi les OGM font autant d'adeptes en Afrique de l'Ouest ? L'économie des pays sahéliens, notamment ceux de l'Afrique de l'Ouest, membres de l'UEMOA, est essentiellement basée sur l'agriculture et l'élevage. Cette agriculture doit faire face à des difficultés liées aux sécheresses récurrentes, aux attaques acridiennes, à l'envahissement des cultures par de

[264]ISAAA, Qui cultive les OGM et où en produit-on dans le monde ? Disponible en ligne, www.infogm.org : https://www.infogm.org/faq-qui-cultive-des-OGM-dans-le-monde, publié le 20 octobre 2017, Consulté le 11 juin 2018.

[265] Pendant que, sous la pression des acteurs à savoir les cotonculteurs, les acteurs de la société civile (les anti OGM) et les sociétés cotonnières, la culture du coton OGM a été abandonnée au Burkina Faso, ce pays renoue encore avec les OGM. Cette fois-ci, il s'agit de l'expérimentation des moustiques OGM. Ces moustiques génétiquement modifiés devraient, aux dires de leurs acteurs, contribuer à la lutte contre le paludisme en éliminant à long termes les moustiques porteurs des germes du paludisme. En phase d'expérimentation, ces moustiques devront faire l'objet d'une libération dans la nature (milieu ouvert) après cette phase expérimentale en milieu confiné.

mauvaises herbes, à la faible fertilité des terres, etc. La perte causée par les ravageurs à l'agriculture, malgré l'usage intensif des pesticides, est énorme.

L'agriculture est ainsi confrontée à de nombreuses difficultés non seulement pour éradiquer la faim qui sévit dans la sous-région, mais aussi pour se tailler une place de choix dans les échanges commerciaux internationaux dans la perspective du développement durable de la sous-région. Les échanges commerciaux de la sous-région, malgré ses richesses abondantes ne représentent qu'un faible pourcentage des échanges commerciaux mondiaux[266].

Dans ce contexte de faible productivité agricole et face aux multiples attentes des différents acteurs, notamment les populations affamées, aux yeux des producteurs et des opérateurs économiques, les biotechnologies peuvent présenter des intérêts certains pour les pays membres de l'UEMOA[267]. En effet, les plantes génétiquement modifiées, notamment celles de première génération possèdent des avantages pour les agriculteurs et pour la biodiversité :

- des pratiques culturales simplifiées pour les agriculteurs, avec des plantes tolérant des herbicides,
- une grande réduction de l'utilisation des insecticides avec les plantes Bt, ce qui limite l'exposition des agriculteurs aux produits phytosanitaires et également l'impact de ces produits chimiques sur l'environnement, les sols, etc. ;

[266]Selon Agnès MICHELOT, la participation de l'Afrique au commerce mondial est faible. Evoluant en dents de scie, elle a atteint son record en 1980 avec un pourcentage de 6%, pour se stabiliser à 2% à partir de 2001 et passer à 2,2% en 2004, et ce malgré les richesses dont regorge le continent (or, cobalt, manganèse, chrome, platine de diamant, bauxite, charbon, uranium, etc.). Voir MICHELOT Agnès, Problématique « environnement et commerce » pour l'Afrique de l'Ouest, in UNITAR, Environnement et commerce, perspectives pour l'Afrique de l'Ouest, Genève, 2006, pp 13-26

[267]Sur les avantages supposés des OGM pour le continent africain :
- Sommet mondial pour le développement durable, les biotechnologies peuvent sortir l'Afrique de l'impasse selon un rapport de l'ONU (http://www.un.org/french/events/wssd/coverage/conferences/020830conf8.htm)
- un recours aux OGM pour sauver l'environnement en Afrique, position soutenue par un groupe de scientifiques africains réunis à Accra au Ghana en avril 2007 disponible en ligne (http://www.legrandsoir.info/article.php3?id_article=5002), consulté le 11 juin 2018.

- une amélioration des performances agricoles qui réduit le besoin en terres pour l'agriculture, et donc la pression sur les forêts et d'autres types d'écosystèmes.

Selon les firmes biotechnologiques, les OGM sont nécessaires pour nourrir le monde et réduire la pauvreté dans les pays en développement[268]. Elles fondent leurs arguments sur deux postulats : d'une part, le problème de la faim est dû à un écart entre la production alimentaire et la densité et le taux de croissance de la population humaine ; d'autre part, le génie génétique reste le meilleur sinon l'unique moyen pour améliorer la production agricole et satisfaire ainsi les besoins futurs[269].

---

[268]CTA. 2002. Les OGM discutés. Spore 97. CTA, Wageningen, The Netherlands
PAN — Africa, Qu'est-ce que l'agriculture biologique ? Le génie génétique en agriculture. Mythes, risques pour l'environnement et alternatives, Institute for Food and Development Policy/ PAN, Dakar. 2001

[269] Les anti-OGM remettent en cause ces fondements au motif que, pour les pays confrontés aux famines, certains sont très peuplés (Bangladesh, Haïti), d'autres faiblement peuplés (Brésil, Indonésie). Pour eux, le monde produit suffisamment de nourriture pour tous les habitants de la planète. Par exemple, en 1999, la production mondiale de céréales suffisait pour nourrir 8 milliards de personnes, alors que la population mondiale était de 6 milliards en 2000. Il suffisait d'assurer une répartition équitable de la production mondiale. Selon eux, la famine s'expliquerait plutôt par la pauvreté, les inégalités et le manque d'accès à la nourriture et à la terre. Elle est aggravée par la mondialisation, surtout l'ouverture des pays en développement aux produits des pays développés et la baisse des prix. Par exemple, en 1986, Haïti produisait suffisamment du riz pour pourvoir aux besoins d'une bonne partie de sa population et en importait seulement 7000 tonnes. Avec l'ouverture du pays aux produits extérieurs, notamment américains, le marché haïtien a été inondé de riz moins cher en provenance des Etats Unis, où la production du riz est subventionnée. Dix ans plus tard, en 1996, Haïti importait 196 000 tonnes de riz pour un coût global de 100 millions de dollars américains. Le prix du riz a par la suite connu une hausse lorsque la production hattienne de riz a atteint un niveau insignifiant, rendant ainsi le pays entièrement dépendant du riz importé. Ils en concluent que les innovations en biotechnologie agricole ont été dictées par des raisons de profit et non. Pour plus de détails, voir CTA. 2002. Les OGM discutés. Spore, Spore 97. CTA, Wageningen, The Netherlands. La population mondiale pourrait atteindre entre 10 et 12 milliards d'habitants d'ici à 2050. Or les terres agricoles ne sont pas extensibles et elles se détériorent. Ce qui suppose qu'il faut cultiver plus de calories sur moins d'hectares ou du moins réussir à utiliser les terres considérées comme impropres à l'agriculture. Les OGM sont ainsi présentés par leurs promoteurs comme une des solutions à la faim dans le monde. Selon d'autres analystes, la réalité est plus complexe et de nombreux organismes, notamment le PNUE, estiment que la faim ne pourra pas être résolue dans le monde avec une technologie miracle. La question de la faim, pour eux, est une question politique comme en témoignent ses nombreuses causes qui sont, entre autres, les guerres, le gaspillage, l'exportation subventionnée :

- guerres : au Kenya par exemple, entre 2007 et 2008, les conflits postélectoraux ont déplacé plus de 100 000 personnes de la vallée du Rift, le grenier à blé du pays ;
- gaspillage : entre les champs et les assiettes, plus de 50% de la nourriture est perdue. Au Niger, par exemple, près de 60% des oignons récoltés, soit près de 3000 tonnes, sont perdues chaque année ;
- exploitation subventionnée : les pays exportateurs subventionnent fortement leur agriculture, ce qui leur permet de vendre à des coûts très bas, nettement inférieurs aux coûts de production. Ainsi, l'agriculture industrialisée génère des surplus qui sont écoulés sur les marchés internationaux à des bas prix. Pour plus de détails voir inf'OGM, les OGM peuvent ils nourrir le monde ?, publié le 20 Aout 2014 sur le lien
- (http://www.infogm.org/faq-les-OGM-pour-lutter-contre-la-faim-dans-le-monde, consulté le 12 juin 2018

La recherche s'est investie dans la quête de solutions susceptibles de faire face aux difficultés que rencontre l'agriculture ouest-africaine. Dans cette dynamique, de nombreuses expériences ont été conduites et ont permis la mise à la disposition des producteurs de variétés de cultures adaptées aux courtes saisons, conséquences de la faible pluviométrie. Le défi majeur à relever pour l'agriculture, dans bon nombre des Etats membres de l'UEMOA, est la lutte efficace contre les ravageurs des cultures et l'augmentation des rendements. Pendant longtemps, les pesticides ont été utilisés, mais au fil du temps ces produits dangereux pour la santé et l'environnement ont montré leurs limites face à des ravageurs de plus en plus résistants. Des engrais ont aussi été utilisés à l'effet d'améliorer les rendements, mais ils se sont souvent avérés inefficaces sur des sols devenus de plus en plus pauvres. Dans ce contexte, les biotechnologies font figure soit de remède miracle, soit d'arme fatale.

Au Burkina Faso, c'est par le biais de la recherche scientifique que les OGM ont officiellement fait leur entrée dans le pays en 2003[270]. Pour encadrer ces activités de recherche, un processus accéléré d'adoption de règles nationales sur la sécurité en biotechnologies a été entrepris. Ces règles, qui ont été adoptées par décret en avril 2004, ont été inspirées par les réglementations d'Afrique du Sud et du Ghana. Elles ont été complétées plus tard, en mars 2006, par une loi sur la biosécurité.

Ces technologies nouvelles ne sont pas sans effets indésirables. En effet, les risques sur la santé humaine et animale ainsi que sur l'environnement liés à leur usage, continuent

[270] Les premiers essais de coton transgénique au Burkina Faso ont débuté au printemps 2003.Les premières démarches de Monsanto auprès du gouvernement du Burkina Faso ont été initiées en 1999. Les protocoles d'accord entre les firmes de biotechnologies (Monsanto, Syngenta) et les partenaires burkinabé (Institut national de l'environnement et de recherches agricole, Société nationale des fibres et textiles, Union nationale des producteurs de coton) sur le coton Bt et VIP coton ont été signés en 2003, alors que les règles nationales de biosécurité étaient encore en cours d'élaboration et n'ont été adoptées qu'en avril 2004.

d'alimenter la polémique. Au nombre des interrogations sur les effets potentiels et avérés des OGM sur la diversité biologique et sur la santé humaine, on relève notamment :

- l'introduction des OGM dans la nature ne va-t-elle pas produire des effets similaires à ceux causés par les espèces exotiques envahissantes, comme la caulerpe à feuille (caulerpa taxifolina) ou le serpent brun arboricole[271] ?
- Quels risques encoure-t-on après la diffusion de ces organismes dans l'environnement ? Encoure-t-on une invasion, une compétition ?
- Quel impact peut - on avoir sur les espèces non ciblés ? Selon des études, il semble que des variétés résistantes à des insectes nuisibles peuvent avoir des impacts négatifs sur des oiseaux ainsi que des insectes utiles[272],
- Quel est l'impact potentiel des OGM sur les bactéries du sol ainsi que sur le cycle de l'azote[273] ?

Face à ces interrogations majeures, le défi est de concevoir une règlementation à même de prévenir les risques pouvant découler de l'utilisation des OGM. Dans le souci d'encadrer l'utilisation avec précaution des OGM conformément au principe de prévention dans la sous-région ouest-africaine, l'UEMOA a entrepris un processus de réglementation communautaire sur la biosécurité.

---

[271] Pour les effets de ces espèces, voir : S. Lowe, M. Browne, S. Boudjelas, M De Poorter (2007) 100 Espèces Exotiques Envahissantes parmi les plus néfastes au monde. Une sélection de la Global Inva-sive Species Database. Publié par le Groupe de spécialistes des espèces envahissantes (Invasive Species Specialist Group – ISSG) un groupe de spécialistes de la Commission de la Sauvegarde des Espèces (CSE) de l'Union Mondiale pour la Nature (UICN) 12pp. Première édition (en anglais), en tant qu'encart dans Aliens du 12 Décembre 2000. Version traduite et mise à jour: Juin 2007 Version électronique: www.issg.org/bookletF.pdf

[272] On craint notamment chez les abeilles une diminution de leur capacité à associer une odeur à une source de nectar et une diminution des activités de butinage. Des effets peuvent également affecter d'autres insectes non ciblés, tels la coccinelle Adalia bipunctata, les lombrics, les puces d'eau daphnia magna ou encore le paon du jour. Voir Sciences Avenir, comment les abeilles choisissent elles le pollen ? Disponible en ligne sur le lien : https://www.sciencesetavenir.fr/animaux/insectes/comment-les-abeilles-choisissent-elles-le-pollen_108228, consulté le 12 juin 2018

[273] Mackenzie, Ruth, Burhenne-Guilmin, Françoise, La Viña, Antonio G.M. et Werksman, Jacob D., en collaboration avec Ascencio, Alfonso, Kinderlerer, Julian,Kummer, Katharina et Tapper, Richard (2003).Guide explicatif du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. UICN, Gland, Suisse et Cambridge, Royaume-Uni. xvi + 317pp

B. Les fondements d'une réglementation communautaire

Ces fondements restent dominés par des enjeux d'ordre économique et une diversité de positions politiques vis-à-vis des OGM dans les différents Etats membres de l'Union. Plusieurs raisons militent en faveur de la régulation communautaire de l'utilisation des OGM en Afrique de l'Ouest.

Le coton reste une importante ressource économique dans plusieurs Etats membres de l'UEMOA[274]. Communément appelé l'or blanc de l'Afrique de l'Ouest, le coton est cultivé depuis des décennies et induit des revenus directs et indirects pour plus de 15 millions de personnes dans l'Union. Dans la zone de l'UEMOA, le coton représente environ 6% des exportations mondiales de coton (2010) et près de 3,5% de la superficie cotonnière emblavée au plan mondial (campagne 2009/2010)[275]. La filière cotonnière occupe près de 70% de la population active dans la sous-région. La culture du coton contribue dans l'Union à la sécurité alimentaire et à la lutte contre la pauvreté[276]. La fibre cotonnière de l'Union est l'une des plus résistantes et tenaces. Sa résistance pouvant atteindre 32 g/tex, elle reste l'une des meilleures fibres mondiales de meilleure qualité[277]. L'importante place de la filière coton dans l'économie des Etats membres de l'Union a conduit l'UEMOA à mettre en place deux fonds pour soutenir

[274]Sur les 8 pays de l'UEMOA, le coton est cultivé dans 6 pays : Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal et Togo ; 82 usines d'égrenage pour une capacité de 2 482 500 tonnes y sont installées. Le Burkina Faso et le Mali occupent respectivement les première et deuxième places en Afrique en matière de production cotonnière. Les cinq principaux pays producteurs dans le monde, en 2005-2006, ont été la Chine (6,2 millions de tonnes), les Etats-Unis (3,1 millions de tonnes), l'Inde (2,66 millions de tonnes), le Pakistan (1,93 millions de tonnes) et l'Ouzbékistan (0,99 millions tonnes), totalisant à eux seuls 70% de la production mondiale de coton fibre.

[275] Les superficies emblavées de coton dans la zone de l'UEMOA sont de 1 205 369 ha pour la campagne agricole 2010-2011 et de 1 514 289 ha pour la campagne agricole 2011-2012. Voir, Karim Bagayoko, L'importance et l'avenir du coton en Afrique de l'Ouest : cas du Mali. Economies et finances. Université de Grenoble, 2013. Français

Thomas J. Bassett, le coton de paysans, IRD éditions, 2017, P 291, Chapitre1 : coton et « développement » en Afrique de l'ouest, pp 37-62

[276] La culture du coton procure des revenus aux agriculteurs pour financer la scolarisation de leurs enfants, les soins de santé et l'alimentation de la famille.

[277]Le coton burkinabé possédait ces caractéristiques, mais avec la pratique de la culture du coton Bt, il les a perdues. C'est ce qui a justifié l'abandon par le Burkina Faso de la culture du coton Bt au cours de la campagne agricole 2016.

ce secteur : le Fonds régional de promotion de la production et d'incitation à la transformation locale de la fibre de coton et le Fonds régional d'investissement pour le développement de l'industrie textile de l'Union.

Toutefois, la production cotonnière dans l'espace de l'Union n'est pas sans éprouver des difficultés. Parmi les défis à relever, on note la tendance à la baisse des rendements due à la très forte résistance des ravageurs aux insecticides chimiques utilisés. Face à cette impuissance des produits chimiques sur les ravageurs du coton, les biotechnologies modernes deviennent incontournables aux yeux de la recherche et représentent un remède miracle aux yeux des producteurs.

L'adoption du coton biotechnologique dans certains pays a eu un impact significatif sur les rendements. On note ainsi des augmentations de rendements de 19% en Chine, de 33% en Australie et de 65% en Afrique du Sud. Les impacts sur les rendements en Inde, quatrième producteur mondial de coton, sont également illustratifs : le rendement qui plafonnait à 300 kg par hectare est passé à 440 kg par hectare suite à l'utilisation croissante du coton biotechnologique[278].

Devant ces résultats comparatifs et face à un marché fortement concurrentiel, l'Afrique en général et l'Afrique de l'Ouest en particulier doit améliorer sa production en vue de se forger une place dans le commerce international. A cet égard, les biotechnologies se sont présentées comme une solution miraculeuse. Mais n'étant pas sans risques potentiels pour la

[278] UEMOA-BOAD, Approfondissement des études relatives à la création de deux fonds régionaux d'appui à la filière coton textile, rapport final, mai 2008
Revue africaine sur le commerce et le développement, numéro spécial sur le coton, un état des lieux des filières coton en Afrique de l'Ouest et du centre, mars/avril 2011, Agence africaine pour le développement, disponible en ligne ; https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/89829/2/Num%C3%A9ro-sp%C3%A9cial-Coton.pdf, consulté le 12 juin 2018.

santé humaine et l'environnement, le principe de précaution rend nécessaire un encadrement juridique de l'utilisation des OGM. Cette réglementation doit contribuer à la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux pertinents et, à défaut d'éliminer les risques des OGM, les minimiser et assurer leur adéquate gestion.

Les zones tropicales et subtropicales sont plus exposées aux problèmes de santé. En raison de l'importance de la biodiversité, l'on rencontre plus de vecteurs, d'agents responsables, causant des maladies ou les transmettant aux êtres humains dans ces zones. L'évaluation des risques potentiels que les OGM posent à la santé humaine est alors plus complexe en Afrique et, partant, en Afrique de l'Ouest. Les épidémies dues au virus Ebola en 2015 et 2016 en constituent une illustration. La propension de l'épidémie a suscité la prise de mesures rigoureuses allant dans certains pays jusqu'à la fermeture des frontières avec des pays voisins atteints. Le nombre des victimes de ces maladies épidémiologiques étant plus élevé dans ces zones, une meilleure prévention doit être menée au niveau régional ou sous-régional car de telles maladies peuvent se propager plus facilement et plus rapidement d'un pays vers les autres.

Au regard des nombreuses interrogations qui se posent sur les impacts potentiels des OGM, leur réglementation à l'échelle communautaire s'avère nécessaire. Il est important de souligner qu'une réglementation communautaire a l'avantage de renforcer la convergence vers un marché commun, objectif poursuivi par l'UEMOA. Pour constituer un bloc commun puissant, capable de répondre aux exigences d'un marché international où le continent tout entier présente des faiblesses, cette réglementation communautaire peut s'avérer une arme efficace. Elle permettrait en effet un usage des biotechnologies fondé sur le principe de précaution et le contrôle de leur utilisation à travers la mise en place de mécanismes et

d'institutions appropriés à des échelles différentes, qui soient de nature à instaurer un équilibre entre les pays membres de l'Union.

Le droit international et régional des biotechnologies, notamment la Convention sur la biodiversité, et son protocole de Cartagena, ainsi que la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, recommandent aux Etats et aux organisations intergouvernementales communautaires de prendre des mesures adéquates visant une application efficiente du droit du vivant. La réglementation communautaire sur la biosécurité s'inscrit dans cette dynamique de mise en œuvre du droit international et régional y relatif. Elle répond également au besoin d'harmoniser les cadres juridiques nationaux relatifs aux OGM.

Le niveau d'encadrement juridique national des OGM dans les Etats de l'Union reste faible. Les positionnements politiques au sein de l'UEMOA à l'égard des OGM sont aussi divergents. Il y a alors nécessité de procéder à une harmonisation des cadres juridiques nationaux et d'adopter un régime communautaire applicable à l'ensemble des pays de l'Union. L'état des lieux des cadres juridiques nationaux des Etats membres de l'UEMOA sur les OGM est le suivant :

- le protocole de Cartagena a été ratifié par tous les Etats de l'Union[279] ;
- tous les Etats de l'UEMOA ont formulé des cadres nationaux sur la biosécurité ;
- le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Sénégal et le Togo ont adopté chacun une loi nationale sur la biosécurité.
- le Benin, la Guinée-Bissau et le Niger ont élaboré des projets de lois qui attendent d'être adoptées ;

[279]La Côte d'Ivoire a été le dernier pays de l'Union à le ratifier en 2015. Ce retard est dû à des erreurs de procédure auprès des institutions nationales compétentes.

- seul le Burkina Faso a mis en place un cadre national de biosécurité fonctionnel ; dans ce pays, le coton Bt, qui était cultivé en milieu ouvert après son expérimentation en milieu confiné, a fait l'objet d'un abandon au cours de la campagne agricole 2016.
- Après avoir décrété un moratoire sur l'introduction des OGM pour favoriser la recherche et les contrôles, en limitant au maximum la dissémination libre des plantes transgéniques et leur utilisation dans les aliments, le Bénin a également adopté un cadre national de biosécurité ;
- certains pays comme le Mali et le Sénégal projettent d'expérimenter bientôt le Niébé et le coton transgénique ;
- la plupart des projets de loi et des cadres nationaux de biosécurité ont été élaborés avec l'appui conjoint du PNUE et du FEM[280].

C. Des initiatives disparates en Afrique de l'Ouest

De nombreuses initiatives ont été prises par divers organismes dans la perspective d'une régulation de l'utilisation des OGM en Afrique en général et en Afrique de l'Ouest en particulier.

1. Les initiatives de l'Union africaine

S'agissant des initiatives à l'échelle continentale africaine, il convient de citer celles prises par l'Union africaine à proprement parler et par le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)[281].

[280]UEMOA, Programme régional de biosécurité en Afrique de l'Ouest, Rapport final de l'étude portant sur le cadre de gestion environnementale et social de la biosécurité, décembre 2010

[281]Le NEPAD a été créé en 2001, à la suite de la fusion du Plan de rétablissement Afrique du Millénaire et du Plan Omega pour l'Afrique, lors de la 37e session de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OUA en

Le NEPAD, transformé en Agence de Développement de l'Union africaine[282] a mis en place l'initiative africaine sur les biosciences (IAB/NEPAD), qui vise à mettre en réseau des institutions de recherche et de développement sur les biosciences afin d'améliorer le niveau de connaissances et d'utilisation des biosciences. Poursuivant l'objectif du réseau africain sur les biosciences créé en 1981, l'IAB/NEPAD est mise en œuvre à travers l'établissement de réseaux régionaux de centres d'excellence. Les laboratoires disposant des meilleurs chercheurs et infrastructures de recherche sont ainsi mis en réseau afin de partager leurs ressources humaines et techniques. Ces réseaux sont ouverts au secteur privé, qui peut ainsi participer à la commercialisation des innovations issues de la recherche. Cette initiative s'inscrit dans le cadre

---

juillet 2001 à Lusaka en Zambie. Les États membres fondateurs du NEPAD sont l'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Egypte le Nigeria, et le Sénégal. Le Secrétariat du NEPAD coordonnait la mise en œuvre des programmes et projets, mais depuis 2010 il a été remplacé par l'Agence de planification et de coordination du NEPAD (Agence du NEPAD). Le NEPAD a pour ambition de relever les défis majeurs du continent africain, à savoir la pauvreté, le développement et la marginalisation du continent à l'échelle internationale, ses quatre principaux objectifs étant : éradiquer la pauvreté; promouvoir la croissance et le développement durable; intégrer pleinement l'Afrique dans l'économie mondiale; et accélérer l'autonomisation des femmes. La direction stratégique de l'Agence du NEPAD se fonde sur les domaines thématiques suivants : agriculture et sécurité alimentaire; changement climatique et gestion des ressources naturelles; intégration régionale et infrastructures; développement humain; gouvernance économique et d'entreprise; questions transversales (genre, renforcement des capacités, technologies de l'information et communication). Dans chacun de ces domaines, ont vu le jour des programmes tels que : le Programme détaillé de développement de l'agriculture africain ; le Programme de développement des infrastructures en Afrique ;le programme d'indicateurs africains des sciences, de la technologie et l'innovation ; l'Initiative des e-écoles du NEPAD.

[282]Lors de la 31e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine, tenue du 1er au 2 juillet 2018, à Nouakchott, en Mauritanie, les chefs d'État et de gouvernement africains ont reçu plusieurs rapports, y compris l'état de la mise en œuvre des réformes institutionnelles de l'UA, présentées par le Président rwandais Paul KAGAME. Une décision officielle des Chefs d'Etats et de gouvernement a transformé l'Agence de planification et de coordination du NEPAD en Agence de Développement de l'Union Africaine.

La Conférence a donc approuvé la création de l'Agence de développement de l'Union africaine en tant qu'organe technique de l'Union africaine doté de sa propre identité juridique et de ses propres statuts. Ces statuts seront développés et présentés pour adoption au prochain Sommet de l'UA en janvier 2019.

Les réformes en cours à l'UA sont une affirmation par les États membres de leur engagement envers l'Agence du NEPAD en tant qu'instrument de l'UA établi pour appuyer les pays et les organismes régionaux dans la mise en œuvre de la vision du développement du continent - telle qu'articulée dans les sept aspirations et les 20 objectifs de l'Agenda 2063.

Ibrahim Assane Mayaki, Secrétaire exécutif de l'Agence du NEPAD, a déclaré : « *Un aspect essentiel des réformes en cours consiste à rationaliser et à améliorer l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre des décisions, politiques et programmes de l'UA à travers tous ses organes et institutions. En ce sens, comme l'Agence du NEPAD est l'agence de mise en œuvre technique de l'UA, une recommandation spécifique du rapport Kagame consiste à la transformer en Agence de développement de l'UA. Nous sommes enthousiasmés par cette transformation, qui permettra de déployer encore plus efficacement nos programmes au service du développement de notre continent.* »

Voir Public-Agence Ecofin, transformation du NEPAD en Agence de Développement de l'Union Africaine, article publié le lundi 9 juillet 2018, disponible en ligne : https://www.agenceecofin.com/gouvernance-economique/0907-58440-transformation-du-nepad-en-agence-de-developpement-de-lunion-africaine, consulté le 12 juillet 2018.

de la mise en œuvre du Plan d'action du NEPAD sur la science et la technologie, ainsi que des stratégies sur l'agriculture, la santé et l'environnement. Quatre réseaux régionaux doivent être établis : l'Afrique australe, l'Afrique centrale et orientale, l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique du Nord.

L'Union africaine conduit des initiatives à l'échelle du continent sur la biosécurité, parmi lesquelles une stratégie africaine en matière de biosécurité et une loi modèle sur la biosécurité. Ces deux initiatives complémentaires, qui ont reçu l'adhésion des acteurs du continent, visent à promouvoir une utilisation sans danger des biotechnologies en Afrique.

La stratégie se veut un instrument révisable pour prendre en compte les éventuelles évolutions, tant scientifiques que juridiques, sur la biosécurité à travers des mises à jour périodiques. La Conférence ministérielle sur la science et la technologie à qui le document de la stratégie a été présenté lors d'une de ses sessions a recommandé que les questions touchant la biosécurité et les biotechnologies soient traitées conjointement en raison de leur interdépendance. Tenant compte les principaux sujets concernés par la biosécurité, la stratégie place l'Union africaine au centre de l'harmonisation et de la coordination des initiatives et des activités concernant la biosécurité en Afrique. Les six piliers de la stratégie sont :

- l'établissement et le renforcement des cadres institutionnels ;
- la sensibilisation et l'échange d'informations sur la biosécurité ;
- le renforcement des capacités et la préparation aux négociations ;
- le cadre politique et juridique ;
- la coopération internationale ;
- le mécanisme de durabilité.

La stratégie étant conçue comme un cadre global d'action de l'Union africaine en matière de biosécurité, l'initiative sur la loi modèle doit être considérée comme son instrument d'opérationnalisation.

Alors que le Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques était encore en cours de négociation, les négociateurs africains ont recommandé que les Etats africains soient accompagnés et orientés dans le processus d'élaboration des cadres juridiques nationaux sur la biosécurité par une loi type. Ce besoin est notamment justifié par le fait que le Protocole étant un instrument international, plusieurs activités et secteurs concernés par la biosécurité peuvent faire l'objet de dispositions qui ne sont pas suffisamment renseignées pour permettre une adéquate orientation aux Etats dans le cadre de l'élaboration de leur législation nationale y afférente.

Répondant à cet appel, l'Union africaine a engagé une dynamique participative d'élaboration d'une loi type africaine sur la biosécurité visant à fournir aux acteurs africains un cadre harmonisé pour l'élaboration des législations nationales sur la biosécurité. Mise au point en juin 1999, la loi type africaine, qui a influencé l'élaboration de lois nationales sur la biosécurité de certains Etats africains[283], a été révisée pour prendre en compte les dernières évolutions sur la biosécurité, notamment les questions d'identification et d'étiquetage, ainsi que le Protocole additionnel de Nagoya-Kuala Lumpur sur la responsabilité et la réparation relatif au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, adopté à Nagoya en 2010. Cette initiative a proposé un canevas commun pour l'élaboration de lois nationales harmonisées sur la biosécurité. Fidèle aux principes et objectifs du Protocole de Cartagena, elle propose dans certains cas des mesures plus contraignantes, notamment sur l'identification, l'étiquetage, la responsabilité.

[283]Egypte, Ethiopie, Ghana, Mali et Tanzanie. Voir : Union africaine/GIZ, Politique de l'Union africaine en matière de biosécurité, contexte, instruments, activités, décembre 2011,

Par ailleurs, plusieurs initiatives développées en Afrique de l'Ouest ont rencontré des difficultés liées notamment au manque de coordination et de synergie. Ces initiatives sont :

- le projet FEM/BM/UEMOA portant stratégie de mise en œuvre d'une réglementation en matière de biosécurité, projet sous-régional de biosécurité en Afrique de l'Ouest ; dont le processus a démarré depuis septembre 2005[284],
- le projet de biosécurité du CILSS et la convention-cadre instituant une réglementation commune bio-sécuritaire dans l'espace CILSS[285];
- le projet PNUE/FEM sur la mise en place de cadres nationaux de biosécurité dans l'ensemble des pays de l'Afrique de l'Ouest (2003-2005) ;
- le programme sur la biotechnologie et la biosécurité du Conseil Ouest et Central Africain pour la Recherche et le Développement Agricole (CORAF)[286]. Sa mise au point s'est appuyée sur les résultats de deux études qui ont constaté la faiblesse des capacités des instituts nationaux de recherche sur les biotechnologies et la biosécurité. Avec l'appui de l'USAID, le CORAF a initié un programme pour intégrer la biotechnologie dans ses activités de recherche, y compris l'utilisation du génie génétique. Le programme d'action du volet biosécurité a défini quatre objectifs : harmoniser les procédures de biosécurité ; renforcer les capacités institutionnelles et les

[284] UEMOA, Programme régional de biosécurité de l'UEMOA, PRB/UEMOA, 2007

[285] La 37ème session du Conseil des ministres, tenue à Banjul en 2002, a pris une recommandation qui instruit le Secrétariat Exécutif du CILSS a entreprendre une étude conséquente pour permettre aux pays membres de prendre une décision par rapport aux OGM. Le CILSS qui a alors engagé un processus d'investigation approfondie dans ce domaine a régulièrement rendu compte sur ce processus aux instances de l'institution au cours de ses instances statutaires tenue à Nouakchott en 2003 et à Praia en 2005. Il a été élaboré dans ce cadre de conventions cadres instituant une réglementation commune en matière de semences végétales et en bio sécurité et un document de cadre régional de concertation sur la réglementation et le contrôle des semences végétales et de bio sécurité. Ces documents ont fait l'objet d'échanges et de partage et de validation technique entre les Etats membres, les partenaires scientifiques et techniques, les OIG de la sous-région. Ces échanges et partages ont eu lieu par le biais de deux ateliers régionaux (Ouagadougou, janvier 2005 et Niamey, janvier 2006.

[286]Le CORAF a été créée le 27 mars 1987. Il a pour mission de parvenir à la réduction durable de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire en Afrique de l'Ouest et du Centre. Il contribue à cet effet à la réalisation des objectifs définis par l'Union africaine à travers le NEPAD et plus particulièrement sa branche agricole, le Programme détaillé de développement de l'agriculture africaine. Le CORAF est le bras technique de la CEDEAO dans le domaine de la recherche et du développement agricole. Il a été mandaté par la CEDEAO pour mettre en œuvre plusieurs programmes régionaux en Afrique de l'Ouest, notamment le Programme de productivité agricole de l'Afrique de l'Ouest et le Programme semencier pour l'Afrique de l'Ouest.

ressources humaines ; sensibiliser les acteurs ; et établir un cadre réglementaire régional ;

- l'USAID a conduit une initiative sur le renforcement des capacités des acteurs sur la biosécurité au Mali ;
- une étude des besoins de renforcement des capacités en biosécurité en Afrique de l'Ouest a été réalisée sous l'égide de la Coopération française ;
- les Coopérations belge, suisse et l'Union européenne ont contribué au renforcement des capacités des acteurs en matière de biosécurité ;
- la FAO et la BAD ont préparé un programme sur les bonnes pratiques agricoles en matière de coton dans l'espace UEMOA.

Parmi ces initiatives, ce sont celles du CILSS, de la CEDEAO et de l'UEMOA qui ont eu une ambition réelle de mise en place d'un cadre juridique communautaire.

2. L'initiative du CILSS

La 38ème session ordinaire du Conseil des Ministres des Etats membres du CILSS[287], tenue en novembre 2003 à Nouakchott en Mauritanie a recommandé la mise en place d'une réglementation communautaire visant à réguler la circulation des OGM dans l'espace sous-régional du CILSS.

Mandaté par le CILSS, l'Institut du Sahel[288]a conduit des travaux sur les OGM conformément aux conclusions de cette 38ème session du CILSS. Les résultats de ces travaux ont

[287]Le CILSS a été créé le 12 septembre 1973 à la suite des grandes sécheresses qui ont frappé le Sahel dans les années 70. Il regroupe les Etats sahéliens suivants : Benin, Burkina Faso, Cap Vert, Cote d'Ivoire, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad et Togo.

[288] L'Institut du Sahel a ainsi établi un état des lieux de la réglementation, formulé des directives sur l'autorisation et la circulation des OGM au sahel, élaboré des documents de base sur la réglementation des semences conventionnelles et transgéniques et sur la réglementation de la biosécurité. Pour plus d'informations, voir le

largement contribué à l'adoption, lors de la 39ème session du CILSS, de la résolution n° 5/39/CM/2005 qui a instruit le Secrétaire exécutif de l'institution de mettre en place un cadre sous-régional de concertation pour entamer des négociations en vue de la régulation de la circulation et de la commercialisation des semences conventionnelles et transgéniques ainsi que la biodiversité.

A cet effet, le CILSS a élaboré un cadre juridique comprenant : (i) une convention-cadre instituant une règlementation commune en matière de semences conventionnelles et transgéniques ; (ii) une convention portant réglementation sur la biosécurité ; et (iii) une convention définissant la structure administrative et le fonctionnement du cadre régional de concertation sur les semences et la biosécurité. Elaborés courant 2003-2004, ces documents qui ont été validés par les Etats membres entre 2005 et 2006 devraient être soumis aux instances statutaires du CILSS pour adoption. Mais ce processus a été interrompu à la faveur d'un consensus avec les autres institutions communautaires pour converger vers un cadre unique de réglementation communautaire en 2009.

Le projet de convention-cadre sous-régionale poursuit un triple objectif : assurer une réglementation commune des biotechnologies dans l'espace CILSS ; intégrer la biosécurité et l'éthique dans la recherche et le développement en biotechnologies et dans les mouvements transfrontières d'OGM ; enfin, doter l'espace CILSS d'un mécanisme d'évaluation, de gestion, de communication et de contrôle des risques liés à l'utilisation des OGM tout en exploitant au maximum les avantages qu'ils offrent.

---

rapport de l'atelier régional de concertation autour de conventions relatives à la réglementation sur les semences et la biosécurité, Niamey, 17-20 janvier 2006, ainsi que le site www.insah.org.

Ce projet de convention ouvre ainsi l'espace CILSS aux OGM, tout en affirmant le principe de précaution comme mesure susceptible de réduire par anticipation les risques dus à leur utilisation. Selon ce projet de texte, les OGM doivent, avant leur introduction dans l'espace CILSS, faire l'objet non seulement d'une quarantaine, mais aussi d'une évaluation de leurs risques potentiels afin de garantir la sécurité humaine, animale et végétale ainsi que la protection de la biodiversité et de l'environnement.

Les activités relatives à la recherche, la production, la manipulation et la commercialisation des OGM et produits dérivés sont soumises à une approbation délivrée par une autorité nationale compétente. Toute recherche, mise au point ou utilisation des OGM doit être précédée de leur confinement préalable et leurs différents usages en milieu ouvert ou au champ sont soumis à la procédure d'accord préalable en connaissance de cause conformément aux dispositions du Protocole de Cartagena. L'utilisateur d'OGM doit faire des propositions relatives à la gestion des risques, surtout professionnels.

Quant à la dissémination volontaire, le projet de convention-cadre prévoit un mécanisme en deux étapes : d'abord une notification écrite à l'autorité compétente du pays d'accueil ; ensuite, et après analyse des risques, l'accord éventuel de cette autorité donné en connaissance de cause.

En plus de l'évaluation des risques, le projet de texte, qui se veut rassurant, recommande de réaliser, avant toute dissémination non confinée, une étude visant à répertorier minutieusement les impacts d'ordre éthique et socio-économique sur les populations locales et riveraines. Cette étude à effectuer par l'administration réceptrice de l'OGM ou de ses produits dérivés, doit être financièrement prise en charge par l'utilisateur. Des mesures adéquates et des

plans d'intervention devraient être adoptés pour faire face aux situations d'urgence. Les opérations d'exportation et d'importation, qui nécessitent l'autorisation des autorités nationales doivent satisfaire aux conditions d'étiquetage. Des avantages fiscaux peuvent être accordés à ceux qui utilisent les résultats des expérimentations locales pour développer ou mettre au point des OGM. Ce projet de texte fait aussi parti de la fusion avec l'initiative de l'UEMOA et de la CEDEAO.

3. L'initiative de la CEDEAO

Une conférence sur l'usage de la science et de la technologie pour l'accroissement de la productivité en Afrique de l'Ouest, tenue à Ouagadougou en juin 2004, a recommandé la convocation et l'institutionnalisation d'une conférence des ministres de l'agriculture de l'Afrique de l'Ouest sur les biotechnologies sous l'égide de la CEDEAO. Ainsi, la biotechnologie a été reconnue comme un secteur prioritaire lors de la Conférence des Ministres sur la Science et la Technologie de la CEDEAO, qui a eu lieu en novembre 2004. La première Conférence ministérielle sur les biotechnologies s'est ensuite tenue en juin 2005 à Bamako, avec pour objectif de définir les conditions idoines à la mise en œuvre des recommandations de la Conférence de Ouagadougou. Elle a adopté plusieurs recommandations concernant notamment :

- l'élaboration d'un plan d'action sur les biotechnologies ;
- la mise en place d'une commission chargée d'identifier des centres d'excellence et de définir leurs termes de référence ;
- l'harmonisation des législations nationales sur la biosécurité et la mise en place d'un cadre régional en la matière ;

- l'institution d'un fonds indépendant pour l'évaluation des impacts socio-économiques de l'utilisation des OGM ;
- la création d'un mécanisme sous-régional d'information et de communication sur les biotechnologies qui s'inspirerait du système d'information du CORAF,

Le processus a suivi son cours jusqu'à la décision conjointe des trois institutions ouest-africaines intervenue en 2009 de fusionner leurs initiatives en une seule.

4. L'initiative de l'UEMOA

En application des dispositions de l'article 14 du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques, et à l'instar d'autres entités sous-régionales[289], l'UEMOA, appuyée par le FEM et la Banque mondiale, a initié le Programme régional de biosécurité de l'UEMOA (PRB/UEMOA), qui poursuit deux objectifs globaux :

- un objectif environnemental qui consiste à protéger la biodiversité régionale contre les risques potentiels associés à l'introduction des OGM et leurs produits dérivés dans l'espace UEMOA ;
- un objectif de développement qui vise à élaborer et à mettre en œuvre un cadre juridique communautaire de biosécurité permettant aux Etats membres de l'Union de faire face à leurs obligations découlant du Protocole de Cartagena. Ce cadre a pour objectif d'encadrer les essais en champ et en milieu confiné, ainsi que la commercialisation des plantes transgéniques et des produits dérivés, en commençant par le coton, dans l'espace de l'Union.

Le Programme poursuit les objectifs spécifiques suivants :

[289] L'Afrique orientale et australe dans le cadre de la SADC.

- mettre au point, à partir de l'existant tant dans les Etats membres qu'au niveau international, de méthodes communes d'évaluation et de gestion des risques environnementaux liés à l'utilisation des OGM et leurs produits dérivés ;
- mettre en place un cadre juridique communautaire en matière de biosécurité dans l'espace UEMOA ;
- mettre en œuvre cette réglementation communautaire au niveau des Etats membres.

Comme on peut le constater, l'un des principaux résultats de ce Programme consiste non seulement à mettre en place une réglementation communautaire sur la biosécurité, mais aussi à œuvrer pour son application dans l'espace UEMOA. Cette règlementation communautaire devrait, à un long terme, rendre l'espace UEMOA plus attractif pour la recherche et l'utilisation sans danger des biotechnologies. Ce résultat est reflété dans les composantes du Programme comme dans la part du budget y afférente. En effet, le Programme comprend trois composantes dont les deux dernières sont relatives à la mise en place et à la mise en œuvre du cadre juridique. Sur un budget prévisionnel total de 12,5 milliards de FCFA, 8,2 milliards, soit 65,6%, sont consacrés à ce résultat[290].

Le PRB/UEMOA est un programme ambitieux car, à terme, il devrait aboutir à :

- l'élaboration et l'adoption d'un cadre juridique communautaire sur la biosécurité ;
- la mise en place d'un cadre institutionnel régional de mise en œuvre de ce cadre ;
- le renforcement des capacités humaines, institutionnelles et matérielles devant permettre aux Etats membre de se doter en moyens adéquats de mise en œuvre de la réglementation communautaire ;

[290] UEMOA, Programme Régional de Biosécurité en Afrique de l'Ouest (PRB/UEMOA), Annexe 3 du règlement 03 /2007/CM/UEMOA, relatif à la mise en place du Programme régional de Biosécurité de l'UEMOA (PRB/UEMOA)

- la sensibilisation et l'information de l'ensemble des acteurs concernés ;
- le renforcement des capacités relatives aux droits de propriété intellectuelle sur les plantes transgéniques conformément au partage juste et équitable des avantages résultant des ressources génétiques prôné par la Convention sur la biodiversité.

Conformément aux objectifs de ce Programme, l'UEMOA a effectivement décidé de mettre en place un cadre juridique communautaire sur la biosécurité. Après l'élaboration et la validation d'un avant projet de règlement portant cadre juridique communautaire de biosécurité, son processus d'adoption est toujours en cours[291].

Ce projet de cadre réglementaire est le fruit d'un consensus régional qui a finalement pu fédérer les initiatives du CILSS, de la CEDEAO et de l'UEMOA[292]. En 2009, ces trois institutions sont parvenues à un consensus qui a permis l'abandon de leurs initiatives

[291] Les projets de règlement d'exécution de ce projet de règlement ont été également élaborés et ont fait l'objet de validation par les Experts de l'UEMOA, de la CEDEAO et du CILSS. Ce sont les projets de règlement d'exécution portant sur :
- Attribution composition et fonctionnement du comité régional de biosécurité ;
- Attribution, composition et fonctionnement du comité scientifique et technique régional de biosécurité ;
- Modalités de notification de demande et de délivrance de l'accusé de réception par l'Autorité nationale compétente d'un Etat membre ;
- Mouvements transfrontières intentionnels d'OVM et produits dérivés assujettis à la procédure simplifiée;
- Composition du dossier de demande et informations requises pour l'utilisation d'OVM en champs confinés ;
- Modalités et conditions de transit, de transport, d'emballage et d'étiquetage des OVM et produits dérivés ;
- Composition du dossier de demande et renseignements spécifiques pour une dissémination contrôlée d'OVM et produits dérivés dans l'environnement ;
- Composition du dossier de demande et informations requises pour l'utilisation d'OVM en milieu confiné : Laboratoire et serres :
- Composition du dossier de demande et renseignements spécifiques pour la dissémination volontaire dans l'environnement et la mise sur le marché d'OVM et produits dérivés ;
- Modalités de recours pour refus d'autorisation de dissémination volontaire en milieu ouvert d'OVM ;
- Renseignements à fournir pour tout OVM destiné à être utilisé directement pour l'alimentation humaine ou animale, ou non à être transformé ;
- Procédures d'exécution et modalités d'évaluation des risques liés aux OVM et produits dérivés ;
- Modalités d'évaluation des risques socio-économiques des OVM et produits dérivés ;
- Niveaux de risques et niveaux de sécurité pour l'utilisation des OVM et produits dérivés ;
- Modalités de confinement des OVM et produits dérivés par niveau et mesures de protection pour les laboratoires, les serres, les essais en champs et les procédés à grande échelle ;
- Modalités et conditions de transit, de transport, d'emballage d'étiquetage des OVM et produits dérivés ;
- Modalités et mécanismes de participation du public à la prise de décision ;
- Modalités de l'information du public en matière d'utilisation d'OVM et produits dérivés ;
- Modalités de contrôle des OVM à tous les stades de leur utilisation ;

[292] Chacune de ces trois institutions conduisait au départ une initiative séparée pour mettre en place un cadre juridique communautaire sur la biosécurité, de manière indépendante, sans coordination ni synergie. Leur fusion dans le cadre de cette initiative conjointe, très attendue, a été saluée par les acteurs concernés.

individuelles non coordonnées au profit d'un seul et unique règlement communautaire sur la biosécurité en Afrique de l'Ouest. Ce consensus résulte de la volonté des trois institutions de coordonner leurs politiques en matière de préservation de l'environnement et de santé humaine et animale. Sur la base de cette volonté, elles ont décidé de s'accorder sur l'élaboration et la mise en œuvre conjointe d'un cadre sous-régional de biosécurité. Dans cette dynamique, une feuille de route a été conjointement adoptée en août 2009 et un comité de rédaction de ce cadre a été mis en place. Ce comité, dont les travaux ont permis l'élaboration d'un avant-projet de règlement communautaire en 2010, est composé de représentants des trois institutions. Le projet de règlement, qui au départ concernait les huit pays de l'UEMOA a été finalement élargi à 17 pays de l'Afrique de l'Ouest et du Centre, dont les 15 Etats membres de le CEDEAO, auxquels s'ajoutent la Mauritanie et le Tchad[293]. Une première version du projet de règlement a été soumise à des concertations nationales et sous-régionales entre 2010 et 2011. Le projet de règlement a fait l'objet de plusieurs validations et attend toujours d'être adopté par les instances compétentes des trois institutions. En effet, élaboré depuis 2009, ce projet de texte n'a toujours pas fait l'objet d'une adoption finale. Ce retard s'explique en partie par la lourdeur administrative au sein de ces trois instituions, mais aussi et surtout aux difficultés que rencontrent les autorités des Etats membres à trouver un consensus sur ce projet de texte juridique communautaire.

Le projet a peiné à trouver un consensus. Ce difficile consensus s'explique notamment par le fait que les Etats n'ont pas le même positionnement politique sur les OGM. En effet, pendant que certains sont favorables à leur introduction, d'autres comme le Bénin sont restés prudents pendant longtemps, à travers un moratoire qui a même été renouvelé. Trouver un

[293]Le CILSS, la CEDEAO et l'UEMOA ont en commun huit Etats membres qui sont ceux de l'UEMOA (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo). Parmi les 13 Etats membres du CILSS, seuls deux ne sont membres de la CEDEAO : la Mauritanie et le Tchad. Les 13 Etats membres du CILSS sont les huit Etats communs, la Gambie, la Guinée, la Cap Vert, la Mauritanie et le Tchad. La CEDEAO comprend 11 des 13 Etats du CILSS, plus le Ghana, le Liberia et le Nigeria.

consensus idoine entre les pro et anti-OGM en Afrique de l'Ouest n'est pas un exercice aisé. C'est pourtant ce qu'il faut pour permettre l'adoption de ce projet de règlement.

Quelle orientation a pris ce règlement et quelles réactions a-t-il suscitées, notamment au sein de la société civile ? Le projet de texte communautaire est-il conforme à l'esprit du droit international pertinent ? S'est-il inspiré du droit communautaire européen ?

a) Principales dispositions de l'avant-projet de règlement communautaire[294]

L'avant- projet de règlement communautaire sur la biosécurité en Afrique de l'Ouest a admis le principe de l'introduction des OGM en Afrique de l'Ouest, perceptible dès l'article 2 relatif à l'objet du texte[295], selon lequel le règlement vise à assurer un niveau adéquat de protection contre les risques potentiels liés à l'utilisation des biotechnologies modernes et leurs produits dérivés. Il met en place à cette fin un cadre juridique et institutionnel communautaire. De façon spécifique, le règlement :

- définit les mesures de prévention ainsi que les procédures d'évaluation et de gestion des risques liés à l'utilisation des biotechnologies modernes et leurs produits dérivés ;
- détermine les principes et les règles de responsabilité et de réparation des dommages susceptibles de résulter de l'utilisation des OGM et leurs produits dérivés ;
- institue le cadre institutionnel et les mécanismes pour une approche concertée de la prévention et de la gestion des risques pouvant en découler[296].

---

[294] Pour faire ressortir les insuffisances de ce texte, notre analyse porte sur la première version du l'avant-projet de règlement produite en 2010. Cet avant-projet a fait l'objet de plusieurs revues aboutissant à plusieurs versions.

[295] Compte tenu du fait que cet avant-projet a été plusieurs fois revu, l'objet du règlement a régulièrement changé d'article.

[296] Cet objet a été revu dans la dernière version en date du 3 février 2015 du règlement, selon laquelle le règlement établit un cadre juridique et institutionnel pour prévenir, réduire ou éliminer les risques potentiels ou avérés liés à l'utilisation des biotechnologies modernes et des produits dérivés. A cet effet, il vise notamment à :

- préciser les principes directeurs qui fondent la mise en œuvre du règlement ;

L'introduction des OGM dans un Etat de l'Union obéit à des principes directeurs et à une procédure permettant d'évaluer les risques et de prendre une décision en connaissance de cause fondée sur le principe de prévention. L'accord préalable en connaissance de cause est donc un principe cardinal au processus d'autorisation d'importation d'un OGM. Parmi les principes directeurs[297], l'on retient la libre circulation des produits et l'équivalence de reconnaissance. Selon ce principe de libre circulation, les OGM et produits dérivés circulent librement sur le territoire des Etats concernés dès lors qu'ils sont conformes aux normes de protection et d'acceptation des risques. Chaque Etat doit, sous réserve des dispositions de l'article 79 du Traité de l'UEMOA[298], accepter sur son territoire tout OGM et produits dérivés conformes aux normes techniques et sanitaires adoptées par un autre Etat concerné et considérées comme équivalentes à la sienne. L'article 5 de l'avant-projet de règlement conditionne toute utilisation d'OGM à une évaluation préalable des risques potentiels. Cette évaluation est requise pour les trois milieux d'utilisation des OGM, à savoir au laboratoire, en milieu confiné et en milieu ouvert. Cette évaluation doit identifier les risques potentiels dont la gestion est assurée à travers des plans de gestion adéquats[299].

- instituer les organes et mécanismes pour une approche concertée de la prévention et de la gestion des risques biotechnologiques ;
- définir les mesures de prévention et les procédures d'évaluation et de gestion des risques liés à l'utilisation des biotechnologies modernes et des produits qui en sont issus ;
- énoncer les principes et règles de responsabilité et de réparation des dommages résultant de l'utilisation des OGM et produits dérivés.

Voir article 2 de la dernière version du projet de règlement.

[297] Outre les principes classique que nous connaissons (précaution, prévention, information, participation, pollueur payeur) , la dernière version du projet de règlement, tout en maintenant le principe de libre circulation introduit d'autres principes, notamment « l'harmonisation », « la reconnaissance des normes internationales », « gestion durable des ressources naturelles », etc.

[298] Des restrictions à cette libre circulation peuvent être admises pour des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux, de préservation de l'environnement, de protection des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique et de protection de la propriété industrielle et commerciale.

[299] Cette condition reste maintenue dans la dernière version du projet de règlement. Elle apparait à l'article 42 intitulé « fondement des décisions. Selon cet article, les autorités régionales et nationales fondent leurs décisions sur les résultats de l'analyse du dossier d'évaluation des risques, les conclusions du processus de participation du public…. Elle revient en force au titre V de cette dernière version intitulé « évaluation et gestion des risques ». Ce retour en force dénote de l'importance accordée à l'évaluation des risques tant potentiels qu'avérés des OGM avant leur entrée dan un territoire.

L'utilisation des OGM en milieu ouvert est conditionnée à un confinement pouvant aller jusqu'à un confinement définitif (strict) s'il est avéré que l'OGM en question présente des risques pour la santé humaine, animale et végétale ainsi que pour la diversité biologique. Les matériaux de production d'OGM en cours d'évaluation qui présentent des risques avérés sont soumis à destruction. Le texte définit les conditions de la réparation des dommages et de l'indemnisation, après avoir admis et défini la responsabilité pour faute, la responsabilité sans faute[300] ainsi que la responsabilité pénale[301].

b) Recommandations de la société civile sur l'avant-projet de règlement communautaire

Au cours du processus de validation de l'avant-projet du règlement, les acteurs publics et privés, de la société civile se sont exprimés en donnant leurs positions. Seules les recommandations de la société civile feront l'objet de commentaires[302]. Dans le principe, les acteurs de la société civile, même les anti-OGM, ne se sont pas opposés à l'encadrement juridique communautaire de l'utilisation des biotechnologies. Ils ne se sont pas non plus opposés au principe d'introduction des OGM dans les territoires des Etats de l'Union. Ils ont demandé une certaine flexibilité de ce texte communautaire qui permettrait aux Etats qui le désirent de murir davantage la réflexion, d'optimiser encore plus les résultats de la recherche, de consulter plus largement le public pour une meilleure prise en compte de ses préoccupations avant de prendre une décision consensuelle sur l'introduction des OGM dans leurs territoires. Ils ont estimé que, dès lors que le règlement qui a une portée générale et obligatoire dans tous

[300] L'avant projet de règlement ne définissant pas les conditions de cette responsabilité sans faute, l'on peut se référer ou estimer qu'elle s'inspire de la responsabilité sans faute définie par le régime français qui la lie au fait des méthodes dangereuses et au fait des décisions administratives régulières, en raison l'autorisation régulière délivrée. Voir www.JURISQUES.comCabinet d'Avocats, Jean-François CARLOT, OGM et responsabilités, disponibles en ligne : http://www.jurisques.com/jfcogm.htm#RESPONSABILITES, consulté le 27 juin 2018.

[301] La dernière version du projet de règlement qui n'a pas expressément retenu la responsabilité pénale, tout en retenant la responsabilité civile, stipule néanmoins que les mesures relatives aux infractions et aux sanctions sont à prendre par les Etats dans leur droit interne. Voir Article 72 de la dernière version du règlement.

[302] C'est un choix délibéré, guidé par l'indépendance de ces acteurs et la pertinence de leurs recommandations.

ses éléments et étant directement applicable dans tout Etat membre sans aucune forme de transposition[303], il ne permet pas d'exercer une telle flexibilité. Par contre, la directive, qui lie les Etats membres quant aux résultats à atteindre mais leur donne plus de liberté, est de nature à garantir la flexibilité à accorder aux Etats[304]. La directive doit en effet être transposée dans l'ordonnancement juridique interne pour être opposable à l'Etat concerné. Cette faculté accordée aux Etats doit être exercée dans un délai de trois ans à l'issue duquel la directive devient opposable sans avoir besoin d'un texte de transposition. Elle est donc, de par sa nature, mieux appropriée pour adopter un texte communautaire sur l'utilisation des OGM, sur lequel il n'est pas aisé de forger un consensus.

Au nom de la flexibilité ainsi recherchée, la société civile a recommandé que le projet de texte juridique communautaire donne expressément la possibilité à tous les Etats de l'Union de restreindre ou d'interdire les OGM sur leurs territoires[305].

En outre, ayant constaté que la traçabilité et l'étiquetage ont été occultés, la société civile a demandé que soient introduites dans le projet de texte des dispositions visant, d'une part, à renseigner clairement sur la manière dont un produit est manipulé, empaqueté et transporté ; d'autre part, à permettre l'identification de tout OGM ou produit dérivé à travers l'étiquetage.

Selon le projet de texte communautaire, les règles applicables aux délais de prescription sont celles en vigueur dans les Etats concernés. En matière pénale, la prescription empêche

[303] Article 43 du Traité de l'UEMOA.
[304] Pour plus de détails sur cette recommandation, voir la déclaration de Ouagadougou adoptée par les participants à l'atelier régional des organisations de la société civile des Etats de l'Afrique de l'Ouest sur l'avant-projet de règlement portant cadre juridique communautaire de biosécurité, 18-20 octobre 2011.
[305] Déclaration de la Coalition pour la protection du patrimoine génétique africain (COPAGEN), « Ouvrir un débat populaire autour de l'avant-projet de règlement portant cadre juridique communautaire de biosécurité », Abidjan, 15 septembre 2011.

toute poursuite à l'encontre de l'auteur d'une infraction prescrite et éteint ainsi l'action publique. En général, ce délai est de un an en matière de contraventions, trois ans en matière de délits et 10 ans en matière de crimes dans les Etats membres de l'Union, mais des délais plus longs peuvent être requis pour des infractions spécifiques. Certains éco-juristes plaident pour que des délais de prescription plus longs soient appliqués aux infractions en matière d'environnement eu égard à leurs caractéristiques propres, notamment leurs effets durables dans le temps. Ils envisagent même l'imprescriptibilité de certaines infractions. Epousant ces thèses. la société civile a demandé à ce que le texte communautaire rende imprescriptibles les infractions en matière de biosécurité.

Une partie des recommandations de la société civile a été prise en considération par la dernière version en date de février 2015 du projet de règlement, notamment celles relatives à l'étiquetage et la traçabilité.

c) L'avant-projet de règlement communautaire et le droit international et européen de l'environnement

Eu égard aux enjeux de ce projet de texte communautaire et considérant le difficile consensus dont il a fait l'objet, il importe de vérifier sa conformité au droit international et de le comparer à d'autres textes communautaires. Cette conformité peut être vérifiée par rapport à plusieurs textes internationaux et régionaux[306], mais notre analyse se limitera au Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. Nous procèderons également à sa comparaison avec le droit communautaire européen relatif à la biotechnologie. Pour

[306]Notamment la Convention sur la diversité biologique, la Directive du Codex Alimentarius (principes pour l'analyse des risques liés aux aliments dérivés des biotechnologies modernes de 2003), les normes, notamment « l'analyse du risque phytosanitaires pour les organismes de quarantaine, incluant l'analyse des risques pour l'environnement et des OVM de 2004, le Code de conduite volontaire de l'ONUDI pour l'introduction d'organismes dans l'environnement de 1992, les Lignes directrices du PNUE pour lé sécurité biotechnologiques de 1995, la Convention internationale sur la protection des végétaux (CIPV) de 1951

circonscrire cette analyse de conformité, nous limiterons l'étude comparative à la confrontation du projet de texte communautaire avec le Protocole de Cartagena[307] et la directive européenne sur le principe de libre circulation des OGM dans les Etats concernés, dès lors qu'ils sont jugés conformes aux normes de protection et d'acceptation de risques convenus, comme prévu par l'article 9 du projet de texte communautaire ouest-africain. Ce principe de libre circulation des OGM est-il conforme au Protocole de Cartagena ? S'inspire-t-il d'autres textes communautaires antérieurs, notamment européens ?

Pour mieux analyser la conformité du projet de règlement avec le Protocole de Cartagena, il sied de revenir sur l'objectif de ce dernier. Son article 1 lui assigne l'objectif de contribuer à assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne susceptibles d'avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine, en mettant plus précisément l'accent sur les mouvements transfrontières. Le principe de précaution en est le pilier et doit ainsi demeurer l'élément de référence au Protocole de Cartagena. Selon ce principe fondamental, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard la prise de décision visant à prévenir des dommages potentiels graves ou irréversibles pour l'environnement.

L'article 4 précise le champ d'application du Protocole en ces termes : « *le protocole s'applique aux mouvements transfrontières, au transit, à la manipulation et à l'utilisation de tout organisme vivant modifié qui pourrait avoir des effets défavorables sur la conservation et*

[307]Ces développements sont basées sur : MACKENZIE Ruth et al, *Guide explicatif du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques*, *op. cit*.

l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine ».

Cette disposition est complétée par les articles 5 et 6 qui excluent certains produits et certaines activités du champ d'action du Protocole ou de certaines de ses dispositions. L'article 5 exclut les produits pharmaceutiques qui relèvent d'autres cadres juridiques internationaux et l'article 6 exclut le transit et l'utilisation en milieu confiné des OGM de l'accord préalable donné en connaissance de cause.

Les règles spécifiques à l'accord préalable en connaissance de cause ne s'appliquent pas aux OGM en transit, mais le Protocole ne porte pas atteinte au droit d'un Etat de transit, conformément au droit international général, de réglementer les activités menées sur son territoire. Un Etat partie ou non est alors autorisé à exiger une notification préalable du transit en vertu de son droit national, car aucune disposition du Protocole ne l'empêche d'imposer des mesures jugées utiles, y compris le consentement préalable des autorités de l'Etat avant d'autoriser le transit. A cet effet, un Etat partie ou non sur le territoire duquel transite un OGM est admis à en réglementer le transport et la manipulation pendant son passage sur son territoire. Il peut donc imposer aux OGM en transit sur son territoire des mesures de précaution sur la manipulation, la sécurité de transport et la santé.

Les mouvements transfrontières des OGM destinés à être utilisés en milieu confiné, qui sont effectués conformément aux normes de la partie importatrice, ne sont pas soumis à la procédure de l'accord préalable en connaissance de cause. Nonobstant cette disposition, un Etat partie ou non a le droit de soumettre tout OGM à des évaluations de risques et d'établir des normes et des mesures pour son utilisation en milieu confiné à l'intérieur de son territoire.

Aussi, dans la probabilité qu'un OGM initialement importé pour une utilisation en milieu confiné soit par la suite introduit dans l'environnement, l'Etat partie importateur pourrait demander l'application d'une procédure d'accord préalable en connaissance de cause avant la première importation.

La mise en œuvre du Protocole de Cartagena est principalement basée sur l'Accord préalable donné en connaissance de cause qui s'applique avant le premier mouvement transfrontière intentionnel d'OGM destiné à être introduit intentionnellement dans l'environnement. Cet accord préalable en connaissance de cause s'inspire, dans ses grandes lignes, des mécanismes internationaux existants en matière de mouvements transfrontières de matières dangereuses, notamment des procédures de consentement préalable en connaissance de cause de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination, ainsi que de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet du commerce international[308].

Conformément à la procédure d'accord préalable en connaissance de cause, avant tout premier mouvement transfrontière intentionnel d'OGM spécifique vers un territoire, l'Etat partie importateur :

- reçoit une notification du mouvement transfrontière proposé ;
- reçoit des informations sur l'OGM et son utilisation proposée ;
- peut décider d'autoriser ou de refuser l'importation de l'OGM ou d'assortir la décision de conditions.

[308] Il convient de noter que la procédure d'accord préalable en connaissance de cause du Protocole de Cartagena est plus flexible tant dans sa mise en œuvre qu'en ce qui concerne la possibilité le recourir à une réglementation nationale qui peut être différente.

Les parties au Protocole doivent traduire les dispositions sur l'accord préalable en connaissance de cause dans leur législation et règlementation nationales. La procédure de l'accord préalable en connaissance de cause impose à l'Etat partie importateur d'adresser par écrit à l'auteur de la notification un accusé de réception dans les 90 jours, mais le défaut d'accusé de réception ne vaut pas consentement au mouvement transfrontière demandé.

L'Etat partie importateur doit en outre communiquer sa décision par écrit dans les 90 jours si le mouvement sollicité peut avoir lieu. Il doit, dans un délai de 270 jours, communiquer sa décision par écrit à l'auteur de la notification et au centre d'échanges pour la prévention des risques biotechnologiques. Ce délai est un maximum et rien n'empêche les parties concernées de convenir d'un délai plus bref dans leurs législations nationales. De même, ce délai peut être prolongé lorsque l'Etat partie importateur a besoin d'informations complémentaires pour prendre sa décision, auquel cas il notifie à la partie demanderesse qu'un délai supplémentaire est nécessaire pour l'examen de sa demande. Le défaut pour l'Etat partie importateur de communiquer sa décision dans les 270 jours ne signifie pas qu'il consent au mouvement transfrontière sollicité.

En effet, conformément à la procédure d'accord préalable en connaissance de cause, il ne peut y avoir de consentement implicite à un mouvement transfrontière d'un OGM. Ainsi, si dans le délai imparti des 270 jours l'Etat partie importateur n'a pas communiqué sa décision, l'Etat partie exportateur n'est pas autorisé à effectuer l'exportation en vertu du Protocole. Cette disposition a pour but de préserver les droits de l'Etat partie importateur, qui pour des raisons qui lui sont propres n'a pas été en mesure de prendre et de communiquer sa décision dans le délai imparti. L'absence de réponse de l'Etat partie importateur dans le délai imparti peut donc être interprétée comme un refus implicite de l'importation.

Selon l'article 14 relatif aux accords et arrangements bilatéraux, régionaux et multilatéraux, des Parties peuvent conclure de tels accords et arrangements concernant les mouvements transfrontières intentionnels d'OGM à condition qu'ils soient compatibles avec l'objectif du Protocole et n'aboutissent pas à un degré de protection moindre pour la biodiversité et pour la santé que celui établi par le Protocole. Ces textes juridiques doivent au minimum définir des mécanismes de nature à assurer le transport, la manipulation et l'utilisation sans danger des OGM et établir une méthode qui soit de nature à donner au pays importateur la possibilité et les moyens nécessaires lui permettant de décider s'il consent ou non à l'importation d'OGM. Ces accords prévalent sur le Protocole conformément à l'article 32 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

L'article 2 du Protocole contient des dispositions importantes prévoyant notamment que :

- les parties veillent à ce que la mise au point, la manipulation, le transport, l'utilisation, le transfert et la libération de tout OGM se fassent de manière à prévenir ou à réduire les risques pour la biodiversité, tout en tenant compte de la santé humaine ;
- le Protocole ne porte pas atteinte à la souveraineté des Etats sur leurs eaux territoriales, ni aux droits souverains ou à la juridiction qu'ils exercent sur leur zone économique exclusive et sur leur plateau continental, ni à l'exercice par les navires et avions de tous Etats des droits et libertés de navigation en vertu droit international. Dans le cas spécifique d'un transit de substances potentiellement dangereuses, l'Etat côtier peut prendre des mesures de nature à restreindre les droits de transit. L'article 2.3 du Protocole ne fait que réaffirmer ces droits en déclarant que le Protocole ne leur porte pas atteinte. La Convention sur le droit de la mer, qui établit une obligation générale de protection et de préservation de l'environnement marin, dispose que les règles du droit

de l'environnement peuvent primer sur les droits de passage. Cette primauté peut s'appliquer à la protection contre les effets néfastes des OGM, les Etats étant toujours tenus de respecter cette obligation générale de protection de l'environnement marin lorsqu'ils exercent leurs droits et libertés de navigation ;

- le Protocole ne doit être interprété comme restreignant le droit d'une partie de prendre des mesures plus rigoureuses pour la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité que celles prévues par le Protocole, à condition qu'elles soient compatibles avec le Protocole et en accord avec les autres obligations que lui impose le droit international. En effet, les règles établies par le Protocole ne constituent pas un plafond mais un plancher, c'est-à-dire des règles minimales de protection. Les parties qui le désirent peuvent alors prendre des mesures plus rigoureuses allant au-delà des seuils minimaux de protection établis par le Protocole. Ces mesures plus rigoureuses doivent cependant être compatibles non seulement avec le Protocole, mais aussi avec le droit international applicable, y compris les obligations découlant des accords de l'OMC.

De ce qui précède, on peut conclure que :

- le Protocole de Cartagena établit des mesures suffisantes pour assurer la protection de la santé humaine et de la biodiversité lors de la manipulation des OGM ;
- l'Etat partie importateur a la faculté d'accepter ou non l'introduction des OGM sur son territoire, en toute connaissance de cause. A cet effet, il dispose d'un temps nécessaire pour analyser et évaluer les risques potentiels et/ou avérés de tout OGM objet d'importation sur son territoire ;
- le principe de précaution demeure le principe directeur en la matière ;
- la souveraineté des Etats parties importateurs se doit d'être respectée quand il s'agit de prendre une décision sur l'importation d'un OGM. En effet, les parties peuvent conclure

des accords bilatéraux, régionaux ou internationaux leur permettant de consentir ou non à toute transaction relative à l'importation d'OGM en connaissance de cause.

Quant à la réglementation communautaire européenne, elle responsabilise l'Union en ce qui concerne la procédure d'autorisation et d'évaluation. Il revient donc à l'Union de procéder à l'évaluation des risques et d'autoriser l'importation d'OGM sur le territoire de l'Union. Elle a posé le principe que les Etats membres ne peuvent interdire, restreindre ou empêcher la mise sur le marché d'un OGM conforme à cette réglementation.

Cependant, elle autorise à titre exceptionnel les Etats membres à interdire sur leur territoire un OGM dont la dissémination en milieu ouvert est pourtant autorisée dans l'Union. Mais cette interdiction, en plus d'être provisoire, est soumise à conditions, notamment à des procédures d'urgence régies par le Règlement 1829/2003[309] et à la clause de sauvegarde de la Directive 2001/18/CE[310]. Un Etat qui prend une mesure d'interdiction doit justifier scientifiquement l'existence d'un risque, sur la base d'informations nouvelles ou complémentaires disponibles après que l'autorisation ait été donnée. Une fois l'interdiction prise par un Etat membre donné, elle doit être validée par l'Union, qui peut aussi l'annuler.

La France essaie, depuis 2008, d'utiliser ce mécanisme pour interdire la culture du MON 810 sur son territoire, mais ses démarches font systématiquement l'objet de recours devant les tribunaux. La souveraineté des Etats membres en la matière est donc assez limitée. L'Union est entrain de modifier sa réglementation pour ouvrir la possibilité pour les Etats membres d'interdire certaines cultures sur leur territoire, notamment sur la base d'arguments scientifiques.

[309]Article 34 (mesures d'urgence) du Règlement (CE) 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil du 22 septembre 2002. Cet article renvoie aux articles 53 et 54 du Règlement CE/178/2002 pour les procédures.
[310]Article 23 de la Directive 2001/18/CE du 12 mars 2001.

Le droit communautaire édicte des normes et des mesures qui s'imposent uniformément à l'ensemble des Etats membres et aux citoyens de la Communauté. De ce fait, et conformément aux principes du droit communautaire, notamment le principe de primauté, la libre circulation d'OGM est admise s'ils sont acceptés par un pays membre sur son territoire en vertu du droit communautaire.

Mais le projet de règlement communautaire de l'UEMOA n'a pas suivi le droit communautaire européen en la matière qui donne la possibilité à titre exceptionnel aux Etats membres d'interdire l'introduction d'OGM autorisés par l'Union, dans leur territoire, bien que cette exception soit soumise à des conditions.

Aussi, un problème se pose dans le cas de l'UEMOA, qui n'est partie ni à la Convention sur la diversité biologique, ni au Protocole de Cartagena. Ce sont plutôt ses Etats membres qui le sont, avec les prérogatives que leur accorde le droit international d'accepter ou non un OGM sur leur territoire. L'UEMOA, en tant qu'institution communautaire non partie, ne devrait-elle pas appuyer ses Etats membres parties à ces instruments à les mettre en œuvre de façon adéquate plutôt que de réduire leurs prérogatives à cet égard?

Par ailleurs, le Protocole de Cartagena prévoit que les institutions ou les Etats parties peuvent prendre des mesures plus sévères que celles qu'il prescrit, et non l'inverse.

Au regard de ces questionnements, on peut difficilement conclure que le projet de texte communautaire de l'UEMOA sur la biosécurité est en tous points conforme au Protocole de Cartagena.

CONCLUSION DU TITRE

L'analyse du droit primaire de l'UEMOA a d'abord montré que son Traité constitutif, texte fondamental, est défaillant quant à la protection de l'environnement malgré son jeune âge. Les constituants communautaires ont déçu les défenseurs de l'environnement, qui s'attendaient à une grande attention à la protection de l'environnement de la part de l'Union, à travers sa consécration comme l'un des objectifs de l'Union, à l'image du Traité unifié de l'Union européenne. En effet, contre toute attente, le Traité constitutif de l'UEMOA a à peine effleuré l'environnement en lui réservant une place dérisoire, à deviner ou rechercher à la loupe tout au long du Traité. Ce faible niveau de prise en compte de l'environnement contraste avec non seulement la jeunesse du Traité, mais aussi avec le contexte dans lequel il a été adopté.

L'analyse du droit primaire de l'UEMOA a ensuite montré un Protocole additionnel II relatif aux politiques sectorielles qui reste marqué par une grosse lacune : la définition étriquée de la politique environnementale, placée au même niveau que les politiques sectorielles, comme la politique minière, la politique des transports, la politique agricole, etc. Or, l'environnement n'est pas un secteur isolé, il affecte transversalement tous les secteurs relevant du champ de compétence de l'Union. A l'image des textes communautaires européens, le Protocole additionnel II devrait contraindre les politiques communautaires sectorielles à tenir compte des impératifs de la protection de l'environnement, en faisant de la politique environnementale un passage obligé.

Le droit dérivé de l'UEMOA, qui est en plein développement, prévoit des dispositions qui sont de nature à assurer un meilleur encadrement juridique de la gestion durable de l'environnement au sein de l'Union. Il connait malheureusement un processus évolutif assez lent, où les consensus décisionnels se dégagent difficilement et tardent ainsi à se consolider.

TITRE II : LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES

Dans le concept de « politique environnementale », on peut distinguer deux principales idées :

- une première idée qui renvoie aux actions entreprises par un Etat ou une organisation pour infléchir les règles de fonctionnement de l'environnement en vue d'influencer le comportement des hommes qui y évoluent et de créer des conditions favorables au développement. Les objectifs visés doivent être conformes aux préférences de la nation ou de la région concernée ;
- une seconde idée qui renvoie aux principes de base destinés à guider le mode d'intervention de l'Etat ou de l'organisation dans le domaine de la préservation de l'environnement.

A partir de ces orientations, l'on peut définir la politique environnementale comme un ensemble de décisions et d'actions prises par les pouvoirs publics afin de garantir l'intégrité des écosystèmes, des ressources naturelles et du cadre de vie des populations.

Les politiques communautaires de l'UEMOA en matière d'environnement sont de trois types :

- les politiques d'ordre global, incarnées par la politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAE) ;
- des politiques sectorielles régissant des secteurs particuliers relevant de l'environnement, comme la politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (PREAO), qui est commune à trois institutions : l'UEMOA, la CEDEAO et le CILSS ;
- des politiques régissant des secteurs liés à l'environnement, comme la politique minière, la politique énergétique, la politique agricole, la politique industrielle, etc.

Après avoir examiné la PCAE, une politique concernant l'environnement en général (chapitre I), on abordera des politiques sectorielles communes ayant des liens de connectivité avec l'environnement (chapitre II).

Chapitre I : La politique commune d'amélioration de l'environnement

Les politiques sont mises en œuvre par des mesures et des instruments, dont des textes législatifs et réglementaires, des plans et programmes à l'échelle d'un Etat, ainsi que des actes, protocoles, décisions, complétés par des plans, projets et programmes à l'échelle d'une organisation régionale. Lorsque les politiques sont bien élaborées et mises en œuvre de manière adéquate, elles doivent permettre d'assurer efficacement une gestion durable de l'environnement.

Les politiques nationales en matière d'environnement ne suffisent pas à elles seules à produire les effets durables souhaités car elles ne contiennent pas de mesures susceptibles de réguler les aspects transfrontaliers, d'où le besoin de recourir aux politiques environnementales régionales qui visent à combler les insuffisances des politiques nationales ou à servir de base pour les décliner.

Le territoire de l'Union renferme une biodiversité remarquable. En effet, l'espace de l'Union est constitué de plusieurs écosystèmes allant notamment des interfaces maritimes et des forêts denses aux savanes des pays sahéliens. A travers les services écosystémiques fournis par cet environnement, les Etats membres vont pouvoir construire un processus de développement sur la base des potentialités qui leur sont offertes. Pendant que certains pays, profitant de la fertilité de leurs terres, vont fonder leur développement économique sur l'agriculture, d'autres pays miseront sur le développement de l'écotourisme basé sur l'existence d'une faune variée.

L'espace de l'Union recèle certains des plus grands parcs d'Afrique, notamment le Parc du W partagé par le Bénin, le Burkina Faso et le Niger, qui abrite des espèces d'importance exceptionnelle.

Les ressources naturelles de l'Union sont souvent utilisées abusivement et sans contrôle. Malgré l'importance des ressources encore disponibles, leur dégradation est croissante. Outre les atteintes aux espaces forestiers, la pollution urbaine a également tendance à croître, avec l'amoncellement dans les grandes villes de déchets abandonnés et d'eaux usées non traitées, qui constituent des vecteurs de maladies pour les populations. L'écosystème marin est aussi menacé par la surpêche, le chalutage profond détruisant les fonds marins et la pollution d'origine tellurique.

L'exploitation des ressources minières dans des conditions non adaptées et souvent sans autorisation aggrave cette situation. L'espace de l'Union est aussi constamment menacé par l'avancée du désert, ce qui nécessite la mise en place de politiques efficaces de reboisement et de gestion durable des ressources en eau.

C'est dans ce contexte que l'UEMOA, conformément à l'article 4 de son Traité et à l'article 9 du Protocole additionnel II, qui stipule que «La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement fixe, par voie d'acte additionnel, les objectifs et les principes directeurs d'une politique d'amélioration de l'environnement de l'Union ainsi que les pouvoirs conférés au Conseil et à la commission pour leur mise en œuvre », a adopté la Politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAE) par Acte additionnel 01/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008.

Quelques mois plus tard, la politique environnementale de la CEDEAO a été adoptée, le 19 décembre 2008 à Abuja, par l'Acte additionnel A/SA.4/12/08. Cette proximité dans les dates d'adoption de ces deux politiques environnementales de l'Afrique de l'Ouest traduit le fait que leurs processus d'élaboration et de validation se sont déroulés presque pendant les mêmes périodes. D'où la similitude constatée de leur contenu.

En effet, en conformité avec la Vision 2025 des Hautes Autorités (Chefs d'Etat) de la sous-région, la politique environnementale de la CEDEAO définit la vision d'une Afrique de l'Ouest paisible, digne et prospère, dont les ressources naturelles, diverses et productives, sont conservées et gérées durablement pour le développement et l'équilibre de l'espace sous-régional. A cet effet, les activités de production, de transformation, de consommation, d'échanges et d'élimination doivent être contrôlées et maîtrisées dans un environnement sain, des flux de matières premières, aux déchets et processus finaux.

Tout en mettant l'accent sur l'intégration régionale et le rôle stratégique des ressources naturelles dans l'essor économique de la sous-région, la politique environnementale de la CEDEAO se fixe pour objectif global d'inverser les tendances lourdes de dégradation et de réduction des ressources naturelles, des milieux et du cadre de vie, en vue d'assurer dans la sous-région un environnement sain, facile à vivre et productif, améliorant ainsi les conditions de vie des populations de l'espace sous-régional. Elle reprend en partie les objectifs de la PCAE.

Ses quatre axes stratégiques s'articulent autour :

- du renforcement de la gouvernance environnementale (établissement d'un dispositif sous-régional) et de la promotion des capacités à cet effet ;

- de la promotion de la gestion durable des ressources pour l'amélioration de l'économie sous-régionale dans le respect de l'environnement ;
- de la lutte organisée contre les pollutions et nuisances et les déchets urbains, et de maîtrise des flux de produits dangereux dans l'économie ;
- de la promotion de l'information, l'éducation et la communication pour un meilleur environnement.

Quant à la PCAE, sa conception et sa mise en œuvre soulèvent des interrogations liées notamment à l'efficacité des éléments sur lesquels elle se focalise, leur pérennité et leur adaptabilité aux problèmes environnementaux actuels. En effet, avec l'évolution croissante des problématiques environnementales, la PCAE doit être capable d'apporter rapidement des réponses pertinentes.

Quel est le contexte écologique dans lequel la PCAE a été adoptée (section I) et quel est son contenu (section II) ?

Section I : L'éco-contexte d'adoption de la PCAE

Il importe de faire le point sur l'état de l'environnement de l'Union au moment de l'élaboration de la PCAE (§ 1) pour saisir les facteurs de l'éco-contexte qui a présidé à son adoption (§ 2).

Paragraphe 1 : L'état de l'environnement

Le contexte dans lequel la PCAE a été élaborée et adoptée reste marqué par l'existence d'un important potentiel de ressources naturelles, mais qui sont menacées par diverses formes de dégradations (A), lesquelles côtoient cependant un potentiel de ressources non encore bien connues et mises en valeur (B).

A. Un potentiel de ressources naturelles importantes mais menacées

L'environnement des pays membres de l'Union se caractérise par deux traits majeurs :, un fort potentiel de ressources naturelles importantes, mais qui font malheureusement l'objet de menaces multiples.

Les ressources naturelles de l'Union sont d'une potentialité énorme. Selon la FAO, l'Afrique de l'Ouest renferme des terres et des ressources en eau d'une quantité suffisante pour assurer une production agricole satisfaisante et, au-delà, atteindre la sécurité alimentaire[311].

Les ressources en eau de surface de l'Union sont importantes. Elles sont contenues dans les grands bassins fluviaux du Niger, de la Volta, du Sénégal, de la Gambie, de Sassandra, de Bandama, de la Comoé, du Mono et du lac Tchad. L'Union se présente comme une sous-région bien arrosée à travers principalement les trois grands bassins que sont la Volta, le Niger et le Sénégal. Au moment de l'adoption de la PACE, l'Union possédait un riche patrimoine de zones humides constitué par 46 sites d'une superficie cumulée de 10073059 ha.[312]

[311] Gomme R et Petrassi F, Rainfall Variability and Drought in Sub-Saharan Africa, FAO 1996, extracted from FAO agrometeorology series working paper No. 9. "Rainfall variability and drought in sub-Saharan Africa since 1960, disponible en ligne, consulté le 27 juin 2018.
[312]UEMOA, Grandes orientations de la politique commune d'amélioration de l'environnement, rapport définitif 2008

Les Etats de l'Union recèlent un potentiel minier important et varié – or, bauxite, diamant, uranium et pétrole dans quelques pays– qui reste encore largement inexploité.

Les Etats membres de l'Union étant parmi les plus ensoleillés, avec un taux moyen d'environ 3000 heures d'ensoleillement dans les pays sahéliens[313], leur potentiel énergétique, dominé par l'énergie solaire, est considérable mais son exploitation reste faible. L'énergie éolienne est aussi abondamment disponible à travers les vastes étendues de steppes, de savanes et de paysages ruraux découverts, mais elle est encore inexploitée.

Les ressources biologiques, notamment marines y abondent également. Les côtes des pays côtiers de l'Union sont parmi les plus poissonneuses. Le littoral des pays côtiers renferme aussi de riches écosystèmes de mangroves, A ces richesses s'ajoute un grand potentiel touristique.

Ces potentialités sont malheureusement soumises à une exploitation non durable menaçant de manière inquiétante l'environnement de l'Union. Les Etats membres de l'Union partagent souvent des caractéristiques environnementales communes qui sont le résultat d'impacts de certains évènements ou facteurs partagés. C'est le cas notamment de la désertification et de la sécheresse, qui touchent plus de la moitié du territoire de l'Union avec une accentuation au Niger, au Burkina Faso, au Mali. Ces phénomènes ont, dans les années 70, occasionné des dommages écologiques importants, notamment la mort de millions d'animaux et une famine sans précédent dans l'histoire de cette région de l'Afrique. Les effets de ces phénomènes ont justifié dans certains pays, la mise en place de ministère en charge des

[313] UEMOA, Grandes orientations de la politique commune d'amélioration de l'environnement, Op Cit, p 52

questions relatives à l'environnement et au niveau régional, la création du Comité Inter Etats de Lutte contre Sécheresse dans le Sahel en 1973[314].

Les prévisions du Centre africain des applications météorologiques pour le développement (ACMAD) font état de l'aggravation de la sécheresse, conséquence des variations climatiques. Celles-ci aggraveront la dégradation des sols, la baisse de production agricole et pastorale, des ruptures chroniques d'approvisionnement en nourriture[315]. Ces prévisions se sont déjà réalisées en l'Afrique de l'Ouest, avec notamment, dans les zones arides, des sécheresses plus fréquentes, et dans les zones côtières, une élévation du niveau des eaux provoquant érosion côtière, submersion des terres et inondations.

Du fait des changements climatiques dans la sous-région ouest-africaine, les Etats membres de l'UEMOA sont durement affectés par les cycles de sécheresse, les inondations récurrentes et une forte érosion côtière. Les sécheresses sont provoquées par des variations pluviométriques inhérentes au climat de la sous-région. Durant la première période de sécheresse allant de 1968 à 1973, quelques pays de l'Union ont connu une baisse de pluviométrie allant de 10% à 30%[316].

La pollution est un autre fléau qui menace sérieusement l'environnement des Etats de l'Union. Cette pollution affecte l'air, les eaux, les sols. Ses sources, diversifiées, vont des besoins d'équipement à l'émission de particules et poussières due à l'érosion éolienne et aux

[314] Voir supra, chapitre préliminaire, section I, paragraphe 1

[315]Extraits de « Liens entre la désertification et les changements climatiques » par Djimingué Nanasta, Enda Energie, in 1éème session de la Global Biodiversity Forum, décembre 1998

[316] DESCROIX Luc, DIONGUE NIANG Aïda, PANTHOU Gérémy, a BODIAN Ansouman, SANE Youssouph, DACOSTA Honoré, MALAM ABDOU Moussa, VANDERVAERE Jean-Pierre, QUANTIN Guillaume,Evolution récente de la pluviométrie en Afrique de l'Ouest à travers deux régions : la Sénégambie te le bassin du Niger moyen, in Climatologie, vol. 12, 2015, pp 25-43, disponible en ligne : http://lodel.irevues.inist.fr/climatologie/docannexe/file/1105/descroix_et_al_climatologie_2015_pages_25_a_43.pdf, consulté le 27 juin 2018

fumées provoquées par les feux de forêts. Pour lutter contre la pollution, le Sénégal a adopté le décret n° 2001-72 du 14 juillet 2003 interdisant l'importation des véhicules d'occasion âgés de plus de 5 ans. Cet exemple de réglementation limitant l'âge des véhicules importés a été suivi par la Côte d'Ivoire. En effet, par décret N°2017-792 du décembre 2017, portant limitation de l'âge des véhicules d'occasion importés en Côte d'Ivoire, ce pays a limité l'âge de ces véhicules à 5 ans pour les véhicules d'usage privé commun[317].

Cette pollution touche également les ressources en eau de l'Union. La pollution des ressources en eau, qui s'intensifie de jour en jour, est due notamment à l'exploitation minière non respectueuse des normes environnementales, en particulier l'utilisation des produits prohibés comme le cyanure. Les cours d'eau internationaux de l'Union, notamment le fleuve Niger, sont confrontés aux problèmes d'ensablement, auxquels s'ajoute leur envahissement par des végétaux aquatiques envahissants ou flottants.

Les ressources forestières et fauniques subissent également une pression due à l'activité humaine. Dans les quelques pays forestiers de l'Union, tels la Côte d'Ivoire et le Togo, l'exploitation industrielle des forêts se fait souvent dans des conditions ne respectant pas la règlementation forestière. A cette pression s'ajoutent, dans les pays sahéliens de l'Union, la coupe du bois pour des besoins d'énergie domestique et les dommages écologiques énormes

[317] Selon l'article 5 de ce décret : « A compter de la date de leur première mise en circulation à l'étranger, l'âge limite des véhicules d'occasion importés affectés au transport public de personnes ou de marchandises est fixé comme suit :
- cinq ans pour les taxis
- sept ans pour les minicars de neuf à trente-quatre places
- sept ans pour les camionnettes jusqu'à cinq tonnes
- dix ans pour les cars de plus de trente – quatre places
- dix ans pour les camions de cinq à dix tonnes
- dix ans pour les camions de plus de dix tonnes »

Selon son article 6 « l'âge des véhicules de tourisme d'occasion importés est fixé à cinq ans à compter de leur date de première mise en circulation, à l'étranger ».

causés par la désertification. La fabrication du charbon de bois pour faire face à la demande d'énergie domestique échappe souvent au contrôle forestier. Selon les statistiques par lesquelles la FAO fait l'approvisionnement de la situation sur la déforestation, les Etats membres de l'UEMOA perdent annuellement 599 000 hectares de forêts. Cette perte est imputable aux défrichements agricoles, à l'exploitation incontrôlée des forêts et au passage répété des feux de brousse. Les ressources fauniques sont très menacées par le braconnage et de la chasse traditionnelle. Ces pratiques sont de nature à causer la disparition de certaines espèces de faune, notamment les grandes antilopes et les gazelles[318].

B. Un énorme potentiel des ressources naturelles méconnues

Le tableau noir des ressources menacées est couplé à un potentiel environnemental énorme de l'Union non encore bien connu.

Ces énormes potentialités mal connues se rencontrent ainsi dans le secteur de l'eau. Les ressources en eaux de l'Union sont jusqu'à nos jours mal connues tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif, surtout en ce qui concerne les eaux souterraines. Pourtant, l'UEMOA possède des organismes de bassins hydrauliques, notamment l'Autorité du bassin de la Vota (ABV), l'Autorité du bassin du Niger (ABN), l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) et l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG). Une meilleure connaissance des ressources permettrait leur meilleure gestion grâce à une meilleure planification de leur utilisation par les multiples usagers suivant des processus concertés. Ces organismes de basins, ainsi que les structures nationales œuvrant dans la gestion durable et intégrée des ressources en eau, doivent être dotés de moyens adéquats et performants leur

[318] UEMOA, rapport définitif des grandes orientations de la politique commune d'amélioration de l'environnement, Op Cit p44

permettant d'élaborer et de mettre en œuvre des outils, des plans et programmes visant à assurer une meilleure connaissance des ressources en eau des Etats membres de l'Union, tant quantitativement que qualitativement. C'est dans ces conditions que les différents acteurs de la gestion de cette ressource rare pourront à travers la concertation et le partenariat, assurer une gestion intégrée des ressources en eau au sein de l'Union.

Plus largement, la synthèse du potentiel environnemental de l'Union se présente comme suit[319] :

- des ressources naturelles considérables, mal reparties, insuffisamment connues et sous-développées, mais susceptibles d'être bien gérées et surtout de soutenir le bien-être des populations de la sous-région ;
- sous réserve des investissements nécessaires et des technologies appropriées, des ressources foncières capables de nourrir de façon adéquate les populations à travers une alimentation suffisante et d'assurer une meilleure lutte contre la pauvreté ;
- des ressources en terre et pâturages dégradées, mais qui gardent leur potentiel en termes de productivité et susceptibles d'être réhabilitées ;
- des ressources en eaux diversifiées mal connues, soutenues par des sources sous-exploitées ;
- des ressources forestières entamées, dégradées et fragmentées dans plusieurs pays (Bénin, Côte d'ivoire, Togo), mais encore abondantes dans d'autres pays, notamment en Guinée-Bissau, où l'économie forestière peut se développer grâce à la coopération et au dialogue ;
- des ressources minières mal connues mais qui semblent en mesure de favoriser un développement économique prometteur ;
- des écosystèmes urbains préoccupants, dominés par des systèmes inappropriés de collecte et de traitement des déchets solides et liquides, des eaux pluviales et des émanations gazeuses ;

[319]UEMOA, Rapport définitif de la PCAE, Op. Cit p79

- une gouvernance des ressources à améliorer à travers une refondation des valeurs.

Quels sont les facteurs résultant de cet éco-contexte ?

Paragraphe 2 : Analyse de l'éco-contexte

L'analyse de l'éco-contexte de l'adoption de la PCAE met en évidences deux types de facteurs qui s'opposent : des avantages à valoriser (A) et des défis à relever (B).

A. Des avantages à mettre à profit

A la date de l'adoption de la PCAE, la réflexion sur « comment mieux gérer de la manière la plus durable possible les ressources environnementales de la planète dans la perspective d'un développement durable[320] » était déjà à l'œuvre. Les grandes rencontres universelles, notamment celles de Stockholm de 1972 et de Rio de 1992, avaient déjà tracé les voies d'une conciliation propice entre le développement économique et la protection de l'environnement, à travers l'adoption des grands principes fondamentaux qui gouvernent la gestion durable de l'environnement et des grandes conventions (biodiversité, changement climatique, désertification) qui continuent de nos jours d'occuper une place de choix dans les débats internationaux sur la protection de l'environnement. De même, les grands défis à relever dans le domaine de la protection de l'environnement étaient bien connus.

Les acteurs et leurs rôles avaient aussi été définis et clarifiés. La société civile, à travers les ONG, avait vu son rôle renforcé, avec la reconnaissance de leur statut d'observateur dans

[320] GODARD Olivier, environnement et développement durable, une approche méta-économique, ouverture économique, De boeck, 1ère édition, Louvain La Neuve, 2015, disponible en ligne : https://www.decitre.fr/media/pdf/feuilletage/9/7/8/2/8/0/4/1/9782804192266.pdf, consulté le 28 juin 2018.

les négociations internationales sur l'environnement. Ce rôle est de nos jours appelé à croître davantage, avec la revendication des ONG qui demandent à être pleinement reconnues comme parties prenantes aux conventions, au même titre que les Etats.

A l'échelle régionale, les organisations d'intégration économique régionales ont pris à bras le corps les questions relatives à la protection de l'environnement en les intégrant à des niveaux différents dans leur droit primaire et dérivé et en mettant en place des institutions adéquates en charge de leur mise en œuvre. C'est notamment le cas de l'Union européenne, de la CEDEAO. Le droit communautaire de l'environnement prend ainsi de plus en plus d'élan.

Au niveau des Etats, le cadre institutionnel de la protection de l'environnement a déjà connu une amélioration, à travers des ministères en charge des questions environnementales, les cadres juridiques visant la protection étaient déjà étoffés. La société civile nationale, déjà consciente de son important rôle, se mobilise autour de cet intérêt commun que constitue la préservation de l'environnement.

Tous ces avantages ne sont pas sans de lourds fardeaux, qui sont autant de défis à relever et ont sans nul doute, constitué pour certains, des sources d'inspiration aux acteurs de la PCAE.

B. Des défis à relever

La période qui a connu l'adoption de la PCAE reste marquée par de lourds fardeaux qui sont susceptibles de faire obstacle à l'atteinte des objectifs visés par cette politique. Ils sont nombreux mais notre analyse sera axée sur la faible mobilisation des ressources financières et

les impacts de la pauvreté grandissante dans certains Etats de l'Union[321]. Ces facteurs n'affectent pas directement la préservation de l'environnement de façon marquante, mais ils constituent des obstacles sérieux à la bonne protection de l'environnement, impactant ainsi négativement l'objectif de gestion durable des ressources naturelles.

Améliorer la mobilisation des ressources financières et lutter efficacement contre la pauvreté constituent de grands défis qu'il importe de relever pour atteindre, dans la durabilité, les objectifs assignés à la PCAE.

L'une des grandes difficultés que rencontre la mise en œuvre des cadres juridiques de protection de l'environnement est la faible mobilisation des ressources financières. Des promesses et déclarations d'intention à leur réalisation ou exécution, il existe un grand fossé, créant une situation inconfortable marquée par des initiatives consensuelles non suivies d'effet.

Au plan international, les conventions mettent en place des mécanismes financiers visant à assurer leur mise en œuvre adéquate. Ces mécanismes financiers doivent être alimentés conformément aux obligations conventionnelles, qui font souvent des pays développés, les principaux pourvoyeurs de fonds. Ces mécanismes financiers ne sont malheureusement pas fiables car les pays développés ne remplissent pas toujours leurs obligations, leurs promesses restant souvent lettre morte.

Le financement des initiatives communautaires en général, emprunte en principe une voie similaire. En effet, les textes communautaires font des contributions des Etats membres les premières sources d'alimentation des budgets communautaires et, partant, les premières sources

[321]Le PNUD publie un classement des pays de la planète sur la base de leur indice de pauvreté. Cette publication classe les pays de la planète du plus riche au plus pauvre. Certains Etats membres de l'UEMOA se trouvent à la queue de ce classement. Exemple du Niger et du Burkina Faso qui sont souvent à la queue de ce classement

de financement des initiatives de développement communautaire. Mais ce fondement reste théorique car, dans la pratique, les Etats membres éprouvent de nombreuses difficultés à s'acquitter de leur contribution et, s'ils le font, c'est après avoir accumulé des arriérés. Ces difficultés mettent à mal le fonctionnement des institutions communautaires. Mais l'UEMOA échappe à ces difficultés liées aux arriérées et aux retards de paiement des contributions des Etats membres. Elle a mis en place un système de prélèvement direct.

Quid du financement des programmes et projets dont la mise en œuvre permet d'atteindre les objectifs communautaires ? Pour combler les insuffisances du financement autonome ou interne et pour contribuer efficacement au financement du développement communautaire, les institutions communautaires font appel à des appuis financiers externes, en provenance de partenaires techniques et financiers[322]. Ces partenaires sont constitués par les pays développés, à travers la coopération bi- ou multilatérale, d'une part, et les institutions régionales ou internationales compétentes, d'autre part. Dans les deux cas, les financements externes ont tendance à s'amenuiser ces dernières années. Cela s'explique notamment par les difficultés internes que rencontrent les pays développés pourvoyeurs de fonds, tant à travers les coopérations bi et multilatérales que par le biais des institutions régionales ou internationales. Au titre de ces difficultés internes, on peut citer par exemple les problèmes liés à l'immigration en Europe, qui ont fortement réduit les financements en provenance des pays européens ces dernières années.

Outre ces difficultés internes, la rareté des financements est également due à d'autres facteurs, comme le besoin de réorienter les priorités pour accentuer les efforts de lutte contre le terrorisme. Par ailleurs, on peut aussi invoquer le manque d'intérêt manifesté par certains pays

[322]De nombreuses conventions de partenariat, signées entre l'UEMOA et d'autres institutions, ont permis le financement de certaines initiatives développées dans le cadre de la mise en œuvre de la PCAE. Voir infra, section II, paragraphe 1, B.

développés pour financer les actions de lutte contre la désertification, par exemple. Une autre illustration est fournie par les Etats-Unis, devenus hostiles au financement des actions convenues dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques.

Outre l'amélioration de la mobilisation des ressources financières, la lutte contre la pauvreté constitue également un grand défi à relever. En soi, la pauvreté n'est pas une cause directe de la faible effectivité des mesures juridiques de protection de l'environnement, mais elle y contribue en impactant négativement la réalisation des objectifs assignés par l'Union à la PCAE.

En effet, dans les pays en développement, l'une des principales causes de l'utilisation du bois de chauffe à des fins domestiques demeure l'extrême pauvreté des populations qui, par manque de moyen pour se procurer du gaz, se rabattent sur les ressources forestières. En outre, la lutte contre la pauvreté mobilise les gouvernements tant des pays en développement que des pays développés autour d'actions prioritaires pour y faire face, souvent au détriment d'initiatives relatives à la préservation de l'environnement, qui se retrouvent reléguées en second plan.

C'est également la pauvreté qui pousse les populations des pays en développement, y compris des Etats de l'Union, à pratiquer le braconnage. En effet, par manque de moyens pour la satisfaction de ses besoins en protéines alimentaires ou pour se procurer de revues monétaires, une partie de la population pratique la chasse non autorisée, portant ainsi atteinte aux espèces protégées.

Après avoir situé le contexte dans lequel la PCAE a été adoptée, voyons maintenant son contenu.

Section II : Contenu de la PCAE

La PCAE peut être considérée comme une politique intégratrice (§ 1), mais elle ne manque pas de faiblesses auxquelles il faudrait y remédier (§ 2).

Paragraphe 1 : Une politique intégratrice

La PCAE est une politique intégratrice à plusieurs égards. Cela est perceptible à travers sa vison et son objectif (A) ainsi que ses grandes orientations (B).

A. A travers sa vision et son objectif

L'approche méthodologique de la formulation du PCAE a connu six étapes importantes. Chacune de ces étapes a fourni les éléments nécessaires à l'élaboration d'une politique adaptée, tenant compte du passé et du futur, bâtie sur des préoccupations environnementales nationales et régionales.

Des concertations organisées tant au niveau de chaque Etat membre qu'à l'échelle régionale ont non seulement favorisé l'interaction entre les différents acteurs, mais aussi permis à chacun d'eux d'exprimer ses préoccupations. La société civile n'est pas restée en marge de ce processus.

Participative et itérative, la démarche méthodologique adoptée n'a pas non plus exclu les institutions sous-régionales, en l'occurrence la CEDEAO le CILSS et les organismes de bassin, dont l'Autorité du bassin du Niger (ABN), l'Autorité du bassin de la Volta (ABV), l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) et l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG). Cette démarche inclusive a permis de consolider le principe de coopération entre les différentes institutions sous-régionales ouest-africaines en matière de conservation dans la perspective d'atteindre les objectifs environnementaux de la sous-région.

Les six étapes de cette approche méthodologique ont été structurées comme suit :

- diagnostic de l'état général de l'environnement et des politiques environnementales ;
- identification et analyse des problèmes majeurs et du cadre institutionnel ;
- focalisation des problématiques transfrontières et des ressources partagées ;
- analyse des réponses apportées collectivement et individuellement ;
- évaluation des perspectives et du poids de l'intégration régionale ;
- synthèse et mise en évidence d'une situation générale de base.

Cette démarche est à mettre à l'actif de la définition d'une vision et d'un objectif intégrateurs. La PCAE de l'UEMOA poursuit la vision d'un espace socio-économique et géopolitique restauré dans la paix et la bonne gouvernance, fortement intégré dans un environnement sain. Les ressources naturelles, en équilibre, soutiennent le développement durable des communautés de la sous-région, notamment leur affranchissement de la maladie, de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire.[323]

[323]Article 3 de l'Acte additionnel 01/2008/CCEG/UEMOA portant adoption de la PCAE de l'UEMOA.

Cette vision a pour objectif général d'«inverser les tendances lourdes de dégradation et de réduction des ressources naturelles, des milieux et cadres de vie, en vue d'assurer dans la sous-région un environnement sain, facile à vivre et productif, améliorant ainsi les conditions de vie des populations de l'espace sous-régional ».[324]

La PCAE est fondée sur les principes directeurs du droit de l'environnement, notamment les principes de précaution, de prévention, de réparation ou du pollueur payeur, d'information et de notification préalable, de bonne gouvernance, de progressivité, de solidarité, de complémentarité, de partenariat, etc., au regard de la gestion des ressources naturelles.

La PCAE a le mérite de considérer l'ensemble de l'environnement dans une approche globale, en liant préservation de l'environnement et développement économique conformément au principe 4 de la Déclaration de Rio de 1992, tout en associant la lutte contre la pauvreté à la gestion durable des ressources naturelles. Elle comble ainsi l'une des insuffisances du droit primaire de l'UEMOA qui a fait de l'environnement une vision sectorielle et non intégrée.

Cela fait de la PCAE une des politiques les plus intégratrices et les plus fédératrices, ce qui est tout a tout fait normal dans la mesure où elle a été élaborée dans un contexte où tous les indicateurs et paramètres d'une gestion durable de l'environnement étaient connus et, ainsi, se reflètent logiquement dans ses grandes orientations.

[324] *Ibid.*, article 4.

B. A travers ses grandes orientations

Les orientations stratégiques de la PCAE tiennent également compte de cette vision intégrée de l'environnement. En effet, les mêmes facteurs que ceux abordés plus haut ont permis l'élaboration et l'adoption d'une politique environnementale communautaire a quatre axes stratégiques synthétisant les principales préoccupations classiques en matière d'environnement de la sous-région ouest-africaine. La définition de ces quatre axes stratégiques s'est fondée sur un diagnostic approfondi de l'état de l'environnement en Afrique de l'Ouest et l'analyse du cadre institutionnel existant.

Relever les grands défis ainsi envisagés à travers la vision et l'objectif de la PCAE et valoriser au profit de toutes les énormes potentialités des services environnementaux, plaide pour un contenu diversifié des orientations de la PCAE, dont les axes ont été définis en tenant compte de ces impératifs.

Le tableau ci-dessous décline les axes stratégiques de la PCAE et en synthétise les objectifs spécifiques.

Axe stratégiques	Objectifs spécifiques par axe
Axe stratégique 1: Contribution à la gestion durable des ressources naturelles pour la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.	1. Améliorer la gestion durable des ressources naturelles sur la base des principes, critères et indicateurs établis en la matière (terres, eaux et zones humides ; forêts, faune et pâturages; ressources piscicoles intérieures). 2. Restaurer et réhabiliter les ressources dégradées ou en dégradation et lutter contre l'ensablement. 3. Promouvoir les modes appropriés de production et de consommation des ressources naturelles. 4. Systématiser, standardiser et harmoniser les évaluations environnementales dans l'espace UEMOA.
Axe stratégique 2: Gestion des établissements humains et lutte contre les pollutions et nuisances pour la promotion d'un environnement sain et	1. Améliorer les politiques d'urbanisation et de gestion urbaine en prenant en compte les aspects environnementaux. 2. Développer et mettre en œuvre un programme permanent de traitement des déchets et des produits dangereux, y compris la promotion d'approches novatrices et participatives de gestion des déchets solides et liquides urbains. 3. Promouvoir progressivement la réalisation d'une veille environnementale sous-régionale qui évalue et surveille les risques

Axe stratégiques	Objectifs spécifiques par axe
durable dans l'espace communautaire.	environnementaux et permet de lancer des actions de correction et de sauvegarde opportunes.
Axe stratégique 3: Renforcement des capacités pour une gestion concertée et durable de l'environnement.	1. Acquérir une meilleure connaissance des ressources stratégiques et des processus d'importance sous-régionale (eaux et zones humides, forêts, ressources pastorales, zones côtières menacées d'érosion…) peu ou mal connus. 2. Promouvoir la recherche appliquée, l'enseignement et la formation pour la meilleure connaissance, le développement durable et la conservation des ressources naturelles. 3. Promouvoir l'éco-citoyenneté au sein de l'Union pour favoriser l'avènement d'une société plus responsable de son environnement. 4. Renforcer les activités d'information, d'éducation et de communication en matière de gestion de l'environnement au sein de l'Union.
Axe stratégique 4: Suivi de la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement et promotion de partenariats durables à cet effet.	1. Appuyer et accélérer la mise en œuvre des conventions relatives à l'environnement et à la conservation des ressources naturelles 2. Activer la mise en œuvre des conventions sur les produits, déchets et processus nocifs ou dangereux. 3. Etablir et/ou appuyer le fonctionnement d'une concertation régionale de suivi et d'impulsion de la mise en œuvre des conventions. 4. Promouvoir des partenariats pour l'amélioration de la coopération sous-régionale sur les accords multilatéraux sur l'environnement.

Tableau 2 : Les axes stratégiques de la PCAE

La mise en œuvre concrète du PCAE est assurée à travers l'exécution des projets et programmes ci-dessous :

- Programme hydraulique villageoise ;
- Programme d'aménagements hydrauliques multi-usages,
- Programme d'aménagement de périmètres de bas-fonds dans les Etats membres dans le cadre des plans nationaux d'adaptation aux changements climatiques (PANA) ;
- Programme d'appui aux parcs de l'Entente (Complexe W, Arly, Pendjari) ;
- Programme régional de biosécurité (PRB) ;
- Programme d'appui à la lutte contre l'ensablement dans le bassin du Niger ;
- Programme régional de lutte contre l'érosion côtière ;
- Projet d'appui à la restauration du système du Lac Faguibine au Mali ;
- Projet d'appui à la gestion des déchets plastiques dans l'espace UEMOA ;
- Programme régional de lutte contre les catastrophes naturelles ;
- Programme régional de gestion des ressources naturelles ;
- Programme régional d'amélioration du cadre de vie[325].

La mise en œuvre de ces projets et programmes a requis la collaboration entre l'UEMOA et les institutions partenaires ci-dessous, avec lesquelles des accords ont été signés :

- ***Union européenne*** : conventions de financement du Programme d'appui aux parcs de l'Entente (W, Arly, Pendjari…) et du Programme sous-régional de lutte contre la désertification en Afrique de l'Ouest et au Tchad (PASR/AO) ;

[325] Source : Entretien avec Issaka HACHIMOU, Conseiller au Commissaire de Département de l'Agriculture, des Ressources en Eau et de l'Environnement, en date du mardi 12 décembre 2017

- ***PNUE*** : convention de financement du Projet de l'étude régionale portant sur l'élaboration d'une réglementation sur les substances qui appauvrissent la couche d'ozone (SAO) ;
- ***FAO*** : convention de financement sur le Programme spécial régional de sécurité alimentaire ; appui à la formulation du Programme communautaire décennal de transformation de l'agriculture pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (PCD/TASAN) ;
- ***Autorité du bassin du Niger (ABN)*** : convention de maitrise d'ouvrage déléguée pour la mise en œuvre du Programme régional de lutte contre l'ensablement du fleuve Niger ;
- ***Autorité du Liptako Gourma(ALG)*** : convention de maitrise d'ouvrage déléguée pour la construction des magasins de stockages de récoltes et de graines au Burkina Faso et au Niger ;
- ***UICN*** : convention de maitrise d'ouvrage déléguée pour la réalisation de l'étude régionale sur le Schéma directeur d'aménagement du littoral ouest-africain ;
- ***CILSS*** : convention de maitrise d'ouvrage déléguée pour la construction des magasins de stockages de récoltes et de graines au Togo et au Bénin.

La mise en œuvre de ces projets et programmes a engrangé des acquis au nombre desquels on peut citer :

- l'amélioration de l'accès à l'eau potable grâce à la réalisation de forages équipés de pompes à motricité humaine ;
- le renforcement des capacités d'adaptation des Etats membres aux changements climatiques et à la résilience contre les catastrophes naturelles ;
- la mise en œuvre d'accords multilatéraux sur l'environnement (changement climatique, biodiversité, désertisation, etc.) ;

- le renforcement des capacités des acteurs impliqués dans la gestion de l'environnement ;
- la lutte contre l'érosion côtière et l'ensablement du bassin du fleuve Niger[326].

La mise en œuvre de certains de ces projets et programmes a donné lieu à des réalisations illustrées par quelques chiffres dans le tableau ci-dessous[327].

Désignation	Bénin	Burkina	CI	GB	Mali	Niger	Togo	Sénégal
Forages équipés de PMH	120	120	120	200	120	120	75	65
Mini- adductions d'eau solaire	25	23	25	21	8	15	31	18
Mini- adductions d'eau thermique ou électrique	0	8	5	0	0	15	0	3
Adductions d'eau sommaire	0	0	0	0	12	0	0	0
Postes d'eau autonomes	6	0	0	0	0	0	0	0
Latrines privées	2 250	2 500	2500	2 500	2 250	2 500	2 500	2 250
Latrines publiques	60	110	110	100	60	110	110	60

Tableau 3: Ouvrages physiques réalisés dans le cadre de la mise en œuvre de la PCAE
Source: Entretien avec Issaka HACHIMOU, Conseiller au Commissaire de Département de l'Agriculture, des Ressources en Eau et de l'Environnement, en date du mardi 12 décembre 2017

[326] UEMOA, Rapport général de l'atelier de l'inter-sous-comité chargé des politiques économiques, financières et monétaires et des politiques fiscales, douanières et commerciales du comité interparlementaire de l'UEMOA, tenu à Bamako, les 16-18 juillet 2016
[327] Dans le tableau : CI= Côte d'Ivoire, GB= Guinée-Bissau

Paragraphe 2 : Une politique à améliorer

Bien que la PCAE soit une politique ambitieuse et intégratrice, elle ne manque pas de lacunes (A) qu'il convient de combler (B).

A. Les insuffisances de la PCAE

L'une des principales insuffisances de la PCAE réside dans la planification de sa mise en œuvre. En effet, le contenu de la PCAE est souvent basé sur des données méconnues. Nous avons signalé plus haut que certaines ressources de l'Union restent peu connues. C'est notamment le cas des ressources en eaux souterraines : le manque de données statistiques les concernant empêche leur planification et leur gestion d'une manière fiable. Comment peut-on ainsi mettre en place des outils efficaces pour gérer durablement des ressources mal connues en quantité et en qualité ?

Le problème majeur réside dans l'absence totale de données quantitatives et qualitatives relatives aux eaux souterraines. Non seulement ces données font largement défaut, mais celles qui existent ne sont pas actualisées. S'il est vrai que certaines études ont été menées et ont permis d'établir des données statistiques sur la faune, la flore et d'autres ressources naturelles, elles sont souvent datées et remontent aux années 90 ou, pour les plus récentes, au début des années 2000. Sachant que l'environnement et les ressources naturelles sont dynamiques et connaissent souvent des évolutions rapides, il est important d'avoir des données actualisées pour pouvoir définir des outils de gestion efficace. Aussi l'Union, à travers sa politique environnementale, doit-t-elle promouvoir la recherche en développant des partenariats solides avec des institutions à même de conduire des recherches visant à disposer de données actualisées sur les différentes ressources de l'Union.

Les conditions de mise en œuvre de la PCAE n'ont pas été suffisamment définies. Il manque notamment un processus précis de suivi-évaluation de sa mise en œuvre, pourtant nécessaire pour faire le point, de façon périodique, sur son état d'avancement. S'ajoute à cela le défaut d'une stratégie de communication claire permettant de contribuer à mieux vulgariser et mieux approprier la PCAE par les différents acteurs. L'absence de cet instrument majeur de diffusion et de partage de la PCAE est à l'origine de sa faible connaissance et de sa faible appropriation par les acteurs concernés.

Au regard de ces insuffisances, il convient d'améliorer le PCAE pour une gestion durable et harmonisée de l'environnement dans l'Union.

B. Vers une amélioration de la PCAE

Pour renforcer son effectivité, le PCAE doit être revue pour définir son propre processus de suivi-évaluation. En outre, la PCAE doit disposer d'une stratégie de communication lui permettant d'être vulgarisée de façon appropriée auprès des différents acteurs.

A l'image d'autres politiques communautaires[328], le mécanisme de suivi-évaluation de la PCAE doit être axé sur ses objectifs. Le processus de suivi-évaluation doit permettre de tirer des leçons des expériences passées, d'améliorer la prestation, la planification et l'affectation de ressources et de démontrer des résultats et de responsabiliser les parties prenantes[329].

[328]Comme la politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (PREAO), qui a prévu, au titre des modalités de sa mise en œuvre, un dispositif institutionnel, des instruments de financement et un mécanisme de suivi-évaluation ; voir CEDEAO, PREAO, 2008, pp 21à 24

[329]Banque mondiale, Suivi et évaluation : quelques outils, méthodes et approches, Rapport 2004, (français), disponible en ligne : http://documents.banquemondiale.org/curated/fr/580261468336080628/pdf/246140REVISED010evaluation01PUBLIC1.pdf, consulté le 1er juillet 2018.

Le suivi peut se définir comme un processus systématique de recueil, d'analyse et d'utilisation de l'information visant à déterminer en continu les progrès d'un programme en vue de la réalisation de ses objectifs et à guider les décisions relatives à sa gestion. Le suivi porte généralement sur les processus, notamment sur le moment et le lieu où se déroulent les activités, les auteurs des activités et le nombre d'acteurs ou d'entités atteints par celles-ci[330].

L'évaluation, quant à elle, se définit comme l'appréciation systématique d'une activité, d'un projet, d'un programme, d'une stratégie, d'une politique, d'un sujet, d'un thème, d'un secteur, d'un domaine opérationnel ou des performances d'une institution. Elle porte sur les accomplissements escomptés et réalisés et examine la chaîne des résultats (intrants, activités, extrants, effets et impacts), les processus, les facteurs contextuels et les rapports de cause à effet afin de comprendre les accomplissements ou le manque d'accomplissements[331]. L'évaluation vise donc à déterminer la pertinence, l'impact, l'efficacité, l'efficience et la durabilité des interventions et les contributions de l'intervention aux résultats obtenus. Elle doit fournir des informations factuelles crédibles, fiables et utiles. Les constats, recommandations et enseignements engendrés par l'évaluation doivent être utilisés pour améliorer les processus décisionnels. Elle constitue de ce fait un excellent outil d'aide à la décision.

Le mécanisme de suivi-évaluation de la PCAE doit permettre de documenter les progrès réalisés vers la réalisation de ses résultats. Il constitue un outil efficace permettant d'atteindre les objectifs visés, tout en assurant le suivi permanant dans le temps et dans l'espace des effets et des impacts produits. Mécanisme indispensable à toute politique, le

[330] ONU Femmes, points programmatiques essentielles pour mettre fin à la violence à l'égard des femmes, rapport juin 2013, disponible en ligne, http://www.endvawnow.org/uploads/modules/pdf/1372349275.pdf, consulté le 1er juillet 2018
[331] *Ibid.*

suivi-évaluation fournit un ensemble continu et cohérent d'informations sur l'évaluation de l'atteinte des résultats escomptés[332].

Le système de suivi-évaluation à définir pour la mise en œuvre de la PACE doit être bâti selon l'architecture ci-après :

- déterminer le niveau de suivi-évaluation (intrants, activités, résultats, effets-impacts) ;
- définir des indicateurs de performance ;
- organiser le processus même de suivi-évaluation, en identifiant les acteurs concernés, leurs rôles et responsabilités ;
- définir/identifier les circuits de l'information (collecte, traitement et analyse des données) ;
- produire des rapports et les diffuser[333].

Un autre outil à développer pour une meilleure atteinte des résultats de la PACE est la stratégie de communication. Cette dernière doit permettre une meilleure appropriation de la PCAE par les divers acteurs impliqués. Elle permettra de remédier à l'une des principales difficultés que rencontre la PCAE, à savoir sa faible connaissance et approbation par les acteurs.

La forme dans laquelle la PCAE a été produite rend assez complexe sa diffusion. Elle se présente, en effet, sous la forme d'un rapport définitif en deux volumes : le premier compte 162 pages et le deuxième, contenant les rapports spécifiques, tient en 116 pages. Les

[332] UICN, Faire des politiques environnementales régionales un outil performant de gouvernance et d'intégration en Afrique de l'Ouest, rapport disponible en ligne : https://cmsdata.iucn.org/downloads/note_politique_uicn_francais.pdf, consulté le 1er juillet 2018, p13
[333] *Ibid.*

deux volumes sont accompagnés d'une annexe de 353 pages regroupant des rapports spécifiques sur les pays membres de l'UEMOA. Aucun de ces documents n'a fait l'objet d'une synthèse susceptible d'être facilement partagée avec les acteurs. Le PCAE est en outre d'accès difficile, difficilement trouvable voir introuvable, sur le site de l'UEMOA.

Une stratégie de communication doit ainsi être développée pour trouver des solutions efficaces à ces difficultés et faire de la PCAE un document suffisamment connu des acteurs auxquels elle s'adresse en vue de sa meilleure mise en œuvre. Les limites constatées dans sa connaissance entravent évidemment son appropriation et son efficacité. La PCAE doit être accompagnée d'un mécanisme de vulgarisation suffisant devant permettre de :

- disséminer largement son contenu ;
- sensibiliser le plus largement possible un grand éventail d'acteurs concernés ;
- obtenir un engagement et un soutien actifs des parties prenantes ;
- diffuser les résultats obtenus progressivement dans sa mise en œuvre ainsi que les avancées enregistrées.[334]

[334] *Ibid*.

Chapitre II : Les politiques sectorielles

Plusieurs politiques d'ordre environnemental ont été adoptées par les organisations communautaires ouest-africaines. Les autres politiques sectorielles adoptées par ces mêmes organisations d'intégration économique communautaires doivent s'inscrire dans une dynamique de cohérence avec les politiques environnementales. En dehors des politiques sectorielles adoptées dans le cadre de l'UEMOA, d'autres politiques sectorielles ouest-africaines ont également été adoptées au sein de la CEDEAO. Ce sont, entre autres, la politique forestière et la politique de prévention des catastrophes. Sans avoir la prétention d'aborder l'ensemble des politiques sectorielles de l'UEMOA, une analyse approfondie d'un échantillon de politiques sectorielles triées en raison de leur importance dans la gestion des ressources naturelles de l'Afrique de l'Ouest sera faite. Ce sont : la politique minière de l'UEMOA (I), qui est une politique commune à impact environnemental, et la politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (II), qui touche un autre secteur clé de l'environnement.

Section I : La politique minière commune

Les Etats membres de l'UEMOA ont originellement basé leur croissance sur des ressources bien spécifiques. De nombreux Etats de l'Union ont à cet effet fondé leur développement économique sur l'agriculture principalement. C'est le cas notamment de la

Côte d'Ivoire, première puissance économique de l'UEMOA[335] qui, au lendemain de son indépendance, a axé sa croissance économique sur l'agriculture[336].

A l'instar de la Côte d'Ivoire, d'autres Etats de l'Union, dont le Bénin, le Burkina Faso et le Mali, ont fondé leur économie sur les filières agricoles, notamment sur le coton, le karité, les noix de cajou ou encore les fruits et l'élevage[337]. L'agriculture étant dépendante des aléas climatiques, pour assurer une croissance continue, les Etats de l'Union ont essayé de développer d'autres ressources susceptibles soit de compléter l'agriculture, soit de pallier son insuffisance. Dans certains pays, de nouvelles explorations minières ont permis de déceler des gisements d'or dans le sous-sol de leur territoire.

Très peu d'Etats de l'UEMOA exploitaient des mines d'or. Avec l'amélioration du climat des investissements, ce secteur a connu un essor important dans certains Etats de l'Union. L'exploitation minière des Etats de la zone UEMOA représentait un taux assez faible comparativement aux pays d'Afrique centrale comme le République démocratique du Congo ou la République centrafricaine, qui ont connu un fort développement minier.

Cependant, la croissance des populations des différents Etats de l'UEMOA, la nécessité d'accroitre leur économie, de la diversifier, de créer plus d'emplois et d'investissements, ont poussé l'Institution à mettre en place une politique commune en

---

[335]34% du PIB de l'UEMOA en 2014 et 40% en 2016, CCI France Cote d'Ivoire, La Côte d'Ivoire 2012 -2015 en chiffres et les perspectives à venir, document disponible en ligne https://www.francemondexpress.fr/fileadmin/cru-1530029252/user_upload/Cote_d_Ivoire_2016.pdf, consulté le 1er juillet 2018,

[336]65% des exportations agricoles de l'UEMOA et 33% de celle de la CEDEAO en 2013, Voir les politiques agricoles à travers le monde, quelques exemples, la Côte d'Ivoire, contexte agricole et relations internationales, document disponible en ligne,http://agriculture.gouv.fr/sites/minagri/files/1506-ci-resinter-fi-cote-ivoire.pdf, consulté le 1er juillet 2018

[337]OMC, organe d'examen des politiques commerciales, Examen des politiques commerciales, rapport des pays membres de l'UEMOA, septembre 2017, Rapport, disponible en ligne, https://www.wto.org/french/tratop_f/tpr_f/g362_f.pdf, consulté le 1er juillet 2018.

matière d'exploitation minière.

Ce processus a été entamé en 1996 avec l'adoption du Protocole additionnel II relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA, qui a consacré la politique industrielle et minière à son chapitre 7. Ce processus a été couronné par un acte additionnel pris en 2000[338] et portant adoption de la Politique minière commune, qui vise à étayer et à harmoniser les politiques minières des Etats de l'UEMOA. Aux fins de sa mise en œuvre, l'UEMOA a adopté en 2003 un code minier communautaire[339].

Si le développement du secteur des mines est un impératif pour l'UEMOA, il est alors important de déterminer le niveau de protection l'environnement de la politique minière. L'enjeu est de savoir dans quelle mesure l'exploitation de plus en plus importante des mines s'accorde avec l'exigence majeure de protection de l'environnement.

L'examen des grandes orientations de la politique minière commune (§ 1) permettra de mesurer son niveau de prise en compte de l'impératif de protection de l'environnement (§ 2).

Paragraphe 1 : Les grandes orientations de la politique minière commune

Quels sont les défis à relever par la politique minière commune (A) ? Qu'est ce qu'elle vise comme objectifs (B) ?

[338]Acte additionnel 01/2000 du 14/12/2000 portant adoption de la politique minière commune de l'UEMOA.
[339] Règlement 18/2003/CM/UEMOA du 22/12/2003, portant adoption du code minier communautaire de l'UEMOA.

A. De grands défis à relever[340]

La Politique minière commune (PMC) de l'Union doit relever un certain nombre de défis liés au développement du secteur minier dans l'Union. Ces défis sont liés à trois facteurs principaux, dont le premier est la globalisation des échanges commerciaux, qui exigent des conditions et des qualités strictes à respecter par les produits miniers pour leur acceptation sur le marché international. S'y ajoutent les exigences liées à la compétitivité des produits miniers. Pour être compétitifs sur le marché international, les produits miniers de l'Union doivent remplir des critères bien définis. Enfin, interviennent les exigences relatives à la protection de l'environnement : l'exploitation des ressources minières doit se faire dans des conditions conformes aux principes et règles régissant la préservation de l'environnement.

1. La fluctuation des prix des substances minérales

La fluctuation des prix des substances minérales est courante dans les échanges mondiaux de matières premières d'une manière générale. Cette fluctuation est souvent due au cours du dollar qui est la monnaie internationale par excellence des échanges. Tenant compte du fait que cette monnaie n'a pas une parité fixe par rapport aux autres devises, sa montée ou sa baisse joue sur les autres devises, impactant aussi les prix des matières premières. Elle est souvent due aux aléas du marché mondial, eux même dépendant souvent de la valeur des produits sur le marché international. Cette valeur dépend elle-même du niveau du besoin, de la rareté ou de l'abondance des produits sur le marché mondial. Le prix des ressources minérales étant déterminant pour les investisseurs, dont les intérêts sont

[340]UEMOA, la Politique minière commune de l'UEMOA (PMC), adoptée par Acte additionnel N°01/2000, du 14 décembre 2000, portant adoption de la politique minière commune de l'UEMOA

guidés par le profit, il va de soi qu'ils accordent une attention particulière à sa fluctuation.

2. Le positionnement concurrentiel de la sous-région

Pour attirer les investisseurs, les Etats de l'Union ont adopté des politiques et des cadres juridiques incitatifs favorables aux investissements. Les avantages accordés par ces politiques, ou les droits miniers qui diffèrent d'un pays à un autre, font de l'Union un espace non harmonisé. Les investisseurs, par nature et par intérêt, investissent dans les pays où les différentes contraintes, notamment fiscales et environnementales, sont les moindres. Ce qui explique la préférence accordée à un pays par rapport à un autre en matière d'exploitation minière.

Le manque d'harmonisation des politiques minières nationales dans les différents Etats de l'Union a été l'une des causes principales de l'installation d'une concurrence entre eux. S'ajoutent à ces politiques les infrastructures, dont le développement est inégal d'un pays à l'autre également. Les infrastructures en matière notamment d'énergie, de communication, de transport, sont des facteurs importants dans l'exploitation des mines. Elles constituent de ce fait un élément déterminant dans l'installation de cette concurrence.

3. Le financement des projets miniers

Les projets miniers sont souvent tributaires de financements importants et de longue durée. Ils sont structurés en étapes, dont la recherche ou prospection, la négociation de contrats miniers entre les parties prenantes, généralement entre des sociétés minières et le gouvernement du pays concerné, l'installation du matériel d'exploitation et l'exploitation à

proprement parler. Ces différentes étapes sont souvent jalonnées de risques élevés dont, l'instabilité politique, l'insécurité, etc.

L'exploitation minière fait face de nos jours à des exigences élevées de la part des populations déplacées, qui demandent des compensations assez lourdes mais généralement justifiées, avant de céder leurs terrains. Face ainsi à des risques souvent élevés et à des exigences de plus en plus difficiles à satisfaire, les investisseurs miniers demandent en retour des garanties assez solides de la partie gouvernementale lors de la conclusion des contrats miniers.

4. La transformation sur place des substances minérales

La transformation des produits miniers sur place est une condition nécessaire pour leur valorisation et pour le rehaussement des prix des substances minières. Elle donne non seulement de la valeur ajoutée aux produits miniers, mais elle crée aussi des emplois au profit de la main d'œuvre locale. Elle est ainsi doublement rentable : pour les populations locales auxquelles elle procure des revenus appréciables, et pour les exploitants du fait du moindre coût de la main d'œuvre locale. Mais elle nécessite des investissements pour mettre en place les industries de transformation.

5. L'encadrement de l'artisanat minier et le développement de l'exploitation semi-industrielle

L'une des problématiques que rencontre l'exploitation minière dans les Etats de l'Union est l'exploitation artisanale des ressources minières. Si cette forme d'exploitation contribue à augmenter la production minière, elle ne semble pas garantir la maximisation de

sa rentabilité. En effet, elle est source d'insécurité car se faisant souvent dans des conditions non sécurisées, de circuit non homologué. Elle crée ainsi des marchés noirs dans le commerce des produits miniers, un manque de gain financier pour les trésors publics des pays concernés car le commerce des produits issus de cette exploitation est informel et échappe ainsi à la taxation et à la fiscalité. Elle est aussi loin de garantir la transformation des produits sur place. Pour l'ensemble de ces raisons, non exhaustives, il convient d'encourager l'exploitation de type semi-industriel, à défaut d'une exploitation industrielle.

6. La maitrise de l'impact sur l'environnement

L'activité minière est l'une des activités les plus polluantes et les plus préjudiciables à l'environnement. C'est pourquoi elle doit être encadrée par des mesures juridiques strictes. Dans la quasi-totalité des Etats membres de l'Union, ces règles existent, mais elles ne sont pas appliquées par les exploitants miniers, qui ont tendance à les violer, les considérant comme des contraintes à l'exploitation qui minimisent les rendements. La violation des règles est aggravée par l'insuffisance des missions de contrôle et d'inspection sur les sites miniers, par la corruption, etc. Pourtant, une meilleure conciliation entre le développement économique et la préservation de l'environnement passe nécessairement par le respect des principes et règles qui gouvernent la protection de l'environnement dans l'exploitation des ressources minières.

B. Des objectifs spécifiques ambitieux

Il est assigné à la PMC, cinq objectifs spécifiques dont l'atteinte devrait permettre à l'exploitation minière des Etats de l'Union de contribuer à leur développement économique

et à la lutte contre la pauvreté, tout en assurant la protection et la gestion durable de l'environnement. Ces cinq objectifs spécifiques sont :

- instaurer un climat propice aux investissements miniers ;
- diversifier la production minière ;
- transformer sur place les substances minières ;
- faire coexister mines industrielles et artisanat minier ;
- préserver l'environnement.

L'instauration d'un climat propice aux investissements requiert de la part des Etats de l'Union une stabilité politique garante de la sécurité des investissements. En effet, certains Etats de l'Union sont sujets à des coups d'état répétés, y instaurant des régimes d'exception qui méprisent souvent les principes fondamentaux de la démocratie et des règles de la bonne gouvernance. Ces pratiques ne sont pas de nature à attirer les investisseurs même si le sous-sol du pays concerné regorge d'importantes substances minières.

L'instauration d'un climat propice aux investissements renvoie aussi à l'adoption de cadres juridiques et la mise en place de cadres institutionnels adéquats, à même de garantir la sécurité des investissements, notamment le renforcement de l'indépendance de la justice, le respect des droits de l'homme, la reconnaissance par les pays concernés des règles juridiques qui gouvernent le droit de propriété, le renforcement du secteur financier afin qu'il puisse appuyer les investissements, le respect de la concurrence, etc.

L'instauration d'un climat propice aux investissements passe également par le renforcement des infrastructures de production, notamment la disponibilité de l'énergie à un prix abordable et concurrentiel, le renforcement des voies et moyens de transport, de la

sécurité des personnes et des biens, ainsi que des capacités professionnelles de sorte à garantir une main d'œuvre qualifiée.

Outre l'instauration d'un climat propice aux investissements, les Etats de l'Union doivent diversifier la production minière. La plupart d'entre eux disposent d'une diversité de ressources minières, même si l'importance des réserves diffère d'une substance à une autre. Dans le souci de faire face à la fluctuation des prix des minerais, il est important que les pays exploitent plusieurs ressources à la fois ou à des moments différés. Cela constitue pour le pays concerné un moyen de diversifier les sources de ses revenus, d'éviter de dépendre d'une seule substance minérale dont la baisse brutale du prix constituerait un manque à gagner pour l'économie nationale. L'exploitation de deux ou de plusieurs substances minérales permet de remédier à la chute brutale du prix d'une matière première.

En outre, la diversification dans la production minière renvoie aussi à la nécessité de ne compter sur un seul opérateur minier qui agirait comme s'il était en situation de monopole. A quoi s'ajoutent les risques de sa faillite ou de son retrait volontaire suite à des aléas liés à la rentabilité de son investissement. Dans ces situations, l'arrêt de l'activité de l'opérateur unique produit d'énormes impacts de type financier, économique et social. La diversification des partenaires est source d'avantages pour les pays disposant de ressources minières leur permettant de bénéficier du jeu de la concurrence dans les offres et les prestations.

Paragraphe 2 : La protection de l'environnement et la PMC

L'enjeu lié à la protection de l'environnement est majeur du fait non seulement du développement du secteur minier impulsé par l'UEMOA, mais aussi des nombreuses insuffisances constatées dans la protection de l'environnement au niveau des pays sahéliens, déjà menacés par la désertification et par la diminution constante de leur biodiversité. D'où la nécessité de maîtriser les incidences environnementales de l'exploitation minière dans l'Union, qui s'opère dans des écosystèmes fragilisés. C'est sans doute ce contexte qui a justifié la prise en compte de l'environnement par la PMC.

A. L'environnement dans la PMC

De par ses enjeux énormes, la protection de l'environnement occupe une place de choix dans la PMC, qui a établi des liens avec les autres politiques communautaires de l'Union, dont la Politique commune d'amélioration de l'environnement (PCAE). Sans préciser de manière claire la nature de ces liens, le mérite de cette mention réside dans le rappel des interactions solides qui existent entre les deux politiques. En effet, l'article 8 de la PCAE dispose que « la Politique commune d'amélioration de l'environnement s'inscrit dans un ensemble cohérent avec les autres politiques communes et sectorielles de l'Union ».

Parmi les défis majeurs à relever par la PMC figure la préservation de l'environnement. La maitrise de la préservation de l'environnement constitue en effet un défi majeur à relever par la PMC. C'est pourquoi celle-ci constitue l'un des objectifs spécifiques de la PMC et est prise en compte dans les programmes de sa mise en œuvre.

Cette prise en compte par le document-même de la PMC est complétée par l'Acte

additionnel en vertu duquel elle a été adoptée. Son article 2 évoque la notion de durabilité, qui doit promouvoir un développement minier de nature à encourager l'exploitation de nouveaux gisements, trouver des réserves additionnelles pour prolonger la durée de vie des gisements en exploitation, tout en évitant que la réponse aux besoins du présent ne compromette les capacités des générations futures de répondre aux leurs.

Cette mention renvoie au concept du développement durable comme objectif à long terme visé par la PMC et donc à l'impératif d'éviter les modes de développement minier non compatibles avec la protection de l'environnement. Cette durabilité doit permettre aux générations futures de jouir des bénéfices, notamment économiques, qu'offre l'exploitation des mines. La préservation de l'environnement est donc prise en compte à un niveau élevé par la PMC.

La PMC a ainsi, de façon visionnaire, anticipé la notion d'économie verte adoptée douze ans plus tard par la Conférence de Rio+20 en juin 2012. Cette prise en compte est d'autant plus nécessaire que les Etats de l'Union envisagent d'étendre leurs activités minières en procédant de plus en plus à l'extraction pétrolière offshore, provoquant ainsi de nouvelles atteintes aux écosystèmes. Le nombre des autorisations d'exploitations minières octroyées par les gouvernements ne cesse de croître. Cette évolution est notamment due au fait que les ministères en charge des mines ne sont plus les seuls à délivrer les autorisations d'exploitation minière. Ils doivent désormais composer avec les ministères chargés de l'environnement, devenus aussi des acteurs centraux dans les processus d'autorisation[341].

[341]L'octroi des permis d'exploitation minière dans la quasi-totalité des pays membres de l'UEMOA est conditionné par un avis de faisabilité délivré par le ministère en charge de l'environnement. Selon l'article 42 de la loi N° LOI N° 0362015/CNT, du 2 juin 2015, Portant Code minier du BURKINA FASO, la demande d'un permis d'exploitation industrielle de grande ou de petite mine comprend [ ] un avis favorable de faisabilité du ministre en charge de l'environnement, sur la base d'une étude d'impact environnemental et social, d'un plan de gestion environnementale et sociale et d'un plan de réhabilitation et de fermeture

L'un des instruments majeurs de mise en œuvre de la PMC est le Code minier communautaire adopté par l'UEMOA en 2008 par le règlement 18/2003/CM/UEMO. Ce code, qui ne manque pas d'insuffisances, est en cours de réforme afin de le mettre en phase avec les différentes évolutions scientifiques et juridiques.

Cet instrument de mise en œuvre de la PMC met l'accent sur les études d'impacts environnementaux dans le processus d'attribution des autorisations d'exploitation minière auxquelles les sociétés d'exploitation minière ne peuvent désormais se soustraire.

B. L'exploitation minière et les mesures de protection de l'environnement

L'exploitation des sites miniers procure des devises aux Etats de l'Union et augmente leur capacité d'auto-investissement. Elle permet également à ces pays de lutter contre le chômage à travers la création d'emplois, qualifiés et non qualifiés. Ces avantages devront être couplés avec la protection de l'environnement pour parvenir au développement durable.

Le respect des dispositions relatives à la protection de l'environnement dans le processus d'exploitation minière dans les Etats de l'Union devrait pouvoir assurer une protection élevée de l'environnement. Mais l'on constate malheureusement que ces mesures sont constamment violées par les exploitants miniers.

En effet, les exploitations minières exercent une grande pression sur l'environnement des Etats membres de l'Union, tant sur le plan esthétique et qu'écologique. Les zones

d'exploitations sont altérées du fait notamment de l'utilisation de produits chimiques, dont le cyanure et le mercure. L'utilisation de ces produits est pourtant prohibée par les différents instruments juridiques de mise en œuvre de la PMC, notamment les codes miniers nationaux. L'utilisation de ces produits prohibés pollue les ressources en eau tant souterraines que de surface. Couplée avec des méthodes d'exploitations non autorisées, elle contribue à la dégradation du couvert végétal.

L'exploitation minière est souvent à l'origine de désastres écologiques. L'on constate en effet, après l'exploitation des sites miniers, de grands trous béants dans le paysage, des appareils et des produits, notamment chimiques, abandonnés dans la nature, l'ensemble constituant des facteurs qui contribuent soit à polluer les eaux et des sols, soit à réduire à l'esthétique du paysage, soit encore à dégrader le couvert végétal. Pourtant, les plans de gestion et de surveillance de l'exploitation minière et les documents portant autorisation des activités minières contiennent des dispositions de nature à éviter les désastres écologiques post-exploitation. Une telle situation s'explique par le non-respect des clauses contractuelles, y compris les mesures environnementales prescrites pour une exploitation durable des sites miniers. Le non-respect des dispositions visant à préserver l'environnement est souvent aggravé par la complicité des Etats avec les sociétés d'exploitation minière. En effet, les Etats, en considération des perspectives de lutte contre le chômage, et de recettes fiscales, peuvent souvent être moins regardants sur les aspects relatifs à la protection de l'environnement dans le processus de l'exploitation minière.

Le non-respect des dispositions environnementales atteint des niveaux critiques dans l'exploitation artisanale des sites miniers, où le contrôle étatique est quasi inexistant, laissant ainsi les exploitants agir à leur guise. L'exploitation artisanale des sites miniers est souvent

faite dans des conditions illégales ou informelles par des acteurs analphabètes ignorant toute mesure de nature à protéger l'environnement et n'ayant aucune notion de la préservation de l'environnement.

Un autre impact négatif à déplorer dans l'exploitation des sites miniers est la dégradation des zones fragiles, notamment les aires protégées. Les Etats de l'Union regorgent de riches ressources environnementales, y compris des écosystèmes ou zones fragiles, abritant d'importantes espèces de faune dont certaines sont spécialement protégées. Bien que les instruments de mise en œuvre de la PMC contiennent des dispositions de nature à préserver ces espaces, certaines exploitations minières se font dans leur ignorance totale. Certaines aires protégées sont même déclassées pour permettre l'exploitation d'un site minier qu'elles abritent. Il n'est pas rare de voir des sites exploités dans des aires protégées sans aucune mesure d'accompagnement. Ce phénomène est encore plus courant lorsqu'il s'agit des sites dont l'exploitation est artisanale. Au Burkina Faso par exemple, des sites miniers situés dans des aires protégées font l'objet d'exploitation artisanale non autorisée.

Les sociétés d'exploitation minière font souvent de la responsabilité sociétale des entreprises à travers la réalisation d'infrastructures d'ordre social, notamment des écoles, des dispensaires, des forages, des routes, etc., pensant que ces réalisations compensent leur incurie quant à la préservation de l'environnement.

Pour un meilleur respect des dispositions relatives à la protection de l'environnement dans le processus de l'exploitation minière, les Etats doivent renforcer les contrôles et appliquer les sanctions prévues pour les différentes infractions résultant des violations des instruments juridiques pertinents. Les Etats doivent, en outre, lutter contre la corruption, un

fléau qui menace non seulement l'environnement, mais tout le système économique des pays. Ils doivent également renforcer l'encadrement juridique, le suivi et le contrôle de l'exploitation artisanale des sites miniers.

Les ressources en eau contribuent pour une part importante dans l'exploitation minière. Elles sont en effet, utilisées aux différentes étapes de l'exploitation. Elles sont aussi perçues comme victime de l'exploitation à travers la pollution.

Section II : La Politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (PREAO)

Au-delà du contexte dans lequel elle a été adoptée (§ 1), la PREAO apparait comme une politique innovante mettant en œuvre le principe de collaboration entre trois institutions ouest-africaines (§ 2).

Paragraphe 1 : Contexte et fondements de la PREAO

La PREAO a été adoptée dans un contexte où les Etats membres de la CEDEAO ont pris l'engagement de mettre en œuvre les principes fondamentaux de la Gestion intégrée des ressources en eau (A). Elle a également été adoptée sur la base de fondements juridiques et socio-économiques (B).

A. Le contexte

La protection des ressources partagées, en général, et de la ressource en eau, en particulier, a pris une tournure significative au début des années 1990. En effet, en prélude

aux préparatifs de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui a eu lieu à Rio en 1992, les acteurs de la gestion des ressources en eau se sont retrouvés à Dublin en 1992 pour dégager une vision commune à même de faire face aux défis mondiaux de la gouvernance de l'eau. Cette Conférence a adopté la « Déclaration de Dublin sur l'eau dans la perspective d'un développement durable », qui a annoncé les quatre principes fondamentaux de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), à savoir:

- l'eau douce est une ressource fragile et non renouvelable ; elle est indispensable à la vie, au développement et à l'environnement ;
- la gestion et la mise en valeur des ressources en eau doivent associer usagers, planificateurs et décideurs à tous les échelons ;
- les femmes jouent un rôle essentiel dans l'approvisionnement en eau, ainsi que dans la gestion et la préservation de l'eau ;
- l'eau, utilisée à de multiples fins, a une valeur économique et devrait donc être reconnue comme bien économique.

Après la Conférence de Rio, la Commission du développement durable des Nations Unies favorisera la concertation visant à mettre au point des approches plus intégrées de gestion de l'eau et une prise en compte plus sérieuse des besoins des populations et des nations pauvres. Ensuite, la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, adoptée en 1997 par l'Assemblée générale de l'ONU, consacrera trois grandes règles : (i) l'utilisation et la participation équitable, (ii) l'interdiction de causer des dommages et (iii) l'obligation de coopération. Elle a ainsi imposé aux Etats d'améliorer la gestion de l'eau à travers ces règles. Au cours de la même année, s'est tenu le premier forum mondial de l'eau à Marrakech, puis un second en 2000 à La Haye, identifiant des moyens efficaces d'améliorer la gouvernance de l'eau. L'accès à

l'eau, qui n'a cessé d'être une préoccupation pour la communauté internationale, a fait l'objet d'une attention particulière dans la Déclaration du Millénaire des Nations Unies, adoptée en septembre 2000 à New York. « Il faut changer de mode de gestion des ressources en eau ». C'est le constat de cette Déclaration, qui de nouveau engage tous les Etats membres de l'ONU à : « mettre fin à l'exploitation irrationnelle des ressources en eau, en formulant des stratégies de gestion de l'eau aux niveaux régional, national et local, permettant notamment d'assurer aussi bien un accès équitable qu'un approvisionnement adéquat ».

Dans l'évolution de cette vision, le Plan d'action de Johannesburg, adopté en septembre 2002 lors du Sommet sur le développement durable, met la gestion intégrée des ressources en eau au centre de ses préoccupations en ces termes : « […] La fourniture d'eau potable salubre et de services adéquats d'assainissement est nécessaire pour protéger la santé humaine et l'environnement. À cet égard, nous convenons de réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable ou qui n'ont pas les moyens de s'en procurer […] ».

Le souci de protection de la ressource a ainsi connu une ascension graduelle et reste un enjeu extrêmement important pour les pays, notamment pour leur développement économique. L'utilisation de la ressource donne aussi lieu à des conflits internationaux, comme en témoignent les deux affaires soumises à la CIJ, Projet Gabcikovo-Nagymaros de 1997[342]et Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay de 2010[343], qui se rapportent à l'utilisation dommageable d'un cours d'eau international.

[342]Projet GabCikovo-Nagymaros (HongrielSlovaquie), arrêt, C. I. J. Recueil 1997, P.7
[343]Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), arrêt, C.I.J. Recueil 2010, p.14

Compte tenu de ces problématiques grandissantes, la plupart des pays doivent opérer des changements radicaux, notamment reformer les institutions pour en améliorer l'efficacité et inciter les organismes responsables des ressources en eau et de leur gestion concrète sur le terrain à changer de politique. Il leur faut aussi, dans la plupart des cas, modifier les cadres juridiques nationaux et les mesures qui déterminent l'accès aux ressources en eau. Les différents engagements de la communauté internationale en faveur d'une gestion intégrée des ressources en eau ont redynamisé la gouvernance mondiale de l'eau. Dans le cadre de leur mise en œuvre, les États se sont engagés à élaborer des plans d'action de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) avant 2005.

Outre ce contexte international, le contexte ouest-africain fait ressortir des forces, des faiblesses, des opportunités et des menaces pour la gestion des ressources en eau, synthétisées dans le tableau ci-après.

Forces	**Faiblesses**
• Forte volonté des acteurs politiques pour traiter les problèmes liés à l'eau au plus haut niveau, • Présence de nombreuses organisations régionales et internationales actives dans le domaine de l'eau, • Expérience liée à l'existence d'organismes de bassin relativement anciens, • Expérience liée aux processus de réforme de la gestion de l'eau entrepris dans plusieurs Etats, • Remise à plat du cadre institutionnel à travers une politique volontariste de décentralisation dans les Etats, • Existence de structures de formation et de recherche dans le domaine de l'eau.	• Déficit d'infrastructures dans tous les pays de la région et déshérence des infrastructures existantes dans les pays dits « sinistrés », • Insuffisance de coordination des politiques de valorisation de la ressource au niveau national, régional et de bassin, • Conditions peu propices à la mobilisation de l'eau (Climat, relief), • Etat de dégradation des ressources en eau (pollutions, végétaux aquatiques envahissants, ensablement). • Pauvreté, faibles ressources financières des populations et des Etats (dépendance vis-à-vis de l'aide internationale), • Insuffisance de capacités humaines formées. • Insuffisance de données sur les ressources en eau, • Difficultés d'application des textes législatifs et réglementaires, • Instabilité des institutions.

Opportunités	**Menaces**
• Potentiel de valorisation des ressources en eau reconnu (irrigation). • Consensus pour un nouveau mode de gestion de l'eau entre les bailleurs de fonds et les Etats. • Synergies créées par la politique d'intégration des organisations régionales, notamment la CEDEAO. • Investissements liés aux OMD. • Valorisation des bonnes pratiques locales de gestion des ressources en eau.	• Chocs générés par l'environnement économique • Mondial (fragilité des économies rurales). • Changement et variabilité climatique. • Pression sur les ressources naturelles liée à une forte croissance démographique (e.g.,forte augmentation de la demande en eau; pollution; migrations). • Modes d'exploitation non durable des ressources naturelles (forêts, zones côtières, ressources halieutiques). • Instabilité politique.

Tableaux 4 : Synthèse des forces, faiblesses, opportunités et menaces pour la gestion des ressources en eau en Afrique de l'Ouest

Source : CEDEAO, PREAO, 2008

Répondant ainsi aux exigences du contexte international et dans le souci de minimiser les faiblesses et de mieux exploiter les forces et opportunités résultant de l'analyse du contexte africain, les Etats notamment ceux de l'Afrique de l'Ouest ont, à des niveaux différents, adopté des cadres juridiques pour encadrer la gestion durable des ressources en eau.

Dans ce sens, la CEDEAO, en collaboration avec l'UEMOA et le CILSS, ont décidé d'élaborer une Politique des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (PREAO). Cette politique a été adoptée le 19 décembre 2008, à l'issue d'un processus participatif et coopératif, impliquant les trois institutions de façon synergique.

Une première mouture du document a été élaborée par un groupe de travail constitué d'experts en la matière. Cette mouture a ensuite été partagée avec les Etats de la CEDEAO et avec le Conseil régional de concertation des ressources en eau, puis elle a été validée par les acteurs du secteur de l'eau lors d'un atelier régional tenu à Ouagadougou en octobre 2007. Le texte de la politique a ensuite été approuvé par le Conseil des Ministres de la CEDEAO en mai 2008 et, enfin, la politique a été adoptée lors de la 35eConférence des Chefs d'Etat et de gouvernement en décembre 2008. La PREAO est rentrée dans l'ordre juridique communautaire par l'acte additionnel A/SA.5/12/08.

B. Les fondements

Au titre des fondements de la PREAO, on retiendra principalement trois éléments :(i) la vision africaine de l'eau pour 2025 ;(ii) les défis à relever en matière de gestion durable des ressources en eau en Afrique de l'Ouest ; (iii) les outils juridiques résultant du Traité de

la CEDEAO et des Statuts du Cadre permanent de coordination et de suivi de la GIRE en Afrique de l'Ouest.

L'eau est une source d'importance majeure pour le développement de l'agriculture, de la pêche, de l'hydroélectricité et de l'élevage, entre autres secteurs. La disponibilité de l'eau en quantité et en qualité suffisantes est aussi un gage de bonne santé des populations.

Pour permettre à l'eau de jouer pleinement ce rôle dans le développement de l'Afrique, une vision claire de cette ressource rare a été élaborée pour 2025, intitulée : « *Une Afrique où les ressources en eau sont utilisées et gérées de manière équitable et durable pour la réduction de la pauvreté, le développement socio-économique, la coopération régionale et la protection de l'environnement* ». Cette vision, qui se décline en dix résultats énoncés ci-dessous, est celle « d'une Afrique où :

1. l'accès durable aux services d'approvisionnement en eau et d'assainissement sûrs et adéquats est assuré pour la satisfaction des besoins élémentaires de tous ;
2. l'eau est facilement disponible pour les besoins de la sécurité alimentaire et énergétique ;
3. il existe de l'eau de qualité en quantité suffisante pour la conservation des écosystèmes et de la biodiversité ;
4. les institutions de gestion des ressources en eau sont reformées en vue de créer un environnement favorable à une gestion efficace et intégrée de l'eau dans les bassins hydrographiques nationaux et transfrontaliers, notamment la gestion à une plus petite échelle ;
5. les bassins hydrographiques sont le fondement de la coopération régionale et du développement, et sont traités comme des ressources naturelles partagées par tous ceux qui y vivent ;

6. il existe un nombre suffisant de spécialistes de l'eau, motivés et hautement compétents ;

7. il existe un système efficace et financièrement durable de collecte, d'évaluation et de diffusion des données sur les bassins hydrographiques nationaux et transfrontaliers ;

8. des stratégies efficaces et durables existent en vue de remédier aux problèmes d'origine naturelle ou anthropique relatifs aux ressources en eau, y compris les changements et la variabilité du climat ;

9. l'eau est financée et tarifiée en vue de promouvoir l'équité, l'efficacité et la durabilité ;

10. il existe une volonté politique, une prise de conscience du public et un engagement de tous en faveur de la gestion des ressources en eau, y compris l'intégration d'une perspective sexospécifique et des préoccupations des jeunes, ainsi que le recours aux approches participatives »[344].

La mise en œuvre de cette vision est axée sur les actions ci-après :

- le renforcement du système de gestion ;
- l'amélioration des connaissances ;
- la satisfaction des structures financières.

Elle est rendue opérationnelle moyennant l'adoption d'une « vision ouest-africaine 2025 pour l'eau, la vie et l'environnement ». Le processus d'adoption de cette vision a

[344]UNECA, AU, AfDB, Vision Africaine de l'eau pour 2025:Exploitation équitable et durable de l'eau aux fins de développement socio-économique, 2000. La Vision africaine de l'eau pour 2025 a marqué une étape importante dans l'histoire de la coopération sur l'eau en Afrique. Avec l'appui de la Banque africaine de développement (BAD), de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA) et d'autres partenaires, les auteurs de la Vision l'ont élaborée en gardant à l'esprit la volonté de construire « un avenir où tout le potentiel des ressources en eau en Afrique puisse être facilement exploité pour stimuler et soutenir la croissance du développement économique et du bien région.»Cette perspective a ouvert la voie à une série de conventions et d'initiatives, qui ont, depuis, contribué à mettre en œuvre la feuille de route visant à concrétiser la Vision. Voir Coalition Eau, engagements des Etats Africains, secteur eau et assainissement, document disponible en ligne ; http://www.coalition-eau.org/wp-content/uploads/Engagements-des-Etats-africains-Site-web.pdf, consulté le 1er juillet 2018.

commencé dans les années 1998-1999, sous l'impulsion du Comité technique consultatif ouest-africain du Global Water Parthenership (GWP). Ce processus, marqué par une approche participative, a connu la participation des principales parties prenantes. Le projet de cette vision a fait l'objet d'échanges entre les acteurs lors du forum mondial de l'eau tenu à La Haye en 2000, avant d'être adoptée par le Conseil des Ministres de l'eau et de l'environnement de la CEDEAO en mars 2000.

Selon cette vision *« En 2025, les ressources en eau sont gérées de façon efficace et pratique, d'une manière durable pour l'environnement afin que chaque personne dans la région puisse avoir accès à l'eau potable saine pour les besoins de base, à des structures d'évacuation des déchets, à la sécurité alimentaire ; que la pauvreté soit réduite, que la santé humaine soit protégée, et que les biodiversités des systèmes terrestres et aquatiques soient protégées ».*

Le deuxième type de fondement de la PREAO est lié aux nombreux défis à relever pour une gestion rationnelle des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest, dont les principaux sont :

- mieux connaitre les ressources en eau souterraines afin de pouvoir améliorer leur planification et assurer leur gestion durable ;
- mieux utiliser l'eau pour soutenir le développement socio-économique à travers la promotion des adductions en eau potable, de l'assainissement, l'irrigation, l'industrie, l'énergie, mais aussi pour satisfaire les besoins des écosystèmes naturels ;
- anticiper les crises et préserver les ressources en eau et les écosystèmes associés en luttant contre la dégradation quantitative et qualitative des ressources en eau ;
- instaurer des mécanismes de gestion participative pour une meilleure gouvernance de

l'eau, en promouvant la participation des populations à travers l'instauration d'un mécanisme de gestion participative ;

- assurer la durabilité financière du secteur de l'eau, qui doit être surtout renforcée au niveau des sous-secteurs seau potable et assainissement, qui enregistrent de faibles performances en dépit des financements qu'ils reçoivent, et des infrastructures qui se caractérisent par leur mauvais fonctionnement du à des insuffisances dans l'entretien et à des prestations de services de faible qualité.

Enfin, le troisième type de fondements de la PREAO, qui est d'ordre juridique, est lié aux textes statutaires de la CEDEAO et du Cadre permanent de coordination et de suivi de la GIRE en Afrique de l'Ouest. En effet, selon l'article 3 du Traité révisé de la CEDEAO, l'harmonisation et la coordination des politiques nationales et la promotion de programmes, de projets et d'activités, notamment dans les domaines de l'agriculture et des ressources naturelles, de l'industrie, des transports et communications, de l'énergie, du commerce, de la monnaie et des finances, de la fiscalité, des réformes économiques, des ressources humaines, de l'éducation, de l'information, de la culture, de la science, de la technologie, des services, de la santé, du tourisme, de la justice doivent permettre d'atteindre les buts assignés à l'institution. Cette harmonisation des politiques nationales concerne, entre autres, les politiques nationales en matière de gestion des ressources en eau.

Mettant en œuvre la Traité, les Statuts du Cadre permanent de coordination et de suivi de la GIRE en Afrique de l'Ouest stipule, à l'article 2, que ce cadre a pour mission de promouvoir, coordonner et assurer la mise en œuvre d'une politique communautaire en matière de ressources en eau en Afrique de l'Ouest, conformément à la mission et aux politiques de la CEDEAO.

Paragraphe 2 : Une politique novatrice

La PREAO est une politique innovatrice dans son processus d'élaboration et d'adoption. L'initiative de son élaboration a été conjointement prise par les trois principales organisations sous régionales ouest africaines, à savoir la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS (A). Elle est aussi innovatrice dans le processus de sa mise en œuvre. En effet, la mise en œuvre de cette politique fait l'objet d'un plan d'action de mise en œuvre (B).

A. Une initiative conjointe

La PREAO vise à « contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement durable en orientant la communauté et ses Etats membres vers une gestion des ressources en eau conciliant développement économique, équité sociale et préservation de l'environnement »[345].

De cette vision se dégagent les objectifs spécifiques ci-dessous :

- susciter le développement d'orientations communautaires en termes de gestion de l'eau ;
- favoriser l'harmonisation et l'intégration des politiques nationales relatives aux ressources en eau ;
- inciter les Etats à développer leur cadre de gestion de l'eau au niveau des pays et des bassins transfrontaliers d'Afrique de l'Ouest en conciliant développement économique, équité sociale et préservation de l'environnement.

La réalisation de ces objectifs s'appuie sur trois axes stratégiques :

- réformer la gouvernance de l'eau ;

[345]CEDEAO, Politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (PREAO), 2008

- promouvoir les investissements dans le secteur de l'eau ;
- promouvoir la coopération et l'intégration régionales dans le secteur l'eau.

L'élaboration et l'adoption de la PREAO ont traduit la volonté manifeste des acteurs institutionnels de l'Afrique de l'Ouest d'avoir des cadres politiques communs et consensuels résultant d'une initiative conjointe, la PREAO étant une émanation de l'UEMOA, la CEDEAO et le CILSS. Ces trois institutions sont les principales organisations de la sous-région ouest-africaine à être dotées de la capacité de produire des normes communautaires. Mais elles ont, lors d'expériences antérieures, étalé leurs divergences sur des initiatives communes concernant la sous-région, notamment au regard de la réglementation sur la biosécurité, des politiques environnementales, etc. Dans ces cas, chaque institution est restée isolée, choisissant de ne pas s'associer aux autres institutions dans la perspective d'une entreprise commune, avec notamment pour conséquences :

- une perte de temps : dans le cadre du projet de réglementation communautaire sur la biosécurité, chaque institution a démarré son initiative dans un cadre isolé sans concertation avec les autres, avant de constater en plein milieu du parcours l'inopportunité d'une initiative séparée. Entre le temps de leur démarrage et l'option de les fédérer, il s'est écoulé plus d'une année, considérée comme du temps perdu ;
- un gaspillage de ressources rares : dans le cadre de ces initiatives séparées, chaque institution a conduit ses études, organisé ses concertations et ses rencontres de validation, avec pourtant les mêmes acteurs sur les mêmes thèmes. Dans un contexte de rareté des ressources financières, il est opportun de les mutualiser dans la mesure du possible ;

- des résultats non harmonisés : des initiatives isolées sont sources de contradictions, de divergences et de manque d'harmonisation. Les acteurs éprouvent d'énormes difficultés pour appliquer des cadres non harmonisés.

Ayant pris conscience de ces retombées négatives, l'UEMOA, la CEDEAO et le CILSS ont convenu d'entreprendre le processus de la PREAO dans un cadre concerté. Cela leur a permis de gagner en temps et d'économiser des fonds en les mutualisant. La PREAO issue de cette initiative est un document véritablement harmonisé pour l'ensemble des acteurs de la sous-région ouest-africaine.

B. Une mise en œuvre facilitée par un plan d'action

L'innovation de la PREAO va au-delà du fait qu'elle constitue une initiative conjointe des trois principales institutions communautaires ouest-africaines, pour embrasser la définition de son propre mécanisme de suivi et d'évaluation, l'élaboration et l'adoption d'un plan d'action de mise en œuvre.

La PREAO est structurée autour de trois axes stratégiques : réformer la gouvernance de l'eau ; promouvoir les investissements dans le secteur de l'eau ; et promouvoir la coopération et l'intégration régionale dans le secteur de l'eau.

Pour guider et encadrer la réalisation concrète des intentions contenues dans cette politique régionale, un Plan d'action de mise en œuvre (PAMO/PREAO) a été élaboré et prévu pour être réalisé à travers deux plans d'opérations successifs 2013-2016 et 2017-2020. Le plan d'opération 2013-2016 se décline en 14 programmes et vise, entre autres, à

renforcer les complémentarités entre les projets et programmes régionaux, parfois critiqués pour le manque de synergie et le peu d'efficience dans l'emploi des ressources humaines et financières. Le contenu de celui de 2017-2020 doit faire l'objet d'une définition/identification à travers une approche participative.

La politique régionale est mise en œuvre à travers :

- un dispositif institutionnel qui repose sur une coordination CEDEAO-UEMOA-CILSS dont la CEDEAO assure le rôle de chef de file ;
- la mobilisation de ressources financières publiques et privées selon des mécanismes appropriés ;
- un mécanisme de suivi et d'évaluation à mettre en place de manière concertée entre la CEDEAO, l'UEMOA et le CILSS.

Le dispositif institutionnel de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la politique régionale prévoit la mise en place du cadre permanent de coordination et de suivi (CPCS) de la gestion des ressources en eau de la CEDEAO. Ce cadre a pour mission de promouvoir, de coordonner et d'assurer la mise en œuvre de la PREAO. Ses organes sont :

- le Comité ministériel de suivi, composé des ministres en charge des ressources en eau des Etats membres de la CEDEAO, organe d'orientation et de décision du CPCS ;
- le Comité technique des experts, composé des points focaux qui sont les experts des ressources en eau représentant d'une part les Etats membres et, d'autre part, les organisations de bassin de l'Afrique de l'Ouest. Il assiste le Comité ministériel de suivi dans son rôle d'orientation et de pilotage du CPCS ;

- le Conseil régional de concertation sur les ressources en eau, organe consultatif composé de 45 membres représentant les Etats, les organisations de bassins, les collectivités locales, les partenaires et la société civile, y compris le secteur privé ;
- le Centre de coordination des ressources en eau (CCRE), organe exécutif du CPCS.

Le mécanisme de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la PREAO couvre les objectifs assignés au CPCS, consistant notamment à :

- opérer la transition d'une gestion sectorielle de l'eau vers une gestion holistique et participative des ressources en eau ;
- promouvoir et renforcer la coopération sous-régionale en vue de stimuler et de faciliter le développement et la gestion concertée des ressources en eau partagées ;
- contribuer à la gestion pacifique et à la prévention des conflits liés à l'utilisation et à la protection des ressources en eau partagées par plusieurs pays.

La mise en place de ce mécanisme de suivi et d'évaluation est un des piliers de la mise en œuvre de la politique régionale.

CONCLUSION DU TITRE

L'analyse de la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA et des politiques communautaires sectorielles, définies par l'Union dans le cadre de la protection de son environnement, fait ressortir une défaillance héritée du Protocole additionnel II. Celui-ci a manqué non seulement de faire de la politique environnementale une politique transversale, mais aussi de contraindre les autres politiques au respect des exigences environnementales, c'est-à-dire faire de la politique environnementale un passage obligé pour les autres politiques[346].

C'est du reste ce que la PCAE a voulu corriger en rassurant une intégration fort appréciable non seulement des différentes composantes de l'environnement, mais aussi des autres secteurs ayant un lien étroit avec l'environnement. Toutefois des améliorations restent nécessaires.

L'étude des politiques sectorielles montre des cadres politiques à contenu fort appréciable qui attendent d'être mis en œuvre de manière adéquate pour une gestion durable des ressources naturelles en Afrique de l'Ouest.

[346] Exception faite de la politique minière commune qui a prescrit la protection de l'environnement comme une exigence fondamentale.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Les fondements de la protection communautaire de l'environnement de l'UEMOA sont des outils juridiques et des instruments politiques. Les cadres juridiques accusent des lacunes de nature à rendre inefficace le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA.

Les reproches faites au droit primaire de l'UEMOA sont fondées. En effet, il est inadmissible qu'en 1994, à une semaine près de l'adoption de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification, au terme d'une lutte au cours de laquelle certains Etats de l'UEMOA ont joué un rôle de premier plan, après une prise de conscience universelle de la nécessité de prendre des mesures idoines à tous les niveaux pour assurer une protection adéquate de l'environnement, après que ces mêmes pays membres de l'UEMOA aient vécu des périodes cruciales de leur histoire marquées par des sècheresses qui ont laissé de empreintes désastreuses du point de vue écologique et humain, après avoir pris connaissance des expériences des textes fondamentaux d'autres organisations d'intégration économique qui auraient pu servir de source d'inspiration, le Traité constitutif de l'UEMOA n'ait pas accordé une plus haute priorité à la protection de l'environnement. Cette prise en compte attendue consistait à considérer la protection de l'environnement comme l'un des objectifs de l'Union. A défaut de cela, le développement durable devrait, dans une approche plus globale, être retenu comme l'un de ses objectifs.

Aucune de ces attentes n'a été satisfaite dans la formulation des objectifs de l'Union. Cette option regrettable des constituants communautaires devrait inciter les acteurs à se repencher ce texte fondamental de l'UEMOA pour procéder à sa réforme. Cette réforme du

droit communautaire visant à replacer l'environnement à la place qui sied devrait contribuer à rendre conforme et compatible ce droit aux évolutions non seulement du droit international de l'environnement mais aussi de la science.

Outre le Traité constitutif, le Protocole additionnel II, qui fait partie intégrante du droit primaire de l'UEMOA, a aussi péché en trébuchant sur le positionnement de la politique commune d'amélioration de l'environnement par rapport aux politiques sectorielles. Cette lacune aurait pu être évitée si les rédacteurs de ces politiques s'étaient inspiré du droit communautaire européen, qui a atteint un niveau acceptable après plusieurs reformes et peut servir de référence. Pour combler cette lacune, le Protocole additionnel II devrait aussi être réformé au même titre que le Traité constitutif.

Le droit primaire est complété et mis en œuvre à travers des dispositifs du droit dérivé. Le droit dérivé de l'UEMOA en pleine construction est fort appréciable dans son ensemble. En effet des dispositions visant un renforcement de la gestion durable de l'environnement au sein de l'Union sont amorcées. Pour pleinement jouer son rôle, les longs processus de l'adoption de ces textes se doivent d'être bouclés enfin de renforcer le droit positif en matière d'environnement de l'Union.

Les politiques communautaires qui définissent les grandes orientations des hautes autorités de l'Union dans des domaines précis, notamment en matière d'environnement et/ou dans des domaines à impact environnemental, peuvent être regroupés en trois types : (i) une politique globale à savoir la Politique commune d'amélioration de l'environnement, (ii), des politiques liées à l'environnement dont la politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest et (iii) des politiques ayant un lien étroit avec les questions

d'environnement notamment, la politique minière. D'une manière globale, ces politiques ont des contenus fort appréciables, bien que ne manquant pas d'insuffisances mineures. Certaines sont dans une dynamique de reforme dans la perspective de leur amélioration.

Au regard des analyses ci-dessus mettant à nu les graves insuffisances du droit primaire de l'UEMOA, il est recommandé de procéder à une réforme globale et cohérente de l'ensemble de ce droit primaire pour véritablement envisager la conciliation du développement économique de l'Union et la protection de son environnement, conformément au concept du Développement Durable.

PARTIE II : ESSAI DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT

Le droit de l'environnement se caractérise globalement par deux faits majeurs. Il est d'abord un droit bien étoffé à travers l'adoption d'importantes règles régissant la gestion des ressources naturelles tant au plan national, régional qu'international. Il est ensuite un droit dont la mis en œuvre est particulièrement faible.

Cette faible mise en œuvre s'explique par diverses causes dont la faible connaissance des règles par les acteurs, des insuffisances constatées au niveau du cadre institutionnel de mise en œuvre et bien d'autres causes liées notamment à l'adoption tardive ou non des textes d'application des lois au niveau national, ainsi qu'à la faible ratification des conventions, surtout celles régionales africaines, etc. Le droit communautaire de l'environnement en général et celui ouest-africain en particulier n'échappent pas à ce contexte.

Pour mieux aborder la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement ouest-africain dans le cadre de l'UEMOA, il convient d'analyser le processus classique de mise en œuvre (Titre I). Cet examen de la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement ouest-africain au sein de l'UEMOA ne saurait être complet sans projeter un regard critique sur son effectivité et son efficacité (Titre II).

TITRE I : LE PROCESSUS CLASSIQUE DE MISE EN ŒUVRE

Le processus classique de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement ouest-africain dans le cadre de l'UEMOA sera analysé en se focalisant sur les mécanismes (chapitre I) et sur le contrôle (chapitre II) de cette mise en œuvre.

Chapitre I : Les mécanismes de mise en œuvre

Les mécanismes de mise en œuvre du droit communautaire obéissent à des principes et règles déjà tracés. L'UEMOA n'a pas dérogée à ces principes et règles. Elle a en effet plus ou moins respecté les caractéristiques (section I) attribuées au droit communautaire et mis en place des outils institutionnels (section II) de mise en œuvre du droit communautaire, notamment celui visant la protection de l'environnement. Ces mécanismes institutionnels mettent les Etats au centre de la mise en œuvre du droit communautaire.

Section I : Les caractères du droit communautaire

Le droit communautaire se caractérise par deux faits majeurs que sont, d'une part, sa primauté sur le droit national (§ 1), qui lui confère un rang supérieur aux normes nationales et, d'autre part, ses effets directs et immédiats (§ 2).

Paragraphe 1 : La primauté du droit communautaire sur le droit national

Les liens hiérarchiques entre le droit international et le doit national sont définis par le droit national lui-même. Le droit international entretien souvent des rapports de supériorité avec le droit interne. Ces rapports sont habituellement établis par les constitutions, lois fondamentales des Etats. En général, les constitutions des Etats ouest-africains ont suivi celle de la France en stipulant que les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour

chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie[347].Qu'en est-il du droit communautaire (A) et quelle est sa position sur les lois fondamentales (B) ?

A. Le principe de primauté du droit communautaire : contenu et portée

Le principe de supériorité est entretenu entre le droit communautaire et le droit national à la faveur du premier. Mais cette fois-ci, le rang supérieur conféré au droit communautaire est en général consacrée par la jurisprudence ou par le droit communautaire lui-même et non définie par le droit interne des Etats.

La suprématie du droit communautaire sur le droit national a été en effet consacrée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans l'arrêt Costa c/ENEL (compagnie nationale d'électricité italienne) rendu 15 juillet 1964. La Cour a fondé sa décision sur la nature spécifique de la Communauté européenne, qui est « dotée de pouvoirs réels issus d'une limitation de compétence ou d'un transfert d'attribution des Etats de la Communauté »[348]. Ce fondement jurisprudentiel a pour objet d'éviter tout risque de transfert de compétence par les Etats à la Communauté ou tout risque d'atteinte à l'unité du droit communautaire[349]. En effet, le droit communautaire, en tant que droit commun, ne peut le demeurer que s'il n'est pas affecté par le droit national[350]. Cette primauté garantit une application uniforme du droit communautaire par l'ensemble des Etats membres. Le droit communautaire prime ainsi sur le droit national. Cette hiérarchie est communément appelée principe de primauté.

---

[347]Article 55 de la constitution française de 1958 ; article 98 de la constitution du Sénégal ; article 123 de la constitution de la Côte d'Ivoire.
[348] CJCE, Arrêt du 15 juillet 1964, Costa c. E.N.E.L., affaire numéro 6/64, disponible en ligne ; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:61964CJ0006&from=FR, consulté le 1er juillet 2018.
[349]*Ibid.*
[350]*Ibid*

Le principe de primauté[351]du droit communautaire sur le droit national traduit un rapport de force entre ces deux ordres juridiques. Il se matérialise par la prévalence du droit communautaire sur le droit national en cas de conflit irréductible. Par ce principe, le droit communautaire prend place dans l'ordre juridique interne des Etats membres de la Communauté avec un rang supérieur. Cela implique qu'en aucun cas les règles et les actes du droit national ne peuvent contredire les règles du droit communautaire. La conséquence est qu'en cas de conflit, de contradiction, d'incompatibilité entre une règle de droit communautaire et une règle du droit national, c'est la règle communautaire qui l'emporte. On parle alors de supra-nationalité. Cette primauté n'est généralement pas évoquée de façon explicite dans les traités constitutifs des organisations communautaires[352]. Toutefois, le Traité du 10 janvier 1994 instituant l'UEMOA a, à son article 6, posé de façon expresse le principe de primauté du droit communautaire sur les droits nationaux[353].

Cette primauté confère au droit communautaire une valeur juridique imposante sur les droits nationaux. Mais la primauté du droit communautaire sur les droits nationaux vaut-elle pour toutes les sources du droit communautaire ? Autrement dit, s'applique-t-elle au droit primaire et au droit dérivé ? Le débat sur ce sujet semble ne pas revêtir un caractère important car il est admis que le principe de primauté s'applique aussi bien au droit primaire qu'au droit dérivé. En effet, selon une jurisprudence de la CJCE, cette primauté s'applique aux dispositions du traité, des règlements, des directives, des décisions et des accords

[351] Encore appelé principe de prévalence.
[352] Le Traité de l'Union européenne ne l'a pas évoqué.
[353] Article 6 Traité de l'UEMOA : les actes arrêtés par les organes de l'Union pour la réalisation des objectifs du Traité, et conformément aux règles et procédures instituées par celui-ci, sont appliqués dans chaque Etat membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure.

externes[354]. Le droit communautaire, dans son ensemble, a alors une emprise complète sur le droit national.

Le principe de primauté du droit communautaire sur le droit national est fondé sur trois principales considérations définies également par la CJCE. Ce sont :

- la nécessité de ne pas neutraliser les effets de l'applicabilité directe du droit communautaire ;
- le transfert d'attribution des Etats membres à la Communauté qui « entraine donc une limitation définitive de leurs droits souverains contre laquelle ne s'aurait prévaloir un acte unilatéral ultérieur incompatible avec la notion de Communauté » ;
- la nécessité de garantir une application uniforme du droit communautaire[355].

La suprématie du droit communautaire sur le droit national est aussi valable pour les sources constitutionnelles qui se placent en-dessus de toutes les normes nationales? Quel est le rapport de force qui existe entre le droit communautaire et lois fondamentales des pays membres de la Communauté ?

B. Le principe de primauté et les lois fondamentales

A la question de savoir si le principe de primauté s'applique à l'ensemble des dispositions du droit communautaire, les développements ci-dessus ont répondu de façon positive.

[354] CIJCE, Arrêt de la Cour du 14 décembre 1971. Politi s.a.s. contre ministère des finances de la République italienne. Demande de décision préjudicielle: Tribunale civile e penale di Torino - Italie. Affaire 43-71.*European Court Reports 1971 -01039*
[355]*Ibid*

Posons-nous maintenant la question de savoir si cette primauté s'applique à toutes les normes du droit national, c'est-à-dire de la constitution à la décision. En droit comparé européen, la jurisprudence a tranché de façon nette et précise sur cette question en affirmant que la primauté du droit communautaire sur le droit national s'applique à l'ensemble des normes du droit national, antérieures ou postérieures y compris la constitution[356]. A l'appui de cette thèse, l'arrêt Internationale Handlsgesellschaft reconnait au principe de primauté du droit communautaire un caractère « absolu », au sens où aucune disposition du droit national ne peut faire obstacle à l'application des dispositions communautaires. La CJCE a ainsi considéré que « pour des raisons tenant à l'unité et à l'efficacité du droit communautaire, on ne saurait invoquer à l'encontre du droit communautaire des considérations de nature constitutionnelle, et ceci même dans l'hypothèse où ces dernières devaient toucher à d'éventuelles atteintes portées aux droits fondamentaux garantis par la constitution d'un Etat membre ».

Cette thèse a déjà été confirmée par l'arrêt Costa c/ENEL en 1964, selon lequel le droit né du Traité est issu d'une source autonome ne pouvant, en raison de sa nature spécifique originale, se voir judiciairement opposer un texte interne quel qu'il soit – y compris donc la constitution – « sans perdre son caractère communautaire et sans que soit mise en cause la base juridique de la communauté elle-même ».[357]

---

[356]CJCE, 17/12/70, Internationale Handelsgesellschaft, affaire 11 :70, Rec, page 1125 ; CJCE, 29/11/78, Pigs Marketing Board c/ Redmond, affaire 83/78, Rec, page 2347 ; CJCE, ç/03/76, Simmenthal, affaire 106/77, Rec page 629. [RI] Dans l'arrêt Simmenthal, la Cour a de façon précise déclaré qu' « en vertu du principe de la primauté du droit communautaire, les dispositions du traité et les actes des institutions directement applicables ont pour effet, dans leurs rapports avec le droit interne des Etats membres, non seulement de rendre inapplicable de plein droit, du fait même de leur entrée en vigueur, toute disposition contraire de la législation nationale existante, mais encore – en tant que ces dispositions et actes font partie intégrante, avec rang de priorité, de l'ordre juridique applicable sur le territoire de chacun des Etats membres – d'empêcher la formation valable de nouveaux actes législatifs nationaux dans la mesure où ils seraient incompatibles avec les normes communautaires ».

[357]CJCE, 15 juillet 1964, Costa c. ENEL, affaire numéro 6/64, Op Cit

Dans le cadre du droit communautaire de l'UEMOA, cette question est résolue de façon précise par l'article 6 du Traité sus-évoqué, aux termes duquel le droit communautaire s'applique nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure et postérieure. Cet article confère ainsi une valeur normative au principe de primauté du droit communautaire sur les droits nationaux, à la différence du droit communautaire européen, où le principe a une origine jurisprudentielle.

Cet article semble ainsi rendre sans objet un éventuel débat sur la primauté du droit communautaire de l'UEMOA sur le droit interne des Etats membres, notamment sur leurs lois fondamentales. Il aligne donc le droit communautaire de l'UEMOA sur la jurisprudence communautaire européenne.

A l'instar de la jurisprudence communautaire européenne, la Cour de Justice de l'UEMOA a, dans son avis 001/2003 du 18 mars 2003, affirmé que « la primauté bénéfie à toutes les normes communautaires, primaires comme dérivées, immédiatement applicables ou non, et s'exerce à l'encontre de toutes les normes nationales administratives, législatives et même constitutionnelles ». Parce que l'ordre juridique communautaire l'emporte dans son intégralité sur les ordres juridiques nationaux, les Etats ont le devoir « de veiller à ce qu'aucune norme de droit national incompatible avec une norme de droit communautaire qui répond aux engagements qu'ils ont pris, ne puisse pas être valablement opposée à celle-ci »[358].

[358] La CJUEMOA a été saisie par la République du Mali aux fins d'un avis sur la création d'une cour des comptes en exécution de la Directive 02/2000/CM/UEMOA du 29 juin 2000 qui demande à chaque Etat membre de mettre en place une cour des comptes. Or la constitution du Mali institue à son article 83 une cour suprême comprenant une section des comptes. Il y aurait alors conflit entre le droit communautaire et la constitution malienne. Voir : OUOBA Ahmed Remi, La primauté du droit communautaire de l'UEMOA sur le droit des Etats membres, mémoire pour l'obtention d'une maitrise en droit public, Université Saint Thomas d'Acquin, Ouagadougou 2010-2011 (Mémoire online : https://www.memoireonline.com/10/13/7636/La-primaute-du-droit-communautaire-de-l-UEMOA--Union-Economique-et-Monetaire-Ouest-Africaine--su.html; consulté le 04 juillet 2018)

Si le principe de primauté du droit communautaire sur les sources constitutionnelles des Etats membres d'une communauté est accepté par le juge communautaire, cela n'a pas toujours été le cas en ce qui concerne le juge national. Ainsi, les juges français ont opposé une résistance à cette reconnaissance en faisant prévaloir une suprématie des dispositions constitutionnelles sur le droit communautaire européen, au motif que les dispositions de l'article 55 de la constitution française prévoyant que les traités ont une valeur supérieure aux normes nationales ne s'appliquent pas aux dispositions constitutionnelles. Dans une tentative difficile de justifier sa position, le juge français a admis que les dispositions de l'article 55 de la constitution ne s'imposent qu'au législateur et non aux juridictions. Le Conseil d'Etat a estimé que les dispositions constitutionnelles sont par nature supérieures aux traités. La Cour de Cassation est également de cet avis[359]. Les deux hautes juridictions justifient cette considération en se fondant sur le principe que la constitution a la qualité de norme suprême dans l'ordre juridique français.

La question de la primauté du droit communautaire sur l'ensemble du droit national, y compris la constitution, ne convainc pas tous les auteurs ouest-africains. C'est le cas notamment du professeur Filiga Michel SAWADOGO, qui prône la primauté des normes constitutionnelles sur le droit communautaire. Il fonde son argumentation sur le fait que le Traité de l'UEMOA doit être ratifié par les Etats membres avant de leur être opposable. Non seulement les autorités en charge de ratifier ce Traité tiennent leur pouvoir de la constitution de leurs pays respectifs, mais la ratification du Traité se fait suivant les procédures constitutionnelles de chaque Etat membre[360]. Suivant les dispositions constitutionnelles[361] ,

[359] CE Ass, 30 octobre 1998, Sarran et Cass, les engagements internationaux n'ont pas, dans l'ordre interne, d'autorité supérieure à celle des dispositions constitutionnelles (Ass., 30 oct. 1998, M. Sarran, M. Levacher et autres).

[360]SAWADOGO Filiga Michel, IBIRIGA Luc Marius, Le juge national et le droit communautaire dans les Etats francophones ouest africains, Les actes du Colloque International sur "L'application du droit international

la ratification d'un traité qui renferme des dispositions contraires à la constitution n'est possible qu'après la révision de la constitution pour s'y conformer.

Au regard de ces développements, l'on constate que les débats sur la question relative à la primauté du droit communautaire sur les normes constitutionnelles des Etats membres sont loin d'être clos. Ils restent animés par des positions jurisprudentielles favorables à la primauté du droit communautaire et par la doctrine qui milite en partie pour la non primauté du droit communautaire sur les normes constitutionnelles.

Paragraphe 2 : Les effets directs et immédiats du droit communautaire

Le droit communautaire est appliqué par les Etats membres suivant une procédure différente selon les communautés. Dans l'espace Union européenne, le droit communautaire est appliqué au sein des Etats à travers une procédure spéciale dite de transposition. Cependant, il peut être directement appliqué et produire des effets immédiats sans avoir recours à cette formule de la transposition, suivant une double condition liée à la précision et à l'inconditionnalité (A). En revanche, dans l'espace UEMOA, le recours à la règle d'applicabilité directe est d'office (B).

Les notions d'application directe et d'application immédiate sont-elles synonymes ou distinctes ? De prime à bord, l'on pourrait croire que ces deux expressions sont synonymes,

---

dans l'ordre juridique interne des Etats Africains Francophones", Ouagadougou, 24-26 juin 2003, Les Cahiers de l'AOA-HJF, pages 69-119.

[361] Par exemple l'article 150 de la Constitution du Burkina Faso du 11 juin 1991, dont la dernière révision est intervenue le 11 juin 2012, et promulguée le 20 juillet 2012, selon lequel « Si le Conseils Constitutionnel saisi conformément à l'article 157, a déclaré qu'un engagement international comporte une disposition contraire à la constitution, l'autorisation de le ratifier ou de l'approuver ne peut intervenir qu'après la révision de la constitutions »

mais la doctrine[362] est parvenue à les différencier. En effet, l'application immédiate pourrait signifier que les normes communautaires font paries intégrante des droits nationaux dès leur publication au Journal officiel des communautés ou leur notification à leur destinataire. Cette pénétration des normes communautaires dans les ordres juridiques nationaux n'est conditionnée à aucun acte de réception intermédiaire. L'application directe, quant à elle, signifierait que les normes communautaires créent des droits et obligations à l'égard du citoyen de la communauté et peuvent en conséquence être invoquées directement devant le juge. De ces développements, l'on peut conclure que, pendant que l'application immédiate est relative à l'intégration du droit communautaire dans les ordres juridiques nationaux, l'application directe concerne les effets, c'est-à-dire l'opposabilité du droit communautaire aux différents acteurs, notamment les Etats, les juges et les citoyens communautaires.

Le principe de l'effet direct n'est pas une création du droit communautaire, même si celui-ci a contribué à son développement significatif à travers la jurisprudence[363]. Ce principe, qui existait déjà en droit international, a été intégré au droit communautaire.

A. L'effet direct du droit communautaire : une exception en droit communautaire européen

Dans la Communauté européenne, le droit communautaire doit être « domestiqué », c'est-à-dire traduit dans le droit interne des Etats membres à travers le mécanisme classique de la transposition. La transposition peut être entendue comme l'opération par laquelle un Etat membre de la communauté destinataire d'une règle communautaire, notamment d'une

[362]PETRVIC Drazen, L'effet direct des accords internationaux de la Communauté européenne ; à la recherche d'un concept, collection international, Graduate Institute Publications, publication sur Genève 2000,p 306, Publication sur OpenEdition Books : 30 novembre 2015. Voir Chapitre II. L'effet direct en droit communautaire *stricto sensu,* p 43-87

[363] *Ibid*

directive, procède à l'adoption des mesures nécessaires à sa mise en œuvre[364]. C'est une obligation pour les Etats membres de transposer les règles communautaires, spécialement les directives, sous peine de tomber sous le coup d'une sanction. La transposition est capitale pour l'effectivité d'une règle communautaire. Le défaut de transposition, ou une transposition insuffisante ou incomplète, expose l'Etat membre défaillant à une action en justice que l'organe communautaire compétent peut directement intenter auprès de la CJCE. A travers la transposition, les Etats membres procèdent à la transcription des règles communautaires de la manière la plus claire possible, en évitant des formules vagues, ainsi qu'à l'abrogation les dispositions nationales contraires à la règle communautaire.

Autant l'Etat membre est obligé de procéder à la transposition, autant il reste libre quant au choix de l'acte interne de transposition. Mais ce choix est confiné à la loi, au décret et à l'arrêté, excluant la circulaire car elle est dénuée d'effet contraignant et n'offre pas assez de garanties de publicité comme c'est le cas pour les autres actes juridiques.

Pour pallier les difficultés liées au processus de transposition du droit communautaire en droit interne[365], exceptionnellement l'on admet que certaines dispositions du droit communautaire aient une application directe et immédiate sans avoir à recourir à la transposition. A travers cette application directe, les dispositions de l'acte communautaire concerné peuvent être directement invoquées par les justiciables devant les juridictions

[364] Le dico du commerce international, transposition (obligation de), définition de la transposition, disponible en ligne : https://www.glossaire-international.com/pages/tous-les-termes/transposition-obligation-de.html, consulté le 07 juillet 2018.
[365] Absence de transposition ou mauvaise transposition.

nationales et sont donc susceptibles de créer des droits en faveur des citoyens sans avoir fait l'objet d'une transposition[366].

L'applicabilité directe et immédiate du droit communautaire implique que la norme communautaire s'intègre automatiquement dans l'ordre juridique des États membres, et qu'elle produit des effets juridiques dans leur droit interne sans avoir recours à une norme nationale d'introduction, c'est-à-dire sans être préalablement transposée dans une loi interne de l'État membre.

Les effets directs et immédiats sont donc des modes d'application du droit communautaire devant le juge national, traduisant le fait que le droit communautaire crée des droits et obligations à l'égard du citoyen communautaire et, par conséquent, celui-ci peut invoquer directement une disposition du droit communautaire devant le juge national lors d'un litige.

Cette dérogation au principe de la transposition est reconnue à certains actes du droit communautaire remplissant deux conditions strictes. Ces conditions, définies par la jurisprudence, sont relatives à la précision de l'acte et à son inconditionnalité[367].

L'article 249 du Traité instituant la Communauté européenne (Traité CE) ne prévoit pas une application directe de la directive. Mais la jurisprudence reconnait le principe d'applicabilité directe des directives qui déterminent les droits du justiciable de manière

[366]BAUER Valérie, METAYER Karine, LARRAURI Miriam, Guide pratique pour la mise en œuvre du droit communautaire, disponible en ligne https://www.ccbe.eu/NTCdocument/vade_frpdf2_1179905439.pdf, consulté le 07 juillet 2018, p 29

[367] C.J.C.E., aff. 41/71, Recueil, 1974, 1337, Van Duyn ; 148/78, Recueil, 1979, 1629, Ratti ; 8/81, Recueil, 1982, 53, Becker ; 152/84, Recueil, 103/88, arrêt du 22 juin 1988, non encore publié, Costanzo.
Cité par Krämer Ludwig. Effet national des directives communautaires en matière d'environnement. In: Revue Juridique de l'Environnement, n°3, 1990. pp. 325-349

claire et précise. Outre la précision, la directive doit remplir d'autres conditions, notamment :

- que l'invocabilité des droits ne soit subordonnée à aucune condition ;
- que l'autorité nationale n'ait aucune marge d'appréciation ;
- que le délai de transposition de la directive soit écoulé[368].

Pour bénéficier de l'application directe, les dispositions communautaires doivent, d'une part, être exemptes de tout doute quant à leur contenu ainsi qu'à la portée de l'obligation qui pèse sur l'Etat membre ou au droit dont bénéficie le justiciable et, d'autre part, il ne faudrait pas que leur application soit subordonnée à des conditionnalités particulières.

La quasi-totalité des directives européennes en matière de protection de l'environnement remplissant ces conditions, elles bénéficient en conséquence de cette dérogation et jouissent ainsi de l'application directe[369].

La dérogation au principe de la transposition est une exception et cela se confirme à travers les mesures relatives à son applicabilité. En effet, en plus d'être soumis aux deux conditions liées à la précision et à l'inconditionnalité, l'application directe des normes communautaires est confrontée à une autre restriction : celle de sa non application aux actes liant des particuliers[370]. Elle n'est donc pas de portée générale. L'effet direct des actes communautaires n'est applicable que dans le cadre d'un recours contre l'Etat. Cette

[368]BAUER Valérie, METAYER Karine, LARRAURI Miriam, Guide pratique pour la mise en œuvre du droit communautaire Op Cit, p 32

[369] CHARBONNEAU Simon, Droit communautaire de l'environnement, édition revue et augmentée, l'Harmattan, Paris, 2006, p82. Voir CJCE, 5 avril 1979, Ratti, Affaire 148/78, *European Court Reports 1979 - 01629* et C.J.C.E, 26 avril 1986. aff. 153/84 (réf. 1), Marshall, p. 748;

[370]CJCE, 5 avril 1979, Ratti, Affaire 148/78, Op Cit

restriction vise à sanctionner l'Etat défaillant dans le processus d'application du droit communautaire.

B. L'effet direct du droit communautaire : un principe en droit communautaire de l'UEMOA

Pendant qu'en droit communautaire européen l'application directe et immédiate des actes communautaires constitue une exception au principe de la transposition, en droit communautaire de l'UEMOA, c'est le contraire qui prévaut. En effet, en droit communautaire de l'UEMOA, les actes adoptés par les organes de l'Union acquièrent directement et immédiatement une force dans l'ordre juridique interne des Etats membres, sans faire l'objet d'aucune forme de transcription.

En droit communautaire de l'UEMOA, l'application directe et immédiate des actes pris par les organes de l'Union constitue le principe de base de l'application du droit communautaire. Ce principe du droit communautaire de l'UEMOA constitue un corollaire du principe de primauté découlant de l'article 6 du Traité qui l'institue[371]. Il se fonde sur les dispositions de l'article 45 en vertu duquel : « les actes additionnels, les règlements, les directives et les décisions sont publiées au JO de l'Union. Ils entrent en vigueur après leur publication à la date qu'ils fixent. Les décisions sont notifiées à leur destinataires et prennent effet à compter de leur date de notification». Mais l'article 43 du Traité apporte une précision de taille en ce qui concerne les règlements en ces termes : « les règlements ont une portée générale. Ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre »[372].

[371] OUOBA Ahmed R, la primauté du droit communautaire de l'UEMOA sur le droit des Etats membres, Op Cit
[372] Article 43 du Traité constitutif de l'UEMOA.

Quels sont les effets de l'application directe et immédiate du droit communautaire ? L'une des conséquences de cette application directe est le droit pour tout citoyen de la Communauté de demander au juge d'appliquer la norme communautaire, c'est ainsi l'obligation pour le juge de mettre en application les dispositions du texte en question[373].

L'effet direct est défini par Sean Van RAEPENBUSCH comme étant « l'aptitude du droit communautaire à compléter le patrimoine juridique des particuliers en leur reconnaissant des droits subjectifs ou en mettant à leur charge des obligations, tant dans leur rapport avec les autres particuliers que dans les rapports avec l'Etat »[374]. Lorsque la norme communautaire est utilisée contre un Etat, on dit que l'effet direct est vertical. Lorsque par contre elle est utilisée contre un particulier, l'on parle d'effet direct horizontal.

Quels sont les actes de l'Union dont les dispositions bénéficient de l'effet direct ? Tous les actes pris par les organes de l'Union, à l'exception du Traité constitutif et de la directive, bénéficient de l'application directe. Pour entrer en vigueur et être opposable aux Etats membres, le Traité doit être ratifié par ceux-ci conforment à son article 116[375]. La directive échappe aussi à ce principe d'application directe dans la mesure où les Etats membres doivent prendre des mesures internes d'application. Pour l'application d'une directive de l'UEMOA, il revient à chaque Etat membre de décider quelle instance nationale prendra les mesures requises pour son exécution. La directive doit donc être reproduite dans une règle appropriée du droit interne[376].

---

[373] LECOURT Robert., l'Europe des juges, Bruylant, Bruxelles, 2008, p.334

[374] RAEPENBUSCH Sean Van, droit institutionnel de l'Union Européenne, de Boeck, Bruxelles 1996, P.327, cité par OUOBA Ahmed R, Op Cit

[375] Article 116 du Traité de l'UEMOA : « le présent Traité sera ratifié par Hautes Parties Contractantes, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives [...]. »

[376] SAWADOGO Filiga Michel, IBRIGA Marius Luc, l'application des droits communautaires UEMOA et OHADA par le juge national, in Actes du séminaire sous-régional sur la sensibilisation au droit communautaire de l'UEMOA, tenue à Ouagadougou-Burkina Faso du 6 au 10 octobre 2003 éditions GIRAF, Paris, 2004,pp 165-176

Les dispositions du droit communautaire de l'UEMOA sont similaires à celles du droit communautaire de la CEDEAO, à quelques différences près. En effet, conformément à l'article 9 du Traité révisé de la CEDEAO, les décisions qui sont les actes pris par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sont exécutoires de plein droit 60 jours après leur publication au JO de la Communauté[377]. De même, les règlements, qui sont les actes du Conseil des Ministres, ont de plein droit force obligatoire à l'égard des institutions relevant de son autorité, y compris les Etats membres, après leur approbation par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement[378]. Toutefois, comparativement au droit communautaire de l'UEMOA, le Traité de la CEDEAO et les protocoles qui en font parties intégrantes échappent à ce principe d'application direct en vertu de son article 89[379].

Les mêmes dispositions sont également reprises par le droit communautaire de la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), avec quelques exceptions. En effet, conformément à l'article 11 du Traité constitutif de la CEEAC, les décisions et les directives, qui sont les actes pris par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC, ont force obligatoire à l'égard des institutions auxquelles elles s'adressent. Elles sont exécutoires de plein droit dans les Etats membres 30 jours après leur publication au JO de la Communauté. Le droit communautaire de la CEEAC introduit une nouveauté dans le cadre de l'opposabilité des décisions et des directives adoptées par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEEAC. Le même article pose une condition à cette opposabilité, à savoir la notification de ces actes aux Etats membres. En effet, les décisions et les directives ne sont applicables dans les Etats membres qu'après leur

[377]Article 9, al 6 du Traité révisé de la CEDEAO.
[378]Article 12, al 3 du Traité révisé de la CEDEAO.
[379] Article 89 du Traité révisé de la CEDEAO : « le présent Traité et les Protocoles qui en feront parties intégrantes entreront respectivement en vigueur dès leur ratification par au moins neuf (9) Etats signataires conformément aux règles constitutionnelles de chaque Etat signataire ».

notification[380]. Ces mêmes dispositions d'applicabilité s'imposent aux règlements, qui sont des actes adoptés par le Conseil des Ministres de la CEEAC[381]. L'opposabilité du Traité, quant à elle, est soumise aux conditions de ratification par les Etats membres[382].

Sur cette question relative à l'application directe du droit communautaire, le droit communautaire de l'Afrique de l'Ouest ainsi que celui de l'Afrique centrale sont donc en phase et harmonisés. Qu'en est-il des outils institutionnels de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA ?

Section II : Les outils institutionnels de mise en œuvre

Le droit communautaire est mis en œuvre par des acteurs communautaires (§ 1) mais aussi et surtout par des acteurs nationaux (§ 2). En effet, l'ordre juridique communautaire repose sur l'intervention conjointe des institutions communautaires et des Etats membres, conduisant ainsi à une complémentarité entre les deux niveaux d'autorités. L'accent sera mis dans cette section sur la mise en œuvre à proprement parler, en laissant momentanément de côté les acteurs impliqués dans le contrôle de l'application de ce droit, qui seront évoqués ultérieurement.

Paragraphe 1 : Le cadre institutionnel communautaire de mise en œuvre

Le cadre institutionnel communautaire de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement comprend tout le dispositif institutionnel communautaire de l'UEMOA

[380] Article 11, al 3 du Traité constitutif de la CEEAC.
[381] Article 15 du Traité de la CEEAC.
[382] Article 93 du Traité de la CEEAC.

évoqué ci-dessus sur le cadre institutionnel de l'UEMOA[383] et qui contribuent à divers degré à la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA, et d'autres cadres communautaires spécifiques définis par le droit dérivé relatif à la protection de l'environnement. Nous examinerons particulièrement les cadres institutionnels spécifiques prévus pour la mise en œuvre de deux projets de règlements de l'UEMOA sur la prévention des risques biotechnologiques (A) et sur l'harmonisation des réglementations relatives à l'évaluation environnementale (B).

A. Le cadre institutionnel communautaire spécifique prévu par le projet de règlement portant sur la prévention des risques biotechnologiques

Le projet de règlement portant sur la prévention des risques biotechnologiques a prévu deux institutions communautaires spécifiques de sa mise en œuvre : l'Autorité régionale de biosécurité (1) et les comités de biosécurité (2).

1. L'Autorité régionale de biosécurité

Prévue à l'article 17 du projet de règlement, l'Autorité régionale de biosécurité se définit comme l'autorité décisionnelle suprême régionale chargée de coordonner les actions menées par les Etats membres en vue de la prise de décisions concernant la dissémination de tout OGM[384] et/ou produits dérivés dans l'environnement. Selon le même article 17, c'est la Commission de l'UEMOA qui joue le rôle de l'Autorité régionale de biosécurité.

[383] Il s'agit des organes de direction, de contrôle, consultatifs et des institutions autonomes qui ont déjà été décrits. Voir supra, chapitre préliminaire, section I, paragraphe 2

[384] Le projet de règlement, tout comme le Protocole de Cartagena, utilise l'expression organisme vivant modifié (OVM).

Elle joue le rôle d'organe administratif chargé de coordonner les décisions prises par les organes nationaux de biosécurité. De quelles décisions des organes nationaux s'agit-il ? La réponse à cette question est fournie par l'article 25 du projet de règlement. Ce sont les décisions à prendre par l'autorité nationale compétente de biosécurité sur l'approbation ou le refus d'importation d'OGM dans le pays concerné. En effet, toute demande d'autorisation d'importation d'OGM et/ou de produits dérivés est soumise à l'autorité nationale compétente pour examen et décision. Avant de prendre toute décision y relative, l'autorité nationale compétente doit requérir l'avis de l'Autorité régionale de biosécurité. Selon l'article 25, al 9 du projet de règlement, « le projet de décision doit être communiqué à l'autorité régionale de biosécurité aux fin de son avis conforme. Cet avis doit être notifié à l'autorité nationale compétente dans un délai de 90 jours ». Cet avis étant un avis conforme, il lie l'autorité nationale compétente concernée. Cela montre tout le poids[385] de l'Autorité régionale de biosécurité dans le processus d'importation d'un OGM dans un Etat membre ou dans l'espace de l'Union, en ce sens que si un OGM est autorisé dans un Etat membre quelconque de l'Union conformément aux procédures requises, cet OGM peut librement circuler dans l'espace de l'Union en vertu de l'article 9 du projet de règlement.

Pour exercer ses fonctions d'autorité régionale de biosécurité, la Commission de l'UEMOA doit-elle compter sur des compétences internes propres ou faire appel à des compétences extérieures ? Connaissant le personnel permanent en service à la Commission en charge des questions relatives à la biosécurité, à savoir celui du Programme régional de biosécurité[386], l'on peut penser que le recours à l'expertise extérieure sera l'hypothèse la

[385] Elle constitue le véritable organe décisionnel en matière d'autorisation d'importation d'OGM ou de produits dérivés d'OGM.

[386]Le Programme régional de biosécurité de l'UEMOA est mis en œuvre au sein de la Commission par un personnel réduit ne disposant pas d'expertise attitrée en biosécurité, composé de personnel de management et d'appui administratif. Mais dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme, l'expertise extérieure a été mobilisée à travers un comité d'orientation et un comité scientifique régional qui appuient la coordination

plus probable, si toutefois la Commission ne procède pas au recrutement de nouvelles compétences.

Quels sont les autres organes régionaux qui appuient l'Autorité régionale de biosécurité ?

2. Les comités de biosécurité

Le projet de règlement a prévu deux comités de biosécurité, un comité régional de biosécurité (2.1) et un comité en charge des questions scientifiques et techniques (2.2). Pour faciliter leur fonctionnement, la Commission a été mandatée pour leur servir de secrétariat.

2.1 Le Comité régional de biosécurité[387]

Le Comité régional de biosécurité est un comité représentatif des institutions sous-régionales qui ont initié le projet de règlement, à savoir l'UEMOA, la CEDEAO et le CILSS, auxquelles se sont joints les autorités nationales de biosécurité de chaque Etat membre de l'UEMOA[388], ainsi que le Président du Comité scientifique et technique régional de biosécurité. En outre, le Comité régional de biosécurité est autorisé à faire appel à toute autre compétence extérieure jugée nécessaire dans l'exercice de ses fonctions. Les membres

---

régionale du Programme. L'expertise réunie au sein de ces deux comités sera certainement mise à contribution pour la formulation d'avis conformes aux projets de décisions des autorités nationales compétentes des Etats membres.

[387] Articles 18, 19 et 20 du projet de règlement portant sur la prévention des risques biotechnologies.

[388] Les autorités nationales compétentes en matière de biosécurité sont mises en place généralement par les lois de biosécurité, que tous les pays de l'UEMOA n'ont pas encore adoptées. Faudrait-il voir dans cette disposition une imposition du projet de règlement aux Etats membres à prendre des mesures juridiques visant à règlementer l'utilisation sans dangers des OGM ? Si c'est le cas, elle reprend une disposition du Protocole de Cartagena.

du Comité régional de biosécurité sont nommés par le Président de la Commission de l'UEMOA sur proposition des Etats membres.

Le Comité régional de biosécurité est un organe consultatif chargé de donner des avis et de formuler des recommandations à l'Autorité régionale de biosécurité, relatifs aux projets de décisions des Autorités nationales compétentes en matière de dissémination, volontaire et de mise sur le marché dans l'espace régional, des OGM ou produits dérivés et ce sur la base des conclusions des travaux du Comité scientifique et technique, ainsi que celles des parties prenantes. De façon spécifique, il est chargé :

- d'examiner les projets de décisions transmis par les autorités nationales à l'Autorité régionale de biosécurité en matière d'utilisation des OGM dans l'espace de l'Union ; de donner des avis et de formuler des recommandations en la matière. La particularité de ces avis est qu'ils doivent être fondés sur les conclusions du Comité scientifique et technique (voir ci-dessous) ;
- de proposer à l'Autorité régionale de biosécurité l'inspection des installations, notamment les laboratoires, les serres et les champs, à la demande ou non des Etats membres ;
- de recommander, si besoin y est, des mesures de sécurité complémentaires à prendre en compte dans les projets de décisions soumis à son examen ;
- de recommander à l'Autorité régionale de biosécurité la délivrance d'agréments ;
- d'assurer la participation du public aux prises de décisions et de promouvoir la sensibilisation, l'information et l'éduction du public ;
- de renforcer les efforts de coopération entre les Etats membres et la mise en cohérence de leurs positions dans les négociations et les échanges internationaux relatifs à la biosécurité ;

- de valider les projets d'harmonisation des procédures et règles communes d'analyse et d'évaluation des risques et de vérification des produits et service[389].

2.2 Le Comité scientifique et technique de biosécurité[390]

Tout comme le Comité régional de biosécurité, le Comité scientifique et technique veille à la bonne prise de décisions en matière d'utilisation sans risques des OGM dans le territoire de l'Union, en s'assurant que la décision prise a tenu compte de tous les aspects techniques et scientifiques.

Sa mission consiste à vérifier et s'assurer que l'évaluation des risques que peuvent présenter les OGM et/ou leurs produits dérivés, avant leur utilisation, a été conduite au niveau des Etats conformément aux dispositions du règlement portant sur la prévention des risques biotechnologiques en Afrique de l'Ouest. Il constitue de ce fait un véritable organe de contrôle de mise en œuvre du règlement sur la prévention des risques biotechnologiques.

---

[389] Le projet de règlement d'exécution préparé en application de l'article 22 bis du projet de règlement a apporté des précisions dans les missions et définis des attributions. En effet, selon ce projet (art 3), les missions du Comité régional de biosécurité sont :
- d'examiner et transmettre les projets de décisions d'autorisation d'utilisation des OVM à l'autorité régionale de biosécurité,
- de proposer l'inspection, les installation, notamment les laboratoires, les serres et champs à la demande ou non des Etats membres,
- de recommander des mesures de sécurité complémentaires si nécessaires, de s'assurer que la participation du public aux prises de décision et à la promotion de la sensibilisation, de l'information et l »éducation du public en matière de biosécurité a été prise en compte par le niveau régional

Selon l'article 4 de ce projet, ses attributions sont :
- proposer à la Commission la révision et l'harmonisation des procédures et règles communes d'analyse, d'évaluation des risques et de vérification des produits et services en matière de biosécurité au niveau régional,
- de contribuer au renforcement des efforts de coopération entre les Etats membres et à la mise en cohérence de leurs positions dans les négociations et questions internationales relatives à la biosécurité,
- assurer, auprès de la Commission de l'UEMOA, le suivi de la mise en œuvre en œuvre des décisions prises au plan régional en collaboration avec les structures nationales de biosécurité,
- faire des propositions de mise a jour du règlement et des règlements d'exécution en cas de besoin

[390] Articles 18, 22 et 22 bis du projet de règlement portant sur la prévention des risques biotechnologies.

Comme le Comité régional de biosécurité, le Comité scientifique et technique joue un rôle consultatif axé sur les aspects techniques et scientifiques. Il est ainsi chargé de :

- s'assurer de l'exactitude, de la qualité et de la fiabilité des informations fournies par les autorités nationales compétentes ;
- proposer au Comité régional de biosécurité, un cahier des charges pour l'attribution d'agréments aux laboratoires, serres et toutes infrastructures susceptibles d'être impliquées dans des travaux présentant des risques de niveaux 1 et 2[391].

Les membres du Comité scientifique et technique sont recrutés es qualité au cas par cas dans les Etats membres[392].

Les organes régionaux prévus dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions communautaires sur la biosécurité ne sont pas sans présenter des insuffisances.

---

[391] L'article 49 du projet de règlement définit quatre niveaux de risques classés par ordre décroissant en fonction de leur niveau de dangerosité/gravité : le niveau 1 représente les OGM ne présentant pas de risques a priori ou des risques négligeables pour la santé humaine et animale et pour l'environnement ; le niveau 2 représente les OGM présentant des risques faibles pour la santé humaine et animale et pour l'environnement ; le niveau 3 représente les OGM présentant des risques dont l'impact est considéré comme modéré pour la santé humaine et animale et pour l'environnement ; le niveau 4 représente les OGM présentant des risques dont l'impact est considéré comme grave ou dont on ignore tout pour la santé humaine et animale et pour l'environnement. Des révisions postérieures ont amenés ces risques aux niveaux 3 et 4.
Aussi le projet de règlement d'exécution appliquant l'article 22 bis du projet de règlement sur le Comité scientifique et technique ont définis des attributions à ce comité. En effet, celles-ci sont :

- l'appui à la Commission de l'UEMOA dans la mise en œuvre du manuel de procédure régionale d'évaluations et de gestion des risques,
- l'assistance en cas de besoin, des Etats pour l'évaluation des dossiers de demandes d'autorisation pour l'utilisation des OVM et produits dérivés,
- l'examen des projets de décision portant sur les dossiers d'évaluation des risques avant, pendant et après la mise au point, l'importation, l'exportation, la mise sur le marché d'OVM et produits dérivés ainsi que l'évaluation de la rentabilité économique et leur conformité avec les règles d'éthique
- la proposition de mesures correctives sur l'évaluation des risques et les plans de gestion des risques liés à la dissémination des OVM ou produits dérivés dans l'environnement,
- l'examen de tout dossier relatif à la biosécurité à lui transmis par la Commission de l'UEMOA ou le Comité régional de biosécurité.

[392]Le même projet de règlement d'exécution ci-dessus référencié a apporté de précisions dans la composition du comité scientifique et technique. Il la porte à seize (16) en raison de 02 personnes par Etat membre de l'UEMOA et de 01 personne ressource provenant de l'Afrique de l'Ouest.

En effet, des dispositions claires, précises, expresses et directes sur la participation du public à travers les représentants de la société civile à ces instances communautaires font défaut. Les fonctions de l'Autorité régionale de biosécurité sont assurées par la Commission de l'UEMOA. L'article 22 bis du projet de règlement dispose qu'un règlement d'exécution précisera l'organisation, les attributions, la composition et les modalités de fonctionnement du Comité régional de biosécurité et du Comité scientifique et technique de biosécurité. Il faut souhaiter que ce règlement d'exécution comblera ces insuffisances en ouvrant les portes des deux comités régionaux de mise en œuvre des mesures juridiques régissant la biosécurité dans l'Union aux acteurs de la société civile[393].

Mieux l'article 64.3 renvoi les modalités de participation, d'information et de sensibilisation du public à un règlement d'exécution. Ce projet de règlement d'exécution, pris en application de cet article, précise les formes de participation du public qu'il confine dans les procédures de l'enquête publique, des enquêtes ordinaires, des consultations, des audiences publiques et le forum citoyen. Le public pourrait alors être consulté sur les questions relatives aux aspects d'éthique, aux coûts et bénéfices, aux aspects socio-économiques et culturels, à l'utilisation durable des ressources biologiques, à la réponse qu'il faille apporter aux préoccupations des communautés. Cette participation du public qui doit intervenir à tout moment dans le processus décisionnel est à la charge du notifiant.

Selon l'article 20 du projet de règlement, le Comité régional est composé d'un représentant de la Commission de l'UEMOA, de la CEDEAO et du CILSS, du responsable de l'autorité nationale compétente de biosécurité de chaque Etat membre de l'UEMOA et du

[393] L'article 7 du projet de règlement d'exécution qui est relatif à la participation du public aux activités du Comité régional de biosécurité se contente de mettre en place un centre régional d'échange pour la prévention des risques biotechnologiques et stipule que celui-ci est mis à contribution pour faciliter l'implication et la participation effective du public dans le processus de prise de décision sur les questions de biotechnologie et de biosécurité.

Président du Comité scientifique et technique. Sachant que les autorités nationales compétentes en matière de biosécurité sont des structures rattachées à un ministère technique des Etats membres et que leurs cadres sont généralement nommés ou affectés par le responsable de ce département ministériel, généralement parmi les fonctionnaires de l'Etat, l'on constate qu'il est difficile de pouvoir compter sur la représentativité de l'autorité nationale compétente à ces instances pour assurer la participation des membres de la société civile. Sachant aussi que les membres du Comité scientifique et technique, y compris son Président, sont recrutés es qualité, l'on suppose que les conditions de ce recrutement seront axées sur leurs compétences et non dictées par leur structure d'appartenance. De ce fait, la participation d'un représentant de la société civile par ce canal est assez faible, sans toute fois être impossible.

La question de la participation du public à travers la société civile devrait être précisée par le projet de règlement, qui a défini la composition des instances communautaires de mise en œuvre des dispositions communautaires sur la prévention des risques biotechnologiques en Afrique de l'Ouest. Pourquoi une telle exclusion implicite ou un tel flou juridique ? L'on peut supposer que les institutions initiatrices du projet de règlement ont nourri une certaine méfiance vis-à-vis des acteurs non-étatiques. En effet, le processus de validation du projet de règlement, a été assez long et tortueux. Les représentants de la société civile ont opposé un refus ou une résistance à certaines dispositions du projet de règlement, notamment celle portant sur la libre circulation des OGM et/ou leurs produits dérivés dans le territoire de l'Union à partir de leur acceptation régulière dans un Etat membre de l'Union. Leur exclusion implicite peut être interprétée comme étant probablement une stratégie visant à éviter d'éventuelles contestations susceptibles de bloquer le fonctionnement de ces structures.

Ces insuffisances doivent être corrigées pour assurer une meilleure gouvernance dans la prévention des risques biotechnologiques en Afrique de l'Ouest moyennant une large participation de tous les acteurs concernés, y compris les représentants de la société civile.

Tout l'espoir se fonde sur la correction de ces insuffisances avant l'adoption finale du projet de texte communautaire sur la biosécurité.

B. Le cadre institutionnel communautaire spécifique prévu par le projet de règlement portant harmonisation des réglementations relatives à l'évaluation environnementale

En vue de l'harmonisation des politiques et des législations nationales conformément aux objectifs de l'UEMOA définis à l'article 4 de son Traité constitutif et aux dispositions pertinentes du Protocole additionnel II, la Commission de l'UEMOA a lancé un processus d'élaboration et d'adoption d'un règlement communautaire portant harmonisation des réglementations relatives à l'évaluation environnementale dans l'Union. Ce projet de règlement a prévu des instances de mise en œuvre au double niveau national et communautaire.

Le cadre institutionnel communautaire comprend le Comité régional de l'évaluation environnementale, subdivisé en deux sous-comités. Selon l'article 10 du projet de règlement, le Comité régional d'évaluation environnementale, en assistant l'Union dans l'organisation de la coopération entre les Etats membres, joue un rôle consultatif en formulant à l'endroit de la Commission de l'UEMOA des avis techniques motivés. Les matières dans lesquelles le Comité peut formuler de tels avis sont définies à l'article 11 du projet de règlement, à savoir :

- l'évaluation de l'état et de la qualité des réglementations, méthodes et normes de l'Union et des États membres en matière d'évaluation environnementale ;
- l'harmonisation des réglementations, méthodes et normes en matière d'évaluation environnementale ;
- la mise au point de méthodes de détermination, de mesure, de prévision, d'évaluation et de suivi des impacts environnementaux et sociaux ainsi que l'harmonisation ou l'amélioration de ces méthodes ;
- la fixation de seuils et critères harmonisés en vue de définir l'importance des impacts environnementaux et sociaux, notamment ceux transfrontières et régionaux ;
- l'élaboration de procédures de réalisation en commun des évaluations environnementales concernant des impacts transfrontières ou régionaux, ainsi que la mise au point de programmes de surveillance communs ;
- l'élaboration de programmes d'appui et de renforcement des capacités au profit des administrations nationales d'évaluation environnementale, des professionnels de l'évaluation environnementale, du secteur privé, de la société civile et du public ;
- l'évaluation de l'application du présent règlement et de l'efficacité de son dispositif ;
- des propositions visant à reformer/réviser le présent règlement.

Le projet de règlement renvoie la fixation de la composition du Comité régional à un règlement d'exécution. Il faut espérer que celui-ci tiendra compte de la participation du public, à travers les représentants de la société civile, à cette instance communautaire de mise en œuvre des dispositions communautaires sur les évaluations environnementales.

Dans cette attente, le projet de règlement assigne la mission de fournir des appuis-conseils aux États membres et à la Commission dans la conduite des évaluations

environnementales régionales et des évaluations d'impact dans un contexte transfrontière. Dans cette perspective, cet appui peut également s'élargir et bénéficier aux acteurs de la société civile, notamment aux associations et aux organisations des professionnels de l'évaluation environnementale évoluant dans les Etats membres.

Dans le souci de prendre en considération les différentes missions à accomplir dans le cadre de cette réglementation communautaire, le Comité régional s'appuie sur deux sous-comités : le sous-comité d'harmonisation en matière d'évaluation environnementale et le sous-comité de renforcement des capacités en matière d'évaluation environnementale. D'autres sous-comités techniques spécialisés peuvent également être créés en fonction des besoins.

Paragraphe 2 : La mise en œuvre par les Etats membres

La mise en œuvre du droit communautaire par le pouvoir judicaire au sein des Etats membres étant abordée plus loin, le présent paragraphe est axé sur le rôle du pouvoir exécutif, à savoir comment les administrations nationales assurent-elles la mise en œuvre du droit communautaire? A cet égard, les Etats membres exercent une compétence de droit commun (A). Le droit communautaire, y compris en matière d'environnement est mis en œuvre par les Etats membres à la lumière de deux principes fondamentaux : celui de l'administration indirecte (B) et celui de l'autonomie institutionnelle (C).

A. La mise en œuvre par les Etats membres : une compétence de droit commun

Les Etats membres de la Communauté sont les principaux destinataires du droit communautaire. Ils l'appliquent par le truchement des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. La mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres à travers leur pouvoir normatif ressort plus explicitement du Traité de l'UEMOA, dont l'article 5 dispose : « D*ans l'exercice des pouvoirs normatifs que le Traité leur attribue et dans la mesure compatible avec les objectifs de celui-ci, les organes de l'Union favorisent l'édiction de prescriptions minimales et de réglementations cadres qu'il appartient aux Etats membres de compléter, en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives* ».

En droit comparé, la mise en œuvre du droit communautaire européen par les Etats membres est également consacrée par le Traité de l'Union européenne. En effet, selon l'article 291 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, la compétence d'exécution relève des Etats membres eux-mêmes. L'alinéa 1 de cet article est explicite sur ce point : « *Les Etats membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaire pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignantes de l'UE* »[394].

Cette mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres est également consacrée par le droit communautaire de l'UEMOA. En effet, selon l'article 7 du Traité modifié de l'UEMOA : « *Les Etats membres apportent leur concours à la réalisation des objectifs de l'Union en adoptant toutes mesures générales ou particulières, propres à assurer l'exécution des obligations découlant du présent Traité […]*».

[394]Voir aussi l'article 4 paragraphe3 du TUE modifié : « Les Etats membres prennent toute mesure générale ou particulière propre à assurer l'exécution des obligations découlant des traités ou résultant des actes des institutions de l'Union ».

Pour la mise en œuvre du droit communautaire, les Etats membres disposent d'une compétence de droit commun. Celle-ci s'explique en partie par le fait que l'Union dispose d'une administration insuffisante en termes de ressources humaines ne lui permettant pas d'assurer la mise en œuvre du droit communautaire dans tous les Etats membres. Cette pratique de mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres a pour corollaire le principe de proximité, énoncé à l'article 1er du Traité de l'UE, selon lequel « les décisions sont prises le plus près possible du citoyen ».

B. Le principe de l'administration indirecte

Le droit communautaire repose sur la décentralisation de sa mise en œuvre. Dans le cadre de la mise en œuvre du droit communautaire, les Etats membres se voient d'office attribuer d'importantes compétences, les mettant ainsi dans une situation de dédoublement fonctionnel. Si bien que les administrations nationales assument les attributions dévolues à la fois à l'ordre administratif national et à l'ordre administratif communautaire.

Quels sont les fondements du principe de l'administration indirecte ? Ce dernier n'est pas seulement appliqué pour la mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres. Il a bien avant servi dans les rapports entre Etat fédéral et Etats fédérés. En effet, les Etats fédérés utilisent le même principe d'administration indirecte pour mettre en œuvre les décisions prises au niveau fédéral.

En outre, le droit communautaire est un droit à compétence partagée entre le niveau communautaire et les niveaux nationaux. Sa mise en œuvre idéale requiert cette double compétence de deux administrations distinctes, l'une nationale et l'autre communautaire.

Mais le fonctionnement de deux administrations serait très couteux et leur coexistence soulèverait de grandes difficultés.

Dans le souci de réduire les coûts afférents à cette double administration et d'anticiper d'éventuels problèmes de coexistence, l'on a opté pour le principe de l'administration indirecte, qui donne aux Etats membres un pouvoir d'action direct en ce qui concerne la mise en œuvre du droit communautaire, leur conférant un droit de regard complet sur cette mise en œuvre.

Le principe d'administration indirecte n'est pas sans conséquences. On lui reproche notamment de comporter un risque d'exécution non uniforme des actes de l'Union par les Etats membres. Cela peut effectivement s'avérer exact dans la mesure où chaque Etat membre utilise sa propre administration et ses propres procédures. Mais le principe de l'administration indirecte n'a toujours pas un caractère absolu. En effet, bien que rencontrés dans de rares cas, certains aspects du droit communautaire obéissent au principe de l'administration directe, comme prévu par le Traité de la Commission européenne en ses termes : « lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences à la Commission ou, dans le cas spécifiques dûment justifiés […]» (art. 291). Le droit communautaire par le truchement de ce principe est mis en œuvre par des administrations communautaires et des administrions nationales. Cette pratique n'est pas non plus sans difficultés, elle peut être en effet source de concurrence et de conflits de compétences.

Le principe de l'administration indirecte coexiste avec le principe de l'autonomie institutionnelle au regard de la mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres.

C. Le principe de l'autonomie institutionnelle

Le principe de l'autonomie institutionnelle peut se définir comme étant la liberté conférée aux Etats membres quant au choix des procédures et des organes de mise en œuvre du droit communautaire. Autrement dit, les mesures nécessaires à la mise en œuvre du droit communautaire par les Etats membres sont prises par les institutions nationales suivant les procédures et les pouvoirs qui sont les leurs. Cela implique que, lorsqu'un Etat membre met en œuvre une règle communautaire, il le fait dans les formes et selon les procédures de son droit national.

La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé ce principe de l'autonomie institutionnelle et procédurale des Etats membres dans la mise en œuvre du droit communautaire[395]. Elle a ainsi déclaré, dans l'arrêt Deutsche Milchkontor du 21 septembre 1983, que «conformément aux principes généraux fondant le système institutionnel de la communauté, qui régissent les rapports entre la communauté et les Etats membres, ces derniers ont l'obligation, en vertu de l'article 5 du Traité, d'assurer, sur leur territoire, l'exécution des règlementations communautaires […]. Cependant, vu que le droit communautaire, y compris les principes généraux de ce dernier, ne comporte pas de règles communes à cet effet, en matière d'application des réglementations communautaires, les autorités nationales procèdent en fonction des règles de fond et de forme de leur propre droit

[395]CJCE, 11 Février 1971 Deutshes Vieh und Fleischkontor, Affaire 39-70, Norddeutsches Vieh- und Fleischkontor GmbH contre Hauptzollamt Hamburg-St. Annen. Demande de décision préjudicielle: Finanzgericht Hamburg - Allemagne. *European Court Reports 1971 -00049*

interne, étant entendu que cette règle doit se concilier avec le respect d'une application uniforme du droit communautaire »[396].

Dans l'exercice de ses fonctions de rendre justice et de dire le droit, le juge national a la pleine compétence de protéger les droits reconnus par le droit communautaire, sans pour autant être tenu de recourir à des procédures spécifiques/particulières. Il lui suffit de faire usage, dans cette circonstance, des procédures du droit interne. Le principe de l'autonomie procédurale implique une obligation de résultats à l'égard des Etats membres, qui restent cependant tout à fait libre de recourir à des moyens internes adéquats.

Cependant, la CJCE a fixé deux limites objectives à ce principe d'autonomie de procédures visant à empêcher ou minimiser toute entrave à l'application adéquate du droit communautaire. La première limite, ou principe d'effectivité, exige que l'application de l'ordre juridique communautaire ne soit pas rendue impossible ou excessivement difficile à travers l'utilisation des procédures propres aux Etats membres. La deuxième limite, ou principe d'équivalence, exige que les pratiques et procédures nationales destinées à sauvegarder les droits reconnus aux justiciables par le droit communautaire soient équivalentes à celles utilisées pour la sauvegarde de droits reconnus par le droit national. Autrement dit, les violations du droit communautaire doivent être sanctionnées dans les conditions de fond et de procédure équivalentes ou analogues à celles utilisées pour les violations d'une norme interne comparable.

[396]XENOU Lamprini, Les principes généraux du droit de l'Union européenne et la jurisprudence administrative française, première édition, Collection droit administratif, Bruylant, Bruxelles, 2017, p 522, *Prix de thèse de l'Université Panthéon-Assas (Paris II)*

L’effectivité du droit communautaire de l’environnement est assurée par un mécanisme de contrôle de son application. Quels sont les acteurs impliqués dans ce mécanisme de contrôle ?

Chapitre II : Le contrôle de l'application du droit communautaire

Le contrôle de l'application du droit communautaire est assuré tant au niveau communautaire qu'au niveau des Etats membres par des organes judiciaires (section I) et des acteurs non judicaires (section II).

Section I : Le contrôle juridictionnel

La mise en œuvre du droit communautaire, notamment le droit communautaire de l'environnement est assurée à un double niveau : communautaire et, principalement, au niveau des Etats membres. Le contrôle juridictionnel de cette mise en œuvre est logiquement assuré tant par la juridiction communautaire (§ 1) que par les cours et tribunaux des Etats membres (§ 2).

La Cour des comptes est aussi un organe de contrôle juridictionnel, mais elle ne sera pas évoquée ici car elle joue essentiellement un rôle dans le respect de la régularité des comptes de l'Union et de l'utilisation efficace de ses ressources.

Paragraphe 1 : La justice communautaire

La création de la Cour de justice de l'UEMOA répond principalement à deux soucis :

- jouant le rôle de gardienne du Traité de l'UEMOA, la Cour veille à sa parfaite

application et reste ainsi garante de son interprétation ;

- si un citoyen communautaire n'obtient pas satisfaction au niveau de la justice de son pays suite à une violation du droit communautaire, il peut présenter un recours devant la Cour, qui est ainsi considérée comme l'ultime degré de juridiction à la disposition du citoyen de l'Union.

Divers textes constituent les fondements de la Cour de justice communautaire : le Traité de l'UEMOA[397] ; le Protocole additionnel I relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA ; l'Acte additionnel 10 portant statuts de la Cour ; le Règlement 01/96/CM du 5 juillet 1996 portant règlement des procédures de la Cour ; et le Règlement 02/96/CM du 20 décembre 1996 portant Statut du greffier de la Cour. Pendant que le Traité de l'UMOA institue la Cour, l'Acte additionnel I définit son statut, sa composition, ses procédures et ses règles de fonctionnement, et l'Acte additionnel 10 précise et complète l'Acte additionnel I.

Comment est organisée la Cour (A) et quelles sont ses attributions (B) ?

A. Organisation de la Cour de justice

Aux termes de l'article 2 du Protocole additionnel I et de l'article 4 de l'Acte additionnel 10, la Cour se compose de membres nommés par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union pour un mandat de six ans renouvelable. Le nombre de renouvellements n'étant pas précisé, un problème d'alternance peut se poser au niveau de la Cour, avec le risque de voir des membres y demeurer jusqu'à leur retraite. Cela est d'autant possible que, selon l'article 12 de l'Acte additionnel 10, « un membre de la Cour ne peut être relevé de ses fonctions, ni déclaré déchu de ses droits à traitements, indemnités,

[397]Articles 16, 38 et 39 du Traité modifié de l'UEMOA.

pensions, que si en Assemblée Générale, la Cour constate qu'il ne répond plus aux conditions requises ou ne satisfait plus aux obligations découlant de sa charge […] ». C'est là une des premières insuffisances constatées dans les statuts de la Cour, qui devraient être revus pour indiquer le nombre de renouvellements ou limiter le nombre d'années pendant lesquelles un membre peut rester en service à la Cour.

Les membres de la Cour désignent en leur sein un Président et se répartissent entre eux les fonctions de juges, de premier avocat général et d'avocats généraux. La Cour se compose ainsi du Président, de deux avocats généraux, dont le doyen prend d'office le titre de premier avocat général, et de cinq juges.

Si les membres de la Cour peuvent rester en fonction jusqu'à leur retraite, ce n'est pas le cas pour toutes les fonctions qu'ils peuvent exercer au sein de la Cour. En effet, le mandat du Président ne peut excéder trois ans. Cette limitation vise à éviter des situations éventuelles de blocage dans le fonctionnement de la Cour[398].

Les membres de la Cour étant au nombre de huit, chaque pays de l'Union désigne un membre, qui est ensuite confirmé par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement. Les membres de la Cour sont désignés parmi les personnalités offrant une garantie d'indépendance et de compétence juridiques nécessaires dans l'exercice des plus hautes fonctions juridictionnelles[399]. Leur fonction de membre de la Cour est incompatible avec l'exercice d'autres tâches, notamment politiques, administratives ou juridictionnelles.

[398] La Cour a vécu une situation de blocage qui a empêché son fonctionnement adéquat jusqu'en 2017. Toute chose qui a été sanctionné par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement qui a alors purement et simplement procédé au renvoi de tous les membres de la Cour et à leur remplacement par de nouveaux membres. Voir le communiqué final de la session extraordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UEMOA, tenue à Abidjan en Côte d'Ivoire le 10 avril 2017.

[399] Article 2 du Protocole additionnel I relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.

En dehors des membres juges qui composent la Cour, un greffier est également nommé par elle. Son mandat est de six ans renouvelable une seule fois[400]. Les fonctions attribuées au greffier de la Cour sont les mêmes que celles d'un greffier des cours et tribunaux des Etats membres[401]. Mais en plus de ces attributions classiques, le greffier de la Cour assure le secrétariat général de la Cour[402]. Il peut être assisté par un ou plusieurs greffiers adjoints[403].

Des auditeurs nommés par le Président de la Cour, ainsi que des agents d'exécution, constituent la 3ème et la 4ème catégorie de personnel de la Cour[404].

Les avocats généraux présentent publiquement, dans des conditions d'impartialité et d'indépendance, leurs conclusions sur les affaires soumises à la Cour.

Juridiction permanente, la Cour siège en assemblée plénière, en chambre du conseil, en assemblée générale consultative et en assemblée intérieure[405].

B. Compétence de la Cour de justice

La Cour a pour mission de veiller au respect du droit communautaire en assurant l'application adéquate et l'interprétation la plus fidèle possible du Traité de l'UEMOA. Ses compétences, définies à l'article 27 de l'Acte additionnel 10, concernent les :

---

[400] Article 19 de l'Acte additionnel 10 portant statuts de la Cour de Justice de l'UEMOA.
[401] Les fonctions du greffier sont définies aux articles 22 à 24 de l'Acte additionnel 10 relatifs aux organes de contrôle de l'UEMOA.
[402] MAHAMAN Youssouf Any, la Cour de justice de l'UEMOA, communication présentée lors du séminaire sous-régional portant sensibilisation au droit communautaire de l'UEMOA, tenu du 6 au 10 octobre 2003 à Ouagadougou in Actes du séminaire sous-régional, éditions GIRAF, Paris 2004, PP 141-146
[403] Article 21 de l'Acte additionnel 10.
[404] Article 26 de l'Acte additionnel 10.
[405] Articles 14 et 15 de l'Acte additionnel 10.

- recours en manquement des Etats membres aux obligations qui leur incombent en vertu du Traité ;
- recours en appréciation de légalité dirigés contre des règlements, directives et décisions émanant des organes de l'UEMOA ;
- exceptions d'illégalité soulevées à l'encontre d'un acte du Conseil ou de la Commission ;
- recours préjudiciels sur l'interprétation du Traité et sur la légalité et l'interprétation des actes dérivés lorsqu'une juridiction nationale ou une autorité nationale à fonction juridictionnelle est appelée à en connaitre à l'occasion d'un litige[406].

La Cour est également compétente pour connaître des :

- litiges relatifs à la réparation des dommages causés par les organes ou les agents de l'Union dans l'exercice de leur fonction ;
- litiges entre l'Union et ses agents ;
- différends relatifs au Traité lorsqu'ils lui sont soumis par un compromis.

Les Etats membres et la Commission peuvent saisir la Cour pour les recours en manquement. Quant aux recours préjudiciels, ils ne peuvent être intentés que par les juridictions nationales. Les autres recours peuvent être exercés par les Etats membres, les organes de l'Union et les particuliers en ce qui concerne les décisions qui leur sont destinées et les actes leur faisant grief.

Selon Luc Marius IBRIGA, la Cour est à la fois :

- un tribunal international lorsqu'elle donne un avis sur la compatibilité entre un

[406]Article 27 de l'Acte additionnel 10 portant statuts de la Cour et articles 5, 6, 7, 12,15 et 16 du Protocole additionnel I relatifs aux organes de contrôles de l'UEMOA. Voir aussi MAHAMAN Youssouf Any, la Cour de justice de l'UEMOA, Op Cit p 145

accord international et le Traité de l'UEMOA ;

- un tribunal constitutionnel dans la mesure où, par l'interprétation du Traité de l'UEMOA, elle garantit la hiérarchie des normes ;
- un tribunal administratif dans la mesure où elle a compétence pour déclarer nuls des actes communautaires qui ne sont en phase avec la hiérarchie des normes, ou pour accorder réparation à des justiciables ayant subi un préjudice, lorsqu'elle statue en matière de fonction publique communautaire[407].

Quant aux procédures appliquées devant la Cour, elles comportent deux phases, l'une écrite et l'autre orale[408]. La phase écrite comprend la saisine de la Cour et l'instruction du dossier. La Cour est saisie sur requête écrite adressée au greffe, établie outre l'original, en autant d'exemplaires certifiés conformes qu'il y a des défendeurs. Exceptés les Etats membres et des organes de l'Union, les autres requérants doivent déposer au greffe une caution dont le montant est fixé suite à une délibération de la Cour. L'instruction comprend la notification à la partie adverse par le greffier et les échanges entre parties, qui sont clôturés par le rapport du rapporteur et les conclusions de l'avocat général.

La phase orale de la procédure se déroule essentiellement lors du procès au cours duquel les parties présentent leurs plaidoiries et les témoins sont entendus. A l'issue des débats, l'avocat général présente ses conclusions et l'affaire est mise en délibéré lors d'une prochaine session où l'arrêt est rendu en audience publique.

Bien que la Cour ait une compétence diversifiée touchant une pluralité de domaines, dont l'environnement, sa jurisprudence est dominée par des litiges entre l'Union et ses

[407] IBRIGA Marius Luc, COULIBALY Said Abou, SANOU Dramane, droit communautaire ouest-africain, Op Cit p 66
[408] Article 30 de l'Acte additionnel 10.

agents. Plusieurs raisons hypothétiques pourraient expliquer cette prédominance, notamment :

- le fait que les acteurs de la Communauté ignorent toutes les compétences de la Cour ;
- le fait que ces acteurs méconnaissent la Cour elle-même ;
- l'instauration d'une caution pour les litiges où les requérants sont des particuliers, limitant la saisine de la Cour par ces derniers ;
- l'éloignement de la Cour, basée à Ouagadougou au Burkina Faso, à une distance non négligeable de nombreux citoyens de la Communauté ;
- le fait que les citoyens trouvent satisfaction auprès des juges nationaux pour la mise en œuvre du droit communautaire.

Si certaines de ces hypothèses sont avérées, il sied de leur trouver des solutions idoines pour permettre à la Cour d'être saisie d'affaires concernant des conflits environnementaux et pouvant se rapporter à la violation du droit de l'environnement communautaire résultant du Traité et du droit dérivé de l'UEMOA.

Quelle est la part contributive des juridictions nationales dans le contrôle de l'application du droit communautaire ?

Paragraphe 2 : Les juridictions nationales

La compétence des juridictions nationales pour connaitre du contentieux communautaire est fondée sur l'effet direct du droit communautaire, c'est-à-dire de son invocabilité par le citoyen de la Communauté, ainsi que sur la primauté du droit

communautaire sur les droits nationaux. Le cumul de ces principes permet au juge national de donner plein effet au droit communautaire.

Les Etats ayant une compétence de droit commun pour la mise en œuvre du droit communautaire, leurs juridictions ont par ricochet pleinement compétence pour contrôler l'application du droit communautaire. Le juge national est alors le juge communautaire, de droit en charge de l'application juridictionnelle du droit communautaire.

Le contentieux communautaire devant le juge national est basé sur trois principes :

- d'abord, le principe de l'autonomie procédurale, qui permet de faire usage des procédures du droit interne pour l'application du droit communautaire ;
- ensuite, l'assimilation des litiges dans la mise en œuvre des procédures, dans la mesure où les rouages du droit national doivent être utilisés de manière similaire pour régler les litiges nés de la violation des dispositions du droit communautaire et ceux relevant du pur droit national ;
- enfin, l'efficacité du droit communautaire, selon laquelle les procédures du droit interne ne doivent pas rendre impossible ou excessivement difficile le bénéfice pour les particuliers des droits dont la source relève du droit communautaire[409].

La compétence du juge national n'est pas une compétence générale car certaines questions relatives à l'application du droit communautaire lui échappent. Il s'agit notamment du pouvoir d'interprétation et d'appréciation de validité du droit communautaire, qui est une prérogative exclusive du juge communautaire. Il s'ensuit une certaine répartition

[409]MAHAMAN Youssouf Any, la Cour de justice de l'UEMOA, Op Cit, p 144

de compétences entre le juge national et le juge communautaire pour la mise en œuvre du droit communautaire.

Quels sont alors les mécanismes de collaboration entre le juge national et le juge communautaire sur les questions relevant exclusivement des prérogatives de ce dernier (A) ? Et quelle est l'implication du juge national sur la responsabilité d'un Etat membre en cas de violation d'une disposition du droit communautaire (B)?

A. Le recours au renvoi préjudiciel

La procédure de renvoi préjudiciel est un mécanisme de coopération judiciaire entre la Cour de justice de l'UEMOA et les juridictions nationales destiné à assurer en toutes circonstances au droit communautaire, le même effet dans les Etats membres de la communauté. C'est donc un mécanisme de collaboration entre les deux ordres de juridiction, communautaire et national, dans le cadre du partage de compétence pour la mise en œuvre du droit communautaire. Par ce canal, une juridiction nationale peut saisir la Cour de justice sur des questions relatives à l'interprétation ou à l'appréciation du droit communautaire[410]. En droit communautaire de l'UEMOA, la procédure du renvoi préjudiciel est régie par l'article 12 du Protocole additionnel I relatif aux organes de contrôle et l'article 15, al 6 du règlement des procédures de la Cour de justice. Ce pouvoir de saisir la Cour bénéficie à tous les ordres de juridiction nationaux. La saisine de la Cour sur des questions relatives à l'interprétation peut porter sur les dispositions du Traité de l'UEMOA, comme sur celles du droit dérivé sans exception. Interpréter les dispositions du Traité ou celles du droit dérivé revient à définir ou déterminer le sens et la portée de ces dispositions. Par contre, sa saisine

[410]Article 234 du Traité de la CE.

sur des questions relatives à l'appréciation de validité ne peut porter que sur les dispositions du droit dérivé, à l'exclusion de celles du droit primaire.

Les interprétions par la Cour des dispositions du Traité ou de celles du droit dérivé et ses appréciations de la validité des actes du droit dérivé ont une portée générale en ce qu'elles s'imposent à l'ensemble des autorités judiciaires et administratives nationales au sein des Etats membres. Leur inobservation par celles-ci peut donc donner lieu à un recours en manquement[411]. L'arrêt préjudiciel est revêtu de l'autorité de la chose jugée et de la force obligatoire, assortie de la force exécutoire, liant ainsi le juge national sur les questions faisant objet de l'arrêt.

Dans le cadre du droit communautaire de l'UEMOA, les arrêts de la Cour de justice ont un effet rétroactif. Ils prennent effet à compter du jour de l'entrée en vigueur de l'acte en cause et non à compter de la date de la publication de l'arrêt. Mais ce principe de rétroactivité est souvent modéré par la Cour elle-même, qui peut fixer l'effet de ses arrêts dans le souci de tenir compte des répercussions d'ordre économique et financier jugées graves pour l'Etat concerné[412].

Le renvoi préjudiciel peut revêtir un caractère facultatif ou obligatoire. Il est facultatif lorsque le juge national statuant en dernier ressort est tenu de saisir la Cour sur des questions relatives à l'interprétation des dispositions du Traité ou celles du droit dérivé, alors qu'une affaire pendante n'est pas devant lui. En revanche, lorsqu'une affaire est pendante devant un juge national dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, et que l'interprétation doit éclairer le juge national sur sa

[411] SAWADOGO Filiga Michel, IBRIGA Marius, l'application des droits communautaires UEMOA et OHADA par le juge national, Op Cit p 161
[412]MAHAMAN Youssouf Any, la Cour de justice de l'UEMOA, Op Cit p146

décision, la saisine de la Cour devient en ce moment obligatoire. L'obligation pour le juge national de saisir la Cour intervient également pour les questions relatives à une appréciation de validité d'une disposition du droit dérivé.

Le renvoi n'est recevable par la Cour de justice que lorsqu'il émane d'un organe d'un Etat membre ayant la qualité de juridiction. Cela exclut en principe la possibilité pour un organe non juridictionnel d'un Etat membre de saisir la Cour pour une question relative à l'interprétation ou une appréciation de validité.

La qualité de juridiction d'un organe s'apprécie au regard de six éléments : l'origine légale de l'organe et l'intervention des autorités étatiques dans la nomination de ses membres ; la permanence ; l'application de règles de procédure contradictoire analogue à celles régissant le fonctionnement des tribunaux de droit commun ; le caractère obligatoire de la juridiction ; l'application des règles de droit ; l'indépendance de l'organe en question[413].

B. L'implication du juge national sur la responsabilité d'un Etat membre en cas de violation du droit communautaire

La responsabilité d'un Etat membre en cas de violation d'une disposition du droit communautaire peut se définir comme étant l'obligation qui incombe à l'Etat de réparer le préjudice causé à une personne résultant de la non transposition ou de la transposition incorrecte d'une norme communautaire, mais aussi en cas de violation par l'Etat d'une norme communautaire à effet direct ou non.

[413]XENOU Lamprini, Les principes généraux du droit de l'Union européenne et la jurisprudence administrative française, Op Cit

En effet, la violation d'une disposition du droit communautaire, la non transposition ou la transposition erronée peut causer des dommages aux particuliers et aux entreprises. Les personnes lésées se posent la question de savoir quels sont les moyens de recours dont elles disposent pour attaquer des mesures et des actions prises par les administrations nationales en violation des règles communautaires et, surtout, quelles sont les voies leur permettant d'être réintégrées dans leurs droits ?

La responsabilité de l'Etat en cas de violation du droit communautaire ouvre la voie à la réparation du préjudice occasionné. Cependant, les juges nationaux, juges communautaires de droit commun, chargés de la protection des droits que les particuliers tirent du droit communautaire, ont été pendant longtemps confrontés à un vide juridique lorsqu'ils étaient saisis d'actions en responsabilité introduites par les victimes d'infractions au droit communautaire. En effet, en droit comparé européen, aucune disposition formelle du droit primaire ou dérivé de l'UE ne prévoit de façon expresse un régime de responsabilité pour la réparation au profit des particuliers, des dommages résultant de la méconnaissance par les Etats du droit communautaire[414]. Cette responsabilité de l'Etat en cas de violation du droit communautaire est une construction jurisprudentielle. En effet, dans l'arrêt Francovich, la CJCE a affirmé l'existence du principe de responsabilité des Etats pour violation du droit communautaire[415].

[414]GEORGES Alain et CALVET Hugues, violation du droit communautaire : la responsabilité de l'Etat, les Echos du 13 /05/1996, disponible en ligne, https://www.lesechos.fr/13/05/1996/LesEchos/17146-133-ECH_violation-du-droit-communautaire--la-responsabilite-de-l-etat.htm#, consulté le 07 juillet 2018.

[415]*Ibid*. Cette affaire mettait en cause la responsabilité de l'Etat allemand qui avait violé l'article 30 du traité CE en obligeant la société Brasseries du Pêcheur à stopper ses exportations de bière vers l'Allemagne en raison de la non-conformité de son produit avec la loi allemande, dite loi de « pureté de la bière », dont l'incompatibilité avec le droit communautaire avait été constatée par la CJCE dans un arrêt du 12 mars 1987.

L'action en réparation, qui est de portée générale, est admise quel que soit le démembrement de l'Etat dont l'action ou l'omission est à l'origine du préjudice, qui peut être l'autorité législative ou le pouvoir exécutif, en vertu du principe de l'unité de l'Etat.

Le droit à réparation est admis lorsque trois conditions sont remplies :

- la norme violée doit contenir l'attribution de droits au profit des particuliers ;
- le contenu de cette norme doit être identifié et la violation doit être suffisamment caractérisée ;
- il doit exister un lien de causalité directe entre la violation de l'obligation qui incombe à l'Etat et le dommage subi par les personnes lésées[416].

Seules les juridictions nationales ont compétence pour établir les faits de l'affaire, caractériser la violation du droit communautaire en cause et procéder à la réparation des conséquences du préjudice causé. Pour obtenir réparation du préjudice, la personne lésée doit saisir une juridiction nationale. Le juge pourra vérifier si le plaignant a fait preuve d'une diligence raisonnable pour éviter le dommage subit ou pour en limiter la portée et si toutes les voies de droit à sa disposition ont été utilisées.

La CJCE a reconnu des limitations à la responsabilité de l'Etat. En effet, selon la Cour, le juge national ne peut pas, dans le cadre de sa législation nationale, subordonner la réparation du dommage à l'existence d'une faute intentionnelle ou d'une quelconque négligence de l'organe national auquel le manquement est imputable[417].

---

[416]XENOU Lamprini, Les principes généraux du droit de l'Union européenne et la jurisprudence administrative française, Op Cit

[417]*Ibid*.

Le contrôle de l'application du droit communautaire est aussi assuré par des organes non juridictionnels.

Section II : Le contrôle non juridictionnel

Sera évoqué ici le contrôle exercé par les parlementaires (§ 1) et celui émanant de la société civile (§ 2).

Paragraphe 1 : Le contrôle parlementaire

Quels rôles peuvent jouer les parlementaires dans la mise en œuvre du droit de l'environnement au niveau national (A) et à l'échelle communautaire (B) ?

A. Le parlementaire national et la protection de l'environnement

Dans les parlements nationaux, le parlementaire peut contribuer au développement et à la mise en œuvre du droit de l'environnement de diverses manières, notamment par le vote des lois, les actions en réseau et le vote du budget.

Dans l'exercice de sa fonction législative, le parlementaire sensible aux questions relatives à la protection de l'environnement peut initier des propositions de lois en faveur de l'environnement. Tout comme il peut défendre en connaissance de cause le vote d'un projet de loi visant la protection de l'environnement émanant du pouvoir exécutif. Les parlements nationaux comprennent souvent une commission chargée de l'environnement. En son sein, les parlementaires intéressés peuvent se mobiliser pour promouvoir tout projet ou

proposition de loi relative à la protection de l'environnement. Dans le cas du parlement burkinabé, cette commission associe à ses travaux les principaux acteurs de la protection de l'environnement en leur demandant des avis sur les projets ou propositions de loi concernant l'environnement. Son principal mérite réside dans le fait qu'elle consulte pour avis les acteurs de la société civile spécialisés dans les questions environnementales. Au Burkina Faso, une section nationale de la Commission mondiale du droit de l'environnement (CMDE) de l'UICN, composée de juristes spécialistes du droit de l'environnement, est régulièrement consultée par la commission du parlement en charge de l'environnement sur des projets ou propositions de loi ayant trait à la protection de l'environnement. Pendant plusieurs années, le directeur de la législation de l'Assemblée nationale du Burkina Faso, étant juriste de l'environnement et membre de cette section nationale de la CMDE, a joué un rôle capital dans le développement et la mise en œuvre du droit de l'environnement au sein de l'Assemblée nationale, en facilitant notamment les contacts avec les acteurs de la société civile et d'autres experts lors de l'examen des projets ou propositions de lois.

Le parlementaire peut également jouer un rôle en matière de contrôle de l'application du droit de l'environnement en attirant l'attention du pouvoir exécutif sur des sujets relatifs à la mise en œuvre du droit de l'environnement, notamment en posant des questions orales, avec ou sans débats, aux membres du gouvernement sur un manquement quelconque au droit de l'environnement. Cela peut concerner l'inobservation ou la non application d'une loi environnementale, l'inertie du gouvernement suite à une violation répétée d'une disposition législative visant la protection de l'environnement ou des insuffisances de l'action gouvernementale au regard du droit international ou communautaire de l'environnement.

A cet effet, le parlementaire peut se faire aider par tout spécialiste ou acteur intéressé de façon informelle. C'est dans ce cadre que l'UICN a inspiré un parlementaire burkinabé dans l'interpellation du gouvernement du Burkina Faso sur le grand retard qu'il a accusé dans la ratification de la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles adoptée le 11 juillet 2003[418].

En second lieu, ces mêmes rôles peuvent être joués par des parlementaires regroupés en réseaux. Parmi les nombreux réseaux créés au sein du parlement du Burkina Faso, par exemple, le Réseau des parlementaires pour le Sahel s'est fixé d'importants objectifs en matière de protection de l'environnement. C'est aussi le cas du Réseau des parlementaires pour la protection de l'environnement au Sénégal (REPES), mis en place en 1996 avec l'appui technique et financier de l'UICN. Il a pour objectif d'appuyer les pouvoirs publics, les collectivités locales et les acteurs de l'environnement pour promouvoir le développement durable et la bonne gouvernance environnementale au Sénégal. Il a initié, conjointement avec le gouvernement du Sénégal, un projet de loi sur la protection du littoral, qui n'a encore pas été adopté. Sur initiative du REPES et toujours avec l'appui financier et technique de l'UICN, est née à Praia au Cap Vert, en août 2009, l'Alliance des parlementaires et élus locaux environnementalistes des pays du littoral ouest-africain (APEL), qui regroupe les parlementaires du Sénégal, du Cap Vert, de la Mauritanie, de la Sierra Leone, de la Gambie, de la Guinée et de la Guinée-Bissau.

Enfin, en troisième lieu, lors du vote du budget de l'Etat, le parlementaire sensible à la protection de l'environnement peut demander que des ressources financières adéquates soient allouées aux actions environnementales ou au ministère en charge de la coordination

[418] Version révisée de la Convention d'Alger de 1968 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles.

de l'action gouvernementale en matière d'environnement pour lui permettre de remplir ses fonctions de façon convenable.

B. Le rôle du parlementaire communautaire

L'organisation des institutions communautaires est souvent calquée sur celle des Etats. En effet, les organes communautaires ont toujours comporté, en plus de la Commission, une Union parlementaire[419]. Comment en l'occurrence l'Union parlementaire de l'UEMOA peut-elle contribuer de façon efficiente au contrôle de l'application du droit communautaire, y compris le droit communautaire de l'environnement, au sein de l'Union?

Le Traité du 10 janvier 1994 a institué, parmi les organes de l'Union, un Comité parlementaire qui a fonctionné non sans faiblesses jusqu'en janvier 2003, date à laquelle il a été rebaptisé Parlement de l'UEMOA ou Parlement de l'Union. Il est régi par le Traité portant création du parlement de l'UEMOA adopté le 29 janvier 2003[420].

L'objectif du Parlement de l'Union est défini par le Traité modifié, à son article 35 nouveau, en ces termes : « Le contrôle démocratique des organes de l'Union est assuré par un Parlement […]. Le Parlement participe au processus décisionnel et aux efforts d'intégration de l'Union dans les domaines couverts par le Traité […]. »

En vertu de l'article 36, le Parlement peut, de sa propre initiative ou à leur demande, entendre le Président du Conseil, le Président et les membres de la Commission, le Gouverneur de la BCEAO, le Président de la BOAD et le Président de la Chambre consulaire régionale.

[419]Exemples : parlements de l'UE, de l'Union africaine, de la CDEAO, de l'UEMOA, etc.
[420] Cette transformation n'est jusqu'à présent pas opérationnel. En effet jusqu'à nos jours, il est toujours question de Comité arlementaire

Outre ces prérogatives, le Parlement examine annuellement le rapport général sur le fonctionnement et l'évolution de l'Union. Il émet également des avis ou formule des recommandations sur le plan d'action de la Commission.

Le Parlement de l'Union est compétent pour connaitre des dysfonctionnement dans l'accomplissement des missions dévolues à la Commission. Il peut voter une motion de censure contre la Commission ou saisir la Conférence. Il peut aussi constituer des commissions temporaires d'enquêtes.

Le Parlement de l'Union peut, dans le cadre de sa participation au processus décisionnel :

- être consulté sur les projets d'actes additionnels, de règlement et de directives[421] ;
- inviter la Commission à développer ou à infléchir les politiques existantes ou à initier de nouvelles politiques.

Au vu de l'ensemble de ces attributions, le Parlement de l'Union est en mesure d'assumer les mêmes actions que les parlements nationaux en matière de développement et de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement.

[421]Selon l'article 25 du Traité portant création du Parlement de l'UEMOA, cette consultation est obligatoire dans les domaines ci-dessous :
- adhésion de nouveaux membres ;
- accords d'association avec des Etas tiers ;
- budgets de l'Union ;
- politiques sectorielles communes ;
- droit d'établissement et libre circulation des personnes ;
- procédure d'élection des membres du Parlement ;
- impôts, taxes et prélèvements communautaires.

Pour l'adhésion de nouveaux membres, les accords d'association avec les Etats tiers, le droit d'établissement et la libre circulation des personnes, l'avis conforme du Parlement est requis.

A l'image des parlements nationaux, le Parlement de l'Union a mis en place des sous-comités chargés de questions spécifiques. Pour bien mener leur mission, ces sous-comités ont besoin d'être informés, d'être sensibilisés sur des thématiques présentant un intérêt pour leurs actions. Dans ce contexte, l'UICN a appuyé techniquement et financièrement l'UEMOA dans l'organisation d'un atelier de l'Inter-sous-comité chargé des politiques économiques, financières et monétaires et des politiques fiscales, douanières et commerciales sur :

- la mise en œuvre de la Politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA (PCAE) ;
- le concept d'économie émergente et la théorie de l'émergence économique des nations.

Tenu en juillet 2016 à Bamako au Mali, cet atelier a eu pour objectif principal d'échanger sur la mise en œuvre de la PCAE au sein de l'UEMOA en vue d'une meilleure appropriation par les parlementaires des enjeux et défis en matière d'environnement dans l'espace communautaire. Il s'est agi plus spécifiquement de **:**

- présenter les fondements, les enjeux et les grands axes de la PCAE ;
- faire le point sur la mise en œuvre de la PCAE et sur l'état de la coopération avec les institutions régionales et internationales[422].

L'intérêt que porte le parlementaire communautaire aux questions d'environnement ne se manifeste pas seulement au sein du Parlement de l'UEMOA. Pour mieux s'impliquer dans le développement et la mise en œuvre des accords multilatéraux sur l'environnement

[422] UEMOA, Rapport de l'atelier de l'Inter-sous-comité chargé des politiques économiques, financières et monétaires et des politiques fiscales, douanières et commerciales, juillet 2016

(AME), des parlementaires africains, membres du Parlement panafricain[423], participants au colloque des parlementaires de la Commission de l'Union africaine sur « le rôle des parlementaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des AME en Afrique », tenu à Entebé en juin 2012, ont adopté la Déclaration d'Entebé énonçant 10 engagements des parlementaires africains[424]visant à clarifier et renforcer le rôle du parlementaire dans le développement et la mise en œuvre du droit de l'environnement, y compris le droit communautaire de l'environnement.

Outre le parlementaire, d'autres acteurs, notamment la société civile veille au contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA ?

---

[423] Le Parlement panafricain, organe de l'Union africaine, regroupe les parlements de ses Etats membres.

[424] Ces 10 engagements sont :

1. faciliter l'intégration des AME dans la gouvernance nationale, les plans, processus et stratégies de développement ;
2. fournir l'assistance exécutive requise lors de la négociation des AME ;
3. mettre en place et renforcer les capacités des parlements, tant au niveau national que régional, y compris les des comités/commissions parlementaires sur l'environnement, de manière à accroitre la participation du législateur au développement durable ;
4. améliorer l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice, et donner aux groupes vulnérables les moyens de gérer l'environnement de façon durable ;
5. renforcer les capacités des parlements à travers des programmes d'échanges et de formation en vue de permettre aux parlementaires de mieux intégrer les considérations environnementales dans le processus de développement ;
6. veiller à ce que les budgets appropriés soient affectés à des thèmes spécifiques nationaux qui traient de la gestion et de viabilité de l'environnement ;
7. promouvoir et renforcer la surveillance et le contrôle des institutions de protection de l'environnement par les parlementaires ;
8. accélérer la ratification, la domestication et la mise en œuvre des AME afin de contribuer au développement durable ;
9. favoriser les connaissances locales et autochtones en matière de politique et d'élaboration des lois, ainsi que dans le processus de développement, tel que requis parles AME ;
10. établir des partenariats avec les organisations de la société civile afin de mieux sensibiliser les citoyens et de veiller à ce que les lois et les politiques environnementales des pays et des communautés soient effectivement respectées et appliquées.

Voir : Union Africaine, Actes du colloque des parlementaires de la Commission de l'Union africaine sur le thème : le rôle des parlementaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des AME en Afrique, Entebe, 4- 6 juin 2012, p 20

Paragraphe 2 : La veille de la société civile

Avant d'évoquer le rôle joué par la société civile en matière de développement et de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement (B), il convient de se pencher sur sa définition (A) ?

A. Essai de définition de la société civile

Le terme « société civile » est assez complexe à définir. Certaines définitions de la société civile se contentent d'en donner la composition. C'est notamment le cas de celle selon laquelle « la société civile est l'ensemble des rapports interindividuels, des structures familiales, sociales, économiques, culturelles, religieuses, qui se déploient dans une société donnée, en dehors du cadre et de l'intervention de l'État ». En somme, la société civile est ce qui reste d'une société quand l'État se désengage complètement[425].

La définition donnée par l'Union européenne est également de ce type. En effet, selon le livre blanc de la gouvernance de l'Union européenne, « La société civile regroupe notamment les organisations syndicales et patronales (les partenaires sociaux), les organisations non gouvernementales (ONG), les associations professionnelles, les organisations caritatives, les organisations de base, les organisations qui impliquent les citoyens dans la vie locale et municipale, avec une contribution spécifique des églises et communautés religieuses[426] ».

[425]Encyclopédie de l'AGORA, pour un monde durable, disponible en ligne, http://agora.qc.ca/Dossiers/Societe_civile, consulté le 07 juillet 2018.
[426] Association 21 pour un développement durable, l'espace : La société civile, c'est qui ? Disponible en ligne ; http://www.associations21.org/l-espace-la-societe-civile-c-est/, consulté le 07 juillet 2018

La définition de l'UNESCO exclu aussi de la société civile, les acteurs gouvernementaux et les commerçants. En effet, pour l'UNESCO on entend par société civile, l'auto-organisation de la société en dehors du cadre étatique ou du cadre commercial, c'est-à-dire un ensemble d'organisations ou de groupes constitués de façon plus ou moins formelle et qui n'appartiennent ni à la sphère gouvernementale, ni à la sphère commerciale[427].

D'autres définitions essaient de combiner la composition et quelques caractéristiques de la société civile, comme celle, sociologique, fournie par *Toupictionnaire*, le dictionnaire de politique, qui considère la société civile comme l'ensemble des acteurs, des associations, des organisations, des mouvements, des lobbies, des groupes d'intérêts, des think tanks, etc., plus ou moins formels, qui ont un caractère non gouvernemental et non lucratif. Elle constitue une forme d'auto-organisation de la société en initiatives citoyennes en dehors du cadre étatique ou commercial[428].

La définition de la société que l'on peut considérer comme étant la plus complète est celle donnée par les Nations Unies, à savoir : « le large éventail d'organisations non gouvernementales et à but non lucratif qui animent la vie publique, et défendent les intérêts et les valeurs de leurs membres ou autres, basés sur les considérations d'ordre éthique, culturel, politique, scientifique, religieux ou philanthropique : groupements communautaires, organisations non gouvernementales (ONG), syndicats, organisations de

[427] *Ibid*
[428] La toupie, "Toupictionnaire" : le dictionnaire de politique, disponible en ligne : http://www.toupie.org/Dictionnaire/Societe_civile.htm, consulté le 07 juillet 2018 ;

populations autochtones, organisations caritatives, groupements d'obédience religieuse, associations professionnelles et fondations privées »[429].

L'un des rares essais de définition qui n'évoque pas la composition de la société civile est celui du professeur Larry DIAMOND[430], qui la définit comme « le domaine de la vie sociale organisée qui se fonde sur le volontariat, la spontanéité, une autosuffisance, l'autonomie vis-à-vis de l'Etat, qui est lié par un ordre légal ou un ensemble de règles communes ».

L'un des constats que l'on tire des essais de définition de la société civile est qu'elle ne fait pas l'objet d'une définition de source légale. Les définitions qui en sont faites sont de sources doctrinales ou institutionnelles.

La société civile est ainsi constituée par des groupes de pression spécialisés, créés pour défendre divers intérêts dans plusieurs domaines : environnement ; droits de l'homme, droits sociaux, justice internationale ; commerce équitable et développement ; transparence, lutte contre la corruption ; etc.

A l'intérieur de chaque domaine, on trouve des sous-domaines. Par exemple, en matière d'environnement, il existe des associations anti-OGM, des associations spécialisées dans la défense des intérêts de la vie sauvage, des mangroves, des éléphants, des animaux menacés d'extinction, des associations d'éco-juristes, etc.

---

[429]Perspective Monde, outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945, société civile, brève définition, disponible en ligne : http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/BMEncyclopedie/BMEphemeride.jsp, consulté le 07 juillet 2018

[430]DIAMOND Larry, Professeur de sciences politiques et de sociologie à l'université de Stanford aux Etats-Unis, cité par Toupictionnaire" : le dictionnaire de politique

Les modes d'intervention des acteurs de la société sont diversifiés. Certains passent par la voie de la sensibilisation ou l'influence des politiques, comme l'UICN. D'autres préfèrent l'action militante ou même l'affrontement, comme Greenpeace dans le domaine de la lutte contre la pêche INN sur les côtes africaines.

Les formes les plus couramment utilisées par les acteurs de la société civile sont : les associations, les ONG, les forums sociaux, les groupements, etc.

B. La société civile et la protection de l'environnement

Les acteurs de la société civile jouent un grand rôle dans la protection de l'environnement, tant au plan international qu'au plan régional et sous-régional comme à l'échelle nationale. A la faveur du principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement[431], relatif aux droits d'accès à l'information, de participation et d'accès à la justice en matière d'environnement, relayés par la Convention d'Aarhus, les acteurs de la société civile sont actifs non seulement dans le développement du droit de l'environnement, mais aussi dans sa mise en œuvre.

Certaines initiatives d'importance capitale au plan international en matière de protection de l'environnement sont à inscrire à leur compte. C'est le cas par exemple en matière de lutte contre le changement climatique, où l'action des acteurs de la société civile

[431] Principe 10: "La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré".

a enclenché le mouvement juridique international en faveur de la lute contre ce phénomène. En effet, après la découverte d'un trou dans la couche d'ozone et après l'établissement d'un lien de cause à effet entre ce trou et le réchauffement de certaines parties de la planète terre, ce sont les acteurs de la société civile qui ont tiré la sonnette d'alarme en alertant l'opinion publique internationale sur ce phénomène et en invitant les acteurs internationaux à trouver une solution idoine et urgente à ce fléau planétaire. Ces efforts ont abouti plus tard à l'adoption des divers instruments juridiques internationaux sur le changement climatique, dont le dernier en date est l'Accord de Paris sur le climat.

En matière de développement du droit de l'environnement, tant du droit international ou communautaire que du droit national, les acteurs de la société civile restent des acteurs incontournables. En effet, leur participation et leur contribution au développement de divers instruments juridiques en faveur de la protection de l'environnement est énorme. Ils participent au processus de négociation des instruments juridiques internationaux[432], à l'élaboration des instruments juridiques communautaires et aux textes nationaux relatifs à la protection de l'environnement.

Aux diverses instances de prise de décision en faveur de la protection de l'environnement, les acteurs de la société civile tentent au mieux et obtiennent tant bien que mal la prise en compte de certains de leurs points de vue. Leur participation au processus décisionnel est de nature à légitimer la décision prise.

Contribuer à améliorer une décision ou un projet de texte juridique, n'est pas la seule forme d'action des acteurs de la société civile. Certaines initiatives en termes de projet de

[432] Mais il faut reconnaitre qu'à ce niveau leur statut d'observateur aux conférences des parties des conventions internationales constitue un frein à leur pleine participation aux processus décisionnels internationaux en faveur de la protection de l'environnement.

textes juridiques sont également à inscrire à leur actif. On peut citer l'exemple de la Charte mondiale de la nature, une initiative de l'UICN qui a abouti en octobre 1982 à l'adoption de cette Charte par l'Assemblée générale des Nations Unies. On peut également citer la révision du code des marchés publics du Sénégal pour l'intégration des considérations environnementales dans le processus de passation des marchés publics, une initiative de l'UICN portée par des acteurs nationaux de la société civile[433].

Les rôles joués par les ONG en matière de mise en œuvre du droit de l'environnement vont au-delà des initiatives et des apports relatifs à leur participation à la recherche de consensus sur les textes juridiques. Certaines fournissent un appui administratif aux conventions internationales sur l'environnement. C'est par exemple le cas de l'UICN qui assure le secrétariat de la Convention de Ramsar sur les zones humides.

Comme l'on peut le constater à travers les exemples cités, l'UICN entant qu'ONG joue un rôle capital dans le développement et la mise en œuvre du droit de l'environnement. Parmi les diverses commissions dont elle dispose, la Commission mondiale du droit de l'environnement (CMDE) regroupe des centaines d'experts juristes spécialistes du droit de l'environnement repartis dans le monde entier.

Avec la contribution de ces experts, en 1963, l'UICN a pris l'initiative d'élaborer une convention visant à protéger les espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction. Ce processus a aboutit en 1973 à l'adoption de la CITES. Dans la même veine, l'UICN a recommandé en 1981 l'élaboration d'une convention sur la conservation des espèces et des

[433] UICN, Programme Afrique Centrale Occidentale, rapport 2011

écosystèmes. Le PNUE l'a ensuite fait sienne et le processus a abouti en 1992 à l'adoption de la Convention sur la diversité biologique.

La CMDE de l'UICN est active dans un programme global de droit de l'environnement coordonné par le Centre de droit de l'environnement de l'UICN basé à Bonn en Allemagne. Œuvrant à la promotion du droit de l'environnement, notamment par d'importantes publications, ce centre a appuyé de nombreux pays dans l'amélioration de leurs cadres juridiques visant la protection de l'environnement.

Dans le domaine de la protection du patrimoine mondial, le Centre du patrimoine mondial de l'UNESCO collabore directement avec l'UICN dans la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial culturel et naturel, dont le secrétariat est assuré par ce centre. Dans cette collaboration, l'UICN est le bras technique de l'UNESCO pour le suivi des sites du patrimoine mondial naturels et mixtes. A ce titre, l'UICN est l'organe consultatif de référence pour donner des conseils et l'appui technique nécessaire pour les sites naturels et mixtes. De façon plus spécifique, l'UICN évalue les sites proposés à la nomination, assure le suivi de l'état de conservation, conseille sur les demandes d'assistance internationale, renforce les capacités des Etats parties en matière de conservation des biens naturels et mixtes.

En somme, la participation des acteurs de la société civile poursuit les objectifs suivants:

- fournir des éclairages pour étayer la prise de décisions intégrant les objectifs environnementaux ;
- compléter les ressources limitées des Etats dans leur actions de création de normes, de contrôle, de surveillance et d'application de la législation en matière d'environnement ;

- identifier et régler les problèmes à la racine afin de permettre, à long terme, des économies de temps, d'énergie et surtout de ressources financières limitées[434].

La participation des acteurs de la société civile à la prise de décisions rencontre cependant des facteurs limitants reflétés dans le tableau ci-dessous.

Facteurs	Influences
La pauvreté et le chômage	La participation du public requiert du temps non consacré aux activités génératrices de revenus. Elle défavorise ainsi les personnes à revenus faibles et sans emploi.
L'éloignement	L'éloignement des populations rurales des lieux de réunion rend difficile la communication, les déplacements étant souvent coûteux.
L'analphabétisme	Le fait de ne pas savoir lire et écrire rend complexe l'accès à l'information. La non maîtrise d'une langue empêche la participation.
La culture et les valeurs locales	Les normes de comportement et les pratiques culturelles rendent difficile voire impossible la participation de certains groupes qui ne se sentent pas libres de s'exprimer. Ces facteurs comprennent, entre autres, le langage, les relations entre étrangers et autochtones, le sexe, la religion, etc.
Les langues parlées	La coexistence de plusieurs langues et dialectes dans certains pays rende difficiles la participation et la communication.
Le pluralisme juridique	Les lois en vigueur sont parfois en conflit avec les normes coutumières et les valeurs traditionnelles de nature à créer des confusions ou incertitudes sur les droits et devoirs des personnes vis-à-vis des ressources naturelles.
Les groupes d'intérêt	Les groupes d'intérêts ont des visions opposées ou divergentes de nature à rendre complexe le consensus.
La confidentialité	La confidentialité empêche la participation du public par crainte de représailles sociale, économique, voire physique.
Les liens familiaux	Dans les petites communautés, l'existence de liens familiaux entre acteurs limite leurs capacités d'intervention.

Tableau 5 : Facteurs limitant la participation du public[435]

Le rôle et l'influence des acteurs de la société civile ne se limitent pas au développement du droit de l'environnement. Ils s'étendent au stade de sa mise en œuvre. En effet, l'action de la société civile complète celle des autres acteurs dans la mise en œuvre du

[434] SAVADOGO Yacouba, La participation du public en droit international de l'environnement, mémoire de master 2 droit de l'environnement, Limoges 2007, p110

[435]Tableau réalisé à partir des commentaires de ANDRE (P), DELISLE (C.E) et REVERET (J.P), op. cit., eux-mêmes s'inspirant des travaux du PNUE/EEU (*Environmental impact assessment. Training resource manual*, Nairobi, Kenya, 1996, pp. 699, reproduit par SAVADOGO Yacouba, *La participation du public en droit international de l'environnement*, mémoire de master 2 en droit de l'environnement, Limoges 2007

droit de l'environnement. Contribuant par des actions terrain à sa mise en œuvre, elle veille aussi à son respect par les autres acteurs.

Le fondement de cette veille sur la mise en œuvre du droit de l'environnement est le droit d'accès à la justice en matière d'environnement. Affirmé par la Déclaration de Rio et consacré par la Convention d'Aarhus, il s'est propagé aux échelles régionale et nationale. Ainsi, la Convention de Maputo sur la protection de la nature et des ressources naturelles a-t-elle pris en compte le droit d'accès à la justice, avec une reconnaissance particulière au profit des acteurs de la société civile. De même, les réformes de textes juridiques ayant trait à l'environnement (codes de l'environnement, codes forestiers, etc.) dans les Etats membres de l'UEMOA ont pris en compte le droit d'accès à la justice en faveur des acteurs de la société civile, les habilitant à ester en justice pour demander réparation de dommages causés à l'environnement[436].

Que prévoient les textes communautaires de l'UEMOA sur le droit d'ester en justice par les acteurs de la société civile ? Le droit primaire de l'UEMOA ne fait aucune référence à la possibilité pour les acteurs de la société civile de saisir la Cour de justice de l'UEMOA. Quant aux textes régissant la Cour, ils comportent une marge d'interprétation. En effet, comme on l'a relevé plus haut, les « particuliers » peuvent saisir la Cour pour les décisions qui leur sont destinées et les actes leur faisant grief. Au nombre des « particuliers », il semble bien que l'on puisse ranger les acteurs de la société civile. Sur ce fondement, on peut alors admettre que les acteurs de la société civile sont en droit de saisir la Cour. Mais pour quel type d'affaires ? Cette faculté reconnue aux particuliers ne concerne que les décisions qui leur sont destinées et les actes leur faisant grief. En supposant que les décisions destinées

[436] Voir infra, titre II.

à la société civile se rapportent rarement à l'environnement, il reste les actes leur faisant grief. C'est sur cette dernière catégorie d'actes que les acteurs de la société civile devraient apparemment pouvoir concentrer leurs efforts.

L'autre porte ouverte aux acteurs de la société civile est celle relative à la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement par les Etats membres et les autres acteurs nationaux, y compris les juridictions nationales, qui jouissent d'une compétence de droit commun et appliquent leurs propres procédures. Parmi les acteurs nationaux intervenant dans le domaine de la protection de l'environnement, figurent en bonne place les acteurs de la société civile. La pleine compétence reconnue aux juridictions nationales, exercée en vertu de leurs propres procédures, ouvre une large voie aux acteurs de la société civile en ce que les recours sont essentiellement formés devant le tribunal national et suivant les procédures internes. Sachant que le droit national est favorable à l'accès à la justice par les acteurs de la société civile, ce sont ces mêmes règles qui prévalent.

CONCLUSION DU TITRE

Le processus de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA fait ressortir les aspects suivants :

- des débats inachevés concernant la primauté du droit communautaire sur le droit interne, notamment sur les rapports entre le droit communautaire et les normes constitutionnelles des Etats membres ;
- des points de vue divergents sur l'applicabilité immédiate de la directive communautaire ;
- des cadres institutionnels communautaires et nationaux de mise en œuvre du droit communautaire présentant des atouts et des faiblesses ;
- une compétence partagée, mais de manière inégale, entre les institutions communautaires et nationales pour la mise en œuvre du droit communautaire ;
- une compétence de droit commun, avec utilisation de leurs propres procédures, reconnue aux Etats membres et à leurs juridictions pour la mise en œuvre du droit communautaire ;
- le besoin d'améliorer les processus et les cadres institutionnels de mise en œuvre du droit communautaire de l'UEMOA en vue d'assurer son effectivité.

TITRE II : L'EFFECTIVITE DU DROIT COMMUNAUTAIRE

La définition du mot « effectivité » est un exercice malaisé pour les juristes. Il est même souvent plus facile de passer par la définition d'une expression contraire pour en déduire le sens. C'est pourquoi certains préfèrent d'abord donner un sens au terme « ineffectivité » pour ensuite définir « l'effectivité ». L'ineffectivité du droit renvoie à la question de ce qui n'est pas appliqué par les autorités chargées de son contrôle et/ou par le juge chargé d'assurer la sanction des violations dont il fait l'objet[437]. L'ineffectivité d'une norme peut alors se manifester soit au niveau de son objet, soit au niveau de ses effets[438].

Au niveau de son objet, on dira que la norme n'a pas atteint l'objectif qui lui est assigné. Quant aux effets attendus ou effets pervers, c'est-à-dire à éviter, on dira que la norme n'a pas produit les effets inattendus ou qu'elle a produit des effets inattendus, encore appelés effets pervers.

Sur ces fondements, l'on dira que le droit de l'environnement est ineffectif en ce sens que les atteintes à l'environnement se maintiennent et se manifestent fréquemment. Quelle déduction peut-on alors faire quant à son effectivité ?

L'on peut déduire que l'effectivité d'une norme caractérise le fait que les effets attendus de cette norme sont atteints ou que la norme a produit des effets attendus. Julien BETAIILE[439]a essayé de chercher le sens de l'expression dans sa décomposition étymologique, en partant du Larousse qui définit l'effectivité comme étant « le caractère de ce qui est effectif » Il note que « effectif » vient du latin « effectus », mot auquel on peut

[437] LEROY Yann, l'effectivité, *Droit et société* 2011/3 (ns 79), p. 715-732. Article disponible en ligne : https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2011-3-page-715.htm
[438] LASCOUMES Pierre et SERVERIN Evelyne. Théories et pratiques de l'effectivité du droit. In: Droit et société, n°2, 1986. pp. 101-124 : https://doi.org/10.3406/dreso.1986.902, fichier pdf généré le 15/05/2018
[439] BETAILLE Julien, Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement, thèse de Limoges, 2012

attribuer deux sens : le premier est ce qui est « exécuté » ou « achevé » ; le second indique « un effet », une « réalisation », un « accomplissement ». Le sens qu'on reconnait de nos jours à « effectif » est « ce qui produit un effet réel »[440], d'où l'effectivité qui peut renvoyer à « ce qui engendre un effet » ou ce « qui est réel ».

Sandrine Maljean DUBOIS, contournant cette définition de l'effectivité, a essayé d'identifier ses indicateurs en passant par un rapprochement entre « effectivité » et ce qui est « effectif ». Pour elle, le droit international de l'environnement est effectif s'il :

- assure la protection de l'environnement ;
- conduit au respect des règles et standards posés ;
- conduit à la modification souhaitée du comportement humain ;
- est transposé aux différents niveaux institutionnels (régional, national ou local) par l'adoption de lois et règlements et à travers certaines activités administratives ;
- a un impact de par sa seule existence, indépendamment de l'adoption de mesures spécifiques[441].

Pour Michel PRIEUR, l'effectivité du droit serait sa concrétisation dans les faits. Il précise néanmoins qu'il ne s'agit pas de la primauté du fait sur le droit, mais plutôt de la traduction du droit en faits, avant de conclure que c'est le droit « faisable » ou, en termes juridiques, le droit « appliqué », mis en œuvre et qui produit des effets[442].

---

[440] *Ibid*.

[441] MALJEAN-DUBOIS Sandrine, La mise en œuvre du droit international de l'environnement / Implementation of International Environmental Law. Martinus Nijhoff, pp.812, 2011. 〈halshs-00638405〉

[442] PRIEUR Michel, Les indicateurs juridiques en droit de l'environnement, étude commanditée par la l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD) et l'UICN, rapport provisoire, 2018

Les essais de définition ne tarissent pas et peuvent se poursuivre, mais l'idée globale que l'on peut retenir de l'effectivité d'une norme est la production des effets escomptés de cette norme, c'est-à-dire la réalisation des objectifs visés par la norme.

Après cet essai de clarification de la notion d'« effectivité », se pose la question de savoir si, oui ou non, le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA est un droit effectif. La réponse à cette question n'a pas besoin de nombreuses analyses. Il suffit tout simplement de constater autour de soi pour tirer la conclusion, à partir de ce que vivent tous les jours les citoyens communautaires, que ce droit ne peut être qualifié d'effectif.

Mais cette idée d'ineffectivité n'est pas du goût de beaucoup d'acteurs, qui ne tardent pas à se décourager ou à se plaindre lorsqu'on parle d'ineffectivité du droit de l'environnement de manière générale et du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA en particulier eu égard aux multiples efforts qu'ils accomplissent et qui produisent tout de même quelques résultats encourageants. C'est pourquoi il convient d'atténuer ce constat d'ineffectivité pour parler de « faible effectivité ». Cette caractérisation de faible effectivité permettrait non seulement d'encourager les nombreux acteurs qui œuvrent inlassablement à la mise en œuvre du droit de l'environnement, mais correspondrait aussi à une certaine réalité. Car s'il est vrai que les effets attendus du droit de l'environnement sont de parvenir à la disparition des menaces qui pèsent sur les ressources naturelles, moyennant leur sauvegarde et leur gestion durable, force est aussi de reconnaitre que si rien n'avait été fait et réussi, l'état de la dégradation de l'environnement serait pire que son état actuel et l'environnement connaitrait bien plus de préjudices que ceux qu'il

subit de nos jours. Il faudrait donc relativiser le jugement car, comme l'écrit François DE RANGEON, « l'effectivité d'une règle n'est jamais totale »[443].

Il importe de ne pas se limiter à constater cette faible effectivité. Il conviendrait d'analyser ses causes pour aller plus loin et de se rendre plus utile en cherchant les voies et moyens à même de remédier à cette faible effectivité.

L'analyse de l'effectivité de la règle de droit renvoie aussi inévitablement à l'idée d'efficacité de la norme juridique. Pour permettre au droit de l'environnement de manière générale et au droit communautaire de l'environnement en particulier de jouer pleinement leur rôle, d'atteindre des résultats probants dans la protection de l'environnement, ces deux notions doivent être complémentaires.

La notion d'effectivité est souvent confondue avec celle de l'efficacité. Il convient pourtant de les dissocier.

L'efficacité d'une norme est une notion complexe et souvent peu commode aux juristes, notamment aux éco-juristes. Une norme efficace est tout d'abord une condition sinequanum à une norme effective. La norme efficace doit être réellement appliquée et faire l'objet d'une réalisation dans les pratiques sociales.

On peut alors définir l'efficacité comme « le caractère d'un acte ou d'une décision qui produit l'effet recherché par son auteur » ou encore comme « la propriété qu'a la norme de produire, non pas seulement des effets, mais bien les effets que l'on attendait d'elle. L'efficacité relève certes, comme l'effectivité, de « l'appréciation a posteriori des résultats réels d'une norme, de ses effets concrets »[444]

[443] RANGEON François, Réflexions sur l'effectivité du droit, article disponible en ligne : https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/23/rangeon.pdf, consulté le 07 juillet 2018.

Mais le seul fait qu'une norme soit effective, respectée par ses destinataires, ne suffit pas pour faire d'elle, une norme efficace. Il faut, en outre, qu'elle produise l'effet recherché, lequel ne se limite pas d'ailleurs à son application. L''efficacité d'une norme importe au plus haut degré à la crédibilité globale du système juridique, mais aussi, à la légitimité de son auteur[445].

Pour Michel PRIEUR, la distinction entre effectivité et efficacité réside dans leurs objectifs et leurs méthodes d'évaluation qui sont différents[446]. Pour lui, l'efficacité d'une règle de droit est en général ce qui est le plus communément recherché. Ainsi une règle de droit est considérée comme pertinente si elle est efficace, c'est-à-dire, si elle est utile socialement. Il s'agit de l'impact de la norme sur la société[447]. Le résultat à atteindre se situe ainsi hors du système juridique.

Or, l'évaluation de l'effectivité de la norme se situe à l'intérieur même du système juridique. Elle doit contribuer à atteindre un résultat qui se trouve à l'extérieur du système juridique. L'évaluation de l'efficacité est alors faite au regard du but et de l'objectif poursuivi par la norme juridique. L'efficacité permet alors de savoir si la norme juridique a atteint ou non son ou ses objectifs, d'où la conclusion toute faite qui consiste à considérer l'effectivité comme une condition nécessaire mais non suffisante de l'efficacité[448].

---

[444] ROUVILLOIS Fréderic, L'efficacité des normes, réflexions sur l'émergence d'un nouvel impératif juridique, Fondation pour l'innovation politique, working paper, paris 2006, p 56, disponible en ligne: http://www.fondapol.org/wp content/uploads/pdf/documents/Etude_Efficacite_des_normes.pdf, consulté le 07 juillet 2018.

[445] Selon Bobbio, un pouvoir « trouve sa légitimité non pas dans le fait d'être autorisé par une règle supérieure, mais dans le fait d'être effectivement obéi et donc dans le fait que la prescription qui manifeste sa volonté sera appliquée conformément à celle-ci : l'effectivité du pouvoir est une preuve […] de sa légitimé. Voir Bobbio, N. « Sur le principe de légitimité », *Droits,* n° 32,2000, p.155

[446]PRIEUR Michel, les indicateurs juridiques, Op Cit

[447]*Ibid*

[448] *Ibid*

Revenant sur leurs méthodes d'évaluation, l'on retiendra que les indicateurs d'évaluation de l'efficacité sont des indicateurs scientifiques de mesure. Mais la mesure de l'efficacité de la norme juridique ne rend pas compte de la façon dont le droit est appliqué, contrôlé et respecté. On ne constate qu'un résultat (bon état ou mauvais état de l'environnement, par exemple) sans évaluer le processus qui conduit à ce résultat[449].

La recherche de l'efficacité implique le recours aux sciences exactes pour mesurer scientifiquement le degré de pollution ou le niveau de perte de la biodiversité, par exemple. Alors qu'au contraire, la mesure de l'effectivité nécessite une analyse juridique et socio-juridique fine des multiples facteurs qui contribuent à l'application d'une règle de droit[450].

Tout comme les droits nationaux de l'environnement, le droit communautaire de l'environnement dans le cadre de l'UEMOA est un droit peu effectif (Chapitre I). Quelles en sont les manifestations et les causes ? L'amélioration de l'effectivité du droit communautaire de l'environnement de l'Union est alors souvent couplée avec celle de son efficacité. Comment améliorer l'effectivité de ce droit et comment augmenter sa performance en renforçant son efficacité (chapitre II) ?

[449] *Ibid*
[450] *Ibid*

Chapitre I : Une faible effectivité

Le droit de l'environnement, d'une manière générale, est faiblement mis en œuvre. Cette faible mise en œuvre, constatée tant au plan international qu'au niveau national, n'échappe pas à l'échelle communautaire. La faible effectivité du droit de l'environnement se manifeste à travers certains faits et constats. Elle s'explique par plusieurs causes et produit de nombreux effets négatifs pour l'environnement. Dans ce chapitre, nous essayerons d'analyser les manifestations (I) et les causes (II) de cette faible effectivité.

Section I : Les manifestations

Les manifestations de la faible effectivité du droit de l'environnement, en général, et du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA, en particulier, sont diverses et nombreuses. Pour les illustrer, un accent particulier sera mis sur la menace permanente qui pèse sur les espèces de faune et de flore (§ 1) et sur les ressources halieutiques (§ 2) ainsi que sur la gestion incontrôlée des déchets dangereux (§ 3).

Paragraphe 1 : L'exploitation abusive des espèces de faune et de flore sauvage

Cette exploitation abusive est mise en exergue à travers le braconnage (A) et la gestion inadéquate des aires protégées (B).

A. Les méfaits du braconnage

La faible effectivité du droit de l'environnement touche la quasi-totalité des sous-secteurs de l'environnement. Au regard de la faune, force est de constater que les prélèvements d'espèces protégées sont quotidiennement pratiqués en Afrique, y compris en Afrique de l'Ouest, à travers le braconnage, en violation des dispositions des conventions internationales et régionales et des textes nationaux. Le cas le plus illustratif est le braconnage des éléphants pour des raisons de commerce illicite de l'ivoire. L'éléphant est un animal protégé par la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (CITES)[451], dont le prélèvement obéit à des règles strictes et requiert la délivrance de permis d'exportation (permis CITES). A cette protection internationale s'ajoute la protection par les droits nationaux. Cette double protection vise à éviter à cette espèce un abattage abusif, non contrôlé, pour des raisons commerciales et pouvant aboutir à son extinction. En effet, l'ivoire de l'éléphant est une substance précieuse très recherchée, qui rentre dans la fabrication d'objets de luxe souvent réservés à la classe aisée. Comme d'autres matières précieuses, l'ivoire fait l'objet de convoitise et favorise un commerce illégal pratiqué par des groupes très puissants et bien organisés. Ces groupes déploient des moyens considérables dans tous les milieux, y compris gouvernementaux, c'est-à-dire, ceux-là même chargés d'appliquer ou de faire appliquer la réglementation en vigueur contre ce type de commerce illicite. A travers des pratiques illégales, ils arrivent à faire des prélèvements non autorisés et contre toute réglementation, contribuant ainsi à

[451] La CITES n'est pas forcément un traité de conservation. Elle réglemente le commerce international des espèces menacées d'extinction par la technique des annexes, qui sont des listes d'espèces animales et végétales menacées ou en voie d'extinction. La CITES a élaboré 3 Annexes d'espèces comprenant environ 5000 espèces animales et 30 0000 espèces végétales. Le commerce international de chaque espèce inscrite dans l'une quelconque de ces annexes est soumis à un système de permis d'exportation lequel est à son tour soumis à un contrôle strict. Ce contrôle est double pour l'Annexe I et unique pur l'Annexe II. Pour qu'une espèce de l'Annexe I ou de l'Annexe II soit autorisé à être exporté, il faut que l'autorité nationale délivre un permis d'exportation et la délivrance de ce permis obéit à des conditions, notamment s'assurer que le prélèvement de l'espèce ne nuit pas à la survie de l'espèce et que l'espèce sera dans de bonnes conditions d'exportation. Voir à ce sujet ARBOUR Jean Maurice, LAVALLEE Sophie, SOHNLE Jochen, TRUDEAU Hélène, Droit international de l'environnement, 3ème édition, Editions Yvon Blais, Montréal 2016, p1527

l'extinction des éléphants. Le commerce illégal de l'ivoire est donc loin de connaitre une fin, eu égard à l'emploi de grands moyens pour son développement et l'impuissance des acteurs nationaux et internationaux à y faire face.

Un éléphant est tué toutes les 15 minutes dans le monde pour son ivoire, soit près de 100 éléphants par jour. La hausse du braconnage est alimentée par un accroissement de la demande en Asie. Entre 25.000 et 50.000 éléphants sont massacrés chaque année pour leurs défenses. Fin septembre 2011 marquait un nouveau record : au moins 4.759 défenses d'éléphant et 493 kg d'ivoire ont été saisis par les douanes dans le monde. Si l'on ne retient que ces pièces saisies, cela représente déjà 3.529 éléphants entre janvier et fin septembre 2011. Les éléphants d'Afrique sont les plus menacés en raison de la forte demande d'ivoire en Asie. Des groupes illégaux sont ainsi financés en Ouganda, en Somalie et au Soudan pour alimenter les divers réseaux de trafiquants. Il y a quelques centaines d'années, avant la colonisation, on estime qu'il y avait environ 20 millions d'éléphants en Afrique. Ce chiffre avait été divisé par 20 dans les années 70. En 1980, l'Afrique abritait environ 1,2 millions d'éléphants. En 2016, un recensement n'en dénombre que 352 000, soit une perte de 30 % de leur effectif en sept ans. Selon les données présentées en 2013 à la COP 16 de la CITES, environ 25 000 éléphants ont été tués en Afrique en 2011 et près de 30 000 l'ont été en 2012. En 2016, un groupe de braconniers a pénétré dans le parc national Boubandjida au Cameroun, où il a réussi à tuer environ 600 éléphants. Ce massacre laisse un bilan très triste, car la moitié des derniers éléphants d'Afrique Centrale sont morts lors de cette attaque[452]. L'ivoire illégal est utilisé pour financer les conflits en Afrique de l'Est.

[452] La dépêche, l'éléphant d'Afrique menacé de disparition, Environnement- Braconnage, publié le 13/09/2016 : https://www.ladepeche.fr/article/2016/09/03/2411389-l-elephant-d-afrique-menace-de-disparition.html, consulté le 08, juillet 2018. Voir aussi Consoglobe, éléphants tués pour leur ivoire dans le monde, disponible en ligne : https://www.planetoscope.com/Faune/496-elephants-tues-pour-leur-ivoire-dans-le-monde.html, consulté le 08 juillet 2018.

Outre l'éléphant, l'on peut citer d'autres espèces protégées qui font l'objet de prélèvement illégal, notamment le singe. Tout comme l'éléphant, le singe bénéficie d'une protection légale[453]. Pour satisfaire une forte demande en provenance de la Chine, la Guinée est envahie par des braconniers de singes. L'importance du trafic et la non maitrise du phénomène par les autorités guinéennes ont entrainé la suspension de la Guinée de la CITES[454]. Le 2 mars 2013 à Bangkok en Thaïlande, les Etats Parties à la CITES ont décidé à l'unanimité de suspendre le commerce des espèces CITES avec la Guinée. Cette sanction a été infligée à ce pays forestier pour des raisons liées au non respect des dispositions de ladite Convention. En effet, de nombreux permis frauduleux ont été délivrés pour exporter des singes, facilitant ainsi le commerce illégal d'espèces protégées. Lesdits permis d'exportation ont été délivrés par la Guinée pour des grands singes déclarés «élevés en captivité», alors qu'aucun rapport ne mentionne l'existence d'un élevage en captivité dans ce pays. En 2012, Interpol a révélé qu'au moins cent trente (130) chimpanzés ont été exportés de la Guinée durant les trois dernières années, principalement vers la Chine. En 2007, deux (2) chimpanzés ont été exportés puis huit (8) en 2008, vingt- neuf (29) en 2009 et soixante- neuf (69) en 2010. En outre, dix (10) gorilles ont été exportés par la Guinée en 2010. Cette sanction bloque désormais, pour ce pays, l'importation et l'exportation des 35.000 espèces listées par la CITES. Il s'agit de la plus sévère sanction que cette Convention ait pu infliger à un Etat membre. Cette sanction n'est pas sans impact sur l'économie de la Guinée. En effet, elle supprime des revenus à l'Etat Guinéen qui tire des devises de ce commerce.

En septembre 2011, le Secrétariat de la CITES avait effectué une mission et conclut que ce trafic avait été rendu possible par l'incompétence grossière, la complicité

Voir également IFAW (Fonds international pour la protection des animaux), CITES (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction), Avaaz.org

[453] Le singe est protégé par la CITES et son exportation obéit à des règles strictes non seulement de la CITES mais des droits nationaux des pays qui l'abritent.

[454] Entretien réalisé avec un responsable du projet d'application à la loi faunique de la Guinée, en septembre 2013.

et la corruption de certaines autorités guinéennes. La CITES avait pris à l'encontre de ce pays un certain nombre de mesures visant à résoudre ce problème. C'est ainsi que le Secrétariat a invité la Guinée à fournir un rapport détaillé avant le 31 décembre 2012 afin de ne pas s'exposer aux sanctions commerciales et également à présenter un rapport écrit à la réunion de Bangkok. Aucun rapport n'a été présenté et des permis CITES pour des spécimens « élevés en captivité » ont continués à être émis.

Un chimpanzé à Conakry se vendait à environ 3000 à 7000 dollars. Ce business peut s'avérer attractif pour certaines autorités qui ont cédé à la corruption. Cela n'étonne pas dans ce pays où la corruption règne dans les différentes sphères de la vie publique et sociale. En effet, selon Transparency International, la Guinée occupe la 18ème place des pays les plus corrompus au monde (154 sur 172 pays sur l'indice de Perception de la Corruption 2012).[455]

Le Gouvernement de la Guinée a pris des sanctions en relevant ainsi de leur fonction tous les agents impliqués dans ce trafic illégal. La Guinée a ensuite entrepris des démarches pour réintégrer la CITES. Elle doit alors de ce fait répondre aux exigences qui ont été demandées. Le processus d'examen des mesures exigées à la Guinée en vue de la levée de la sanction relative à sa suspension suit son cours conformément aux procédures du droit international. En effet, la Conférence des États parties à la Convention des Nations Unies contre la corruption a été instituée en vertu de l'article 63 de la Convention pour, notamment, promouvoir et examiner son application. Conformément au paragraphe 7 de l'article 63 de la Convention, la Conférence a créé, à sa troisième session, tenue à Doha du 9 au 13 novembre 2009, le Mécanisme d'examen de l'application de la Convention. Ce Mécanisme a également été créé en vertu du paragraphe 1 de l'article 4 de la Convention,

[455] WARA, conservation project, l'Etat guinéen suspendu par la CITES, article publié le 032/03/2013, disponible en ligne : http://www.wara-enforcement.org/letat-guineen-sanctionne-par-la-convention-cites-a-cause-du-trafic-de-faune/, consulté le 08 juillet 2018.

qui dispose que « *les États parties exécutent leurs obligations au titre de la Convention d'une manière compatible avec les principes de l'égalité souveraine et de l'intégrité territoriale des États et avec celui de la non intervention dans les affaires intérieures d'autres États* ». Le Mécanisme d'examen est un processus intergouvernemental dont l'objectif général est d'aider les États parties à appliquer la Convention. Le processus d'examen s'appuie sur ses propres termes de référence.

L'examen de l'application de la Convention par la Guinée se fonde sur la réponse à la liste de contrôle détaillée pour l'auto-évaluation communiquée par la Guinée et toutes informations complémentaires communiquées conformément au paragraphe 27 des termes de référence du Mécanisme d'examen, et sur les résultats du dialogue constructif mené par les experts du Cameroun, de la Mauritanie et de la Guinée. Une visite du pays s'est tenue, avec l'accord de la Guinée, à Conakry, du 10 au 12 janvier 2017[456].

La visite a permis au groupe des experts de relever un certains nombre de dispositions prises par le Gouvernement de la Guinée et qui seraient susceptibles d'améliorer la mise en œuvre des deux Conventions par la Guinée (CITES et Convention sur la corruption). Ces mesures vont de la revue des cadres juridiques, notamment le code pénal, le code de procédure pénale, l'adoption d'une nouvelle législation sur la faune, la mise en place d'institutions de lutte contre la corruption etc. Mais ces mesures sont toujours jugées insuffisantes par les instances de la CITES. En effet, elles demandent à la Guinée de prendre

[456]UNODC (UN Office on drugs and crime), esquisse de rapport de l'examen de la Guinée, Examen effectué par le Cameroun et la Mauritanie de l'application par la Guinée des articles 15 à 42 du Chapitre III ("Incrimination, détection et répression) et des articles 44 à 50 du Chapitre IV("Coopération Internationale") de la Convention des Nations Unies contre la corruption pour le cycle d'examen 2010-2015, disponible en ligne :
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/CountryVisitFinalReports/2017_12_28_Guinea_Final_Country_Report.pdf, consulté le 08 juillet 2018

d'autres mesures complémentaires qui soient de nature à permettre une meilleure application de ces Conventions en Guinée.

La Guinée n'ayant pas encore satisfait ces mesures, la suspension est toujours en vigueur. Dans un rapport présenté par le Secrétariat de la CITES en décembre 2017, des recommandations ont été formulées à l'endroit de la Guinée[457].

[457] Derniers développements sur la Guinée et la CITES tirés du rapport de la Soixante-neuvième session du Comité permanent Genève (Suisse), 27 novembre –1 décembre 2017 - Questions d'interprétation et application Respect général de la Convention et lutte contre la fraude - Respect de la Convention – Application de l'article XIII en Guinée. Voir le rapport en ligne : https://cites.org/sites/default/files/fra/com/sc/69/F-SC69-29-02-03.pdf, consulté le 08 juillet 2018.
En janvier 2016, le Secrétariat a reçu un rapport de la Guinée daté de décembre 2015, décrivant les avancées dans l'application des recommandations faites durant la mission 2011. Le rapport ne faisait pas référence aux actions prioritaires indiquées en 2012. Les progrès signalés concernaient surtout la création d'un Comité inter agence, un Plan national d'actions prioritaires pour 2016 et la mise en place d'un plan d'action CITES de cinq ans. En mars 2016, le Secrétariat a accusé réception du rapport et pris note des progrès accomplis.
En même temps, le Secrétariat a souligné l'importance d'adopter une législation adéquate pour l'application de la convention en Guinée. Enfin, le Secrétariat a invité la Guinée à soumettre un nouveau rapport sur la mise en œuvre des recommandations, avant la 67e session du Comité permanent (SC67, Johannesburg, septembre 2016).
Dans une lettre datée de juin 2017, le Secrétariat rappelait à la Guinée l'invitation à remettre un rapport complet et à jour sur les efforts entrepris pour l'application des recommandations de 2011, et suggérait qu'il soit remis avant le 31 août 2017. Le Secrétariat encourageait la Guinée à faire rapport sur : (i) les actions prioritaires proposées dans la lettre d'avertissement ; (ii) la mise en œuvre des actions restantes prévues par le Plan national d'actions prioritaires pour 2016 ; (iii) tout progrès concernant la mise en place d'une législation nationale adéquate répondant aux exigences minimum de la Convention ; et (iv) tout progrès dans l'adoption de politiques et de protocoles visant à garantir l'établissement d'avis de commerce non préjudiciable et de quotas nationaux fiables pour les exportations futures depuis la Guinée de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe II. En outre, le Secrétariat invitait la Guinée à répondre à plusieurs questions précises concernant le rapport 2015.
À propos des efforts pour l'application de la loi, le Secrétariat invitait la Guinée à fournir les précisions suivantes :
a) information sur les saisies et poursuites qui se sont produites en 2016, sous la forme du rapport annuel de commerce illégal CITES, le cas échéant ;
b) l'avancement des procès et les peines prononcées dans les cas concernant les acteurs clés impliqués dans le commerce illégal d'espèces sauvages ; et
c) explications sur l'enregistrement d'un commerce de spécimens de deux espèces de perroquets inscrites à l'Annexe II, avec Oman en 2014 malgré la recommandation de suspension du commerce.
En réponse à la lettre du Secrétariat, la Guinée a fourni un rapport le 24 août 20171. Ce rapport répondait aux questions sur le rapport 2015, mais plusieurs de ces réponses étaient similaires à celles fournies dans le rapport de 2015 et n'apportaient donc pas les clarifications demandées par le Secrétariat. L'essentiel de l'information complémentaire espérée par le Secrétariat n'a pas été fournie, notamment concernant les mesures administratives et législatives pour l'application de la CITES en Guinée, y compris l'adoption d'une législation adéquate, et de politiques et procédures pour l'émission d'avis de commerce non préjudiciable. Selon le Secrétariat, le rapport se concentrait plus sur les activités d'application de la loi que sur l'établissement de mécanismes aptes à permettre une application efficace de la CITES par la Guinée. Ainsi, il n'est pas mentionné de progrès confirmés pour la législation (la législation de la Guinée est classée en Catégorie 2 dans le Projet sur les législations nationales CITES), et dans d'autres cas, aucun progrès n'est constaté du fait d'un manque de ressources. Pas d'explications complémentaires fournies à propos du commerce apparent avec Oman
À la lumière de l'information reçue, le Secrétariat ne peut procéder à une évaluation complète des progrès accomplis jusqu'ici par la Guinée, ni de sa capacité à appliquer pleinement la CITES. De plus, les

B. L'exploitation illégale des aires protégées

Les aires protégées sont des espaces soumis à des conditions strictes d'accès et d'exploitation, ou qui sont totalement interdits d'exploitation et/ou d'accès limité. Ces mesures visent à protéger des espèces de faune ou de flore de ces espaces.

La définition des aires protégées (AP) a évolué au fil du temps. Selon les lignes directrices de l'UICN de 1994, une AP est « une zone terrestre ou marine spécialement dédiée à la protection et au maintien de la diversité biologique ainsi que des ressources naturelles et culturelles qui lui sont associées, et gérée par des moyens efficaces, juridiques ou autres »[458]. La Commission mondiale des aires protégées a procédé à une légère modification de cette définition en 2008 pour renforcer la prise en compte des motifs de protection de ces espèces. Selon la définition ainsi modifiée, une AP est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace,

---

recommandations que la Guinée doit toujours mettre en œuvre, puis faire rapport, ont été faites il y a six ans. Elles ont été définies afin de traiter une situation d'extrême urgence pour mettre fin à une émission abusive de permis et à un commerce illégal de spécimens d'espèces inscrites à l'Annexe I. La Guinée a indiqué que des mesures ont été prises pour gérer l'urgence et les acteurs clés impliqués dans l'émission frauduleuse de permis CITES et le commerce illégal ont été poursuivis et condamnés (mais le Secrétariat a pris note avec inquiétude de la libération anticipée de certains des acteurs clés, comme indiqué dans le rapport 2017 de la Guinée).
10 Cependant, comme indiqué plus haut, l'information disponible ne fournit pas de bases assez solides pour confirmer que les dispositions administratives et législatives pour une application efficace de la CITES en Guinée sont désormais en place. Le Secrétariat souhaite donc suggérer qu'une mission d'assistance et d'évaluation technique sur place soit entreprise par le Secrétariat sur invitation du Gouvernement de Guinée, afin de convenir d'un ensemble mis à jour de recommandations tenant compte des progrès accomplis jusque là.
Recommandations
11. Le Secrétariat recommande que le Comité permanent :
a) prenne en compte les progrès déclarés par la Guinée en 2016 et 2017, et exprime son appréciation pour l'information fournie ;
b) demande au Secrétariat, selon les ressources disponibles, de mener une mission technique en Guinée, conformément à l'Article XIII de la Convention, pour évaluer les dispositions administratives et législatives pour l'application de la CITES en Guinée ; examine le besoin de mesures supplémentaires ou révisées ; apporte l'assistance technique nécessaire à l'application de la Convention ; et
c) demande aussi au Secrétariat de continuer à suivre les progrès de la Guinée et d'en faire rapport au Comité permanent, qui, en consultant ces rapports, décidera si sa recommandation de suspension du commerce d'espèces inscrites à la CITES avec la Guinée peut être levée ou si des mesures complémentaires sont requises.
[458] LAUSCHE Barbara, Lignes directrices pour la législation des aires protégées, Gland, Suisse, UICN 2012, droit et politique de l'environnement N°81,

juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que des services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associées »[459].

Ainsi définies, les AP doivent pouvoir empêcher ou éliminer toute exploitation ou pratique de gestion de nature à leur porter préjudice. Elles doivent également parvenir à préserver ou accroitre idéalement le caractère naturel de l'écosystème protégé[460]. Elles peuvent être marines ou terrestres.

Les aires marines protégées peuvent être définies comme « toute zone située à l'intérieur ou à proximité du milieu marin, avec ses eaux sus-jacentes, la faune et la flore associées et les éléments historiques et culturels qui s'y trouvent, qui a été mise en réserve par une loi ou d'autres dispositions utiles, y compris la coutume, dans le but d'accorder à la diversité biologique marine ou côtière un degré de protection plus élevé que celui dont bénéficie le milieu environnant »[461].

Outre les aires marines protégées, l'on distingue aussi des aires protégées forestières, des aires protégées d'eaux intérieures, les sites sacrés, les aires de conservation volontaires. D'autres classifications des AP distinguent les parcs nationaux, les réserves de faune, les réserves de biosphère, les sanctuaires, les refuges locaux. En plus des AP renfermés dans les frontières d'un seul Etat, l'on trouve également des AP partagées entre deux ou plusieurs Etats, connus sous le nom d'AP transfrontières, qui sont régies par des instruments juridiques bilatéraux, régionaux ou universels liant les Etats parties à l'accord transfrontalier y relatif. De surcroît, les AP transfrontalières sont aussi régies par des dispositifs juridiques

[459] *Ibid*
[460] LAUSCHE Barbara, Lignes directrices pour la législation des aires protégées, Op Cit
[461] Définition du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, citée par Barbara L, Op Cit

élaborés au plan national applicables à la portion de l'AP transfrontalière qui se trouve sur le territoire de l'Etat concerné.

La typologie des AP transfrontalières de l'UICN[462]comprend :

- deux ou plusieurs AP chevauchant une frontière nationale ;
- un groupe d'AP et des zones interposées ;
- un groupe d'AP séparées ne comprenant pas de zones interposées ;
- une zone transfrontalière comprenant des AP proposées ;
- une AP d'un pays d'une utilisation compatible des sols de l'autre côté de la frontière.

Les AP sont souvent créées en raison de la menace qui pèse sur les forêts et les écosystèmes associés. Les forêts occupent environ 21,8% de la superficie du continent africain, soit 16,8% du couvert forestier mondial. Le bassin du Congo en Afrique centrale forme la 2ème réserve forestière mondiale. Ces forêts sont en plein déclin en raison du défrichage excessif pour l'agriculture, l'urbanisation, la surexploitation forestière pour le commerce, les feux de brousse, etc. La déforestation en Afrique s'est effectuée à une moyenne de 0,8% par an, comparée à la moyenne mondiale qui est de 0,2%. Selon la FAO, les forêts primaires de l'Afrique sont détruites au rythme de plus 4 millions d'hectares par an. Elle estime que, de 1980 à 1995, la déforestation a représenté plus de 10% du total de la couverture forestière du continent. La République démocratique du Congo pourrait perdre, d'ici à 2050, 40% de ses forêts si le rythme actuel d'exploitation n'est pas ralenti[463].

Les AP font l'objet d'une exploitation illégale de grande envergure, mettant à nu la violation flagrante des normes visant leur protection adéquate. Cette exploitation en

[462]LAUSCHE Barbara, Lignes directrices pour la législation des aires protégées, Op Cit
[463] *Ibid*

méconnaissance des règles qui les régissent révèle non seulement l'incapacité des acteurs commis au contrôle de leur exploitation de l'assurer convenablement, mais aussi la détermination des exploitants illégaux de faire fi des règles requises. Cette exploitation illégale des AP est imputable à divers acteurs, y compris l'Etat lui-même. En effet, selon le rapport 2007 du ministère en charge de l'environnement du Burkina Faso, il existe des écoles primaires et des collèges d'enseignement général dans les AP, notamment dans les forêts classées. A quoi s'ajoutent des villages entiers érigés dans certaines forêts classées, ainsi que la pratique de l'orpaillage. Or, non seulement une école ou un collège ne peut être construit que sur autorisation du ministère en charge de l'éducation nationale, de concert avec les administrations en charge du foncier et d'autres secteurs impliqués, mais également un village ne peut être érigé qu'en vertu d'une décision souvent prise en Conseil des Ministres sur proposition du ministre en charge de l'administration territoriale ou avec l'accord écrit de ce dernier.

Le Burkina Faso semble s'inscrire dans la dynamique de la mauvaise gestion des AP. En effet, dans ce pays, l'investissement économique et social semble primer sur la protection de l'environnement. En mai 2019, la famille des écologistes de ce pays a été surprise par une décision du maire de la commune de Bobo Dioulasso[464], qui après échanges avec le ministre en charge de la santé, a convenu de procéder au déclassement d'une partie d'une forêt classée[465], afin de dégager de l'espace (16 ha) pour y construire un hôpital, entièrement financé par la nouvelle coopération bilatérale chinoise[466].

S'ajoute à cette décision impopulaire, une autre initiative du ministère en charge de l'énergie qui a entrepris des études visant à construire un barrage hydroélectrique sur un site situé

[464] Bobo Dioulasso est la capitale économique du Burkina Faso. Cette ville, classée 2ème du pays (après Ouagadougou la capital) est située à l'Ouest du pays.
[465] Forêt classée de Kua, nom du quartier de la ville abritant la forêt et dont elle porte le nom.
[466] Cette décision choquante a vivement été critiquée par la famille des écologistes qui s'y est opposée. Le mouvement de protestation des acteurs de la société civile a été précédée par celui des services forestiers.

dans une zone classée conformément à la Convention de Ramsar, comme « zone humide ». Alerté, le Secrétariat de la Convention de Ramsar a déjà saisi les autorités burkinabé à travers le Point Focal pour clarification et informations.

L'exploitation minière semble être l'activité la plus grave en termes d'impacts négatifs sur les AP, alors qu'elle y est en principe interdite. Elle y est pourtant pratiquée au mépris du droit en vigueur. Certains sites miniers sont exploités avec l'autorisation de l'Etat, en violation non seulement de sa propre réglementation, mais aussi du droit international ou régional de l'environnement. C'est le cas du Parc national des Virunga situé en République démocratique du Congo, illustré par l'encadré ci-dessous.

SOS VIRUNGA : LE PLUS VIEUX PARC D'AFRIQUE EN DANGER DEMORT

Greenpeace et le WWF ont appris avec consternation que le gouvernement congolais a délivré en dépit de ses engagements internationaux et en se mettant dans une position inconfortable de flagrant délit de ses propres règles juridiques, des permis de prospection pétrolière dans le Parc national des Virunga.

Le Parc des Virunga, classé patrimoine mondial de l'UNESCO

Le Parc des Virunga est la plus ancienne réserve naturelle d'Afrique. Il est situé à l'est de la République démocratique du Congo, à la frontière de l'Ouganda et du Rwanda. Le Parc des Virunga est le plus précieux des parcs congolais. Il contient plus de 200 espèces de mammifères dont les plus connues sont les gorilles de montagne, les chimpanzés, les hippopotames, les éléphants et les okapis. Le Parc est aussi l'aire protégée d'Afrique la plus riche en espèces d'oiseaux. Il est également crucial pour l'approvisionnement en eau potable. Pour préserver sa valeur écologique exceptionnelle, il a été inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO en 1979.

Un précédent inacceptable qui met en péril la protection de l'environnement en RD du Congo

Toute exploration ou exploitation extractive dans le Parc est interdite au regard de la loi congolaise sur la conservation de la nature et des conventions internationales (Convention du patrimoine mondial culturel et naturel, Convention de Ramsar, etc.).

Pourtant, en juin 2010, les autorités congolaises ont autorisé des concessions d'exploration couvrant près de 85% de la surface du Parc pour déterminer l'étendue des surfaces pétrolifères exploitables. Devant le risque évident de dégradation d'un site classé du patrimoine mondial, la Commission du patrimoine mondial de l'UNESCO a exprimé "sa profonde préoccupation à l'égard des projets pétroliers envisagés qui se trouvent en partie sur le territoire du parc". En mars 2011, le ministre de l'Environnement congolais a rappelé que toutes les activités de prospection pétrolière étaient interdites dans le Parc et a demandé la suspension de toutes ces activités autour du Parc jusqu'à l'annonce des recommandations découlant d'un examen approfondi d'évaluation environnementale stratégique pour la région concernée. Malgré ces décisions, la société SOCO International a commencé des activités d'exploration dès septembre 2011.

Le Parc des Virunga à nouveau menacé par les pétroliers

On croyait que le Parc était sauvé après le retrait en 2015 de la firme pétrolière Soco qui voulait y forer. Illusion : Kinshasa vient de réattribuer le bloc controversé à une société offshore. C'était en juin 2014. A l'époque, la firme britannique Soco International, au terme d'une campagne intense des

défenseurs de l'environnement, annonce l'arrêt de ses activités dans le Parc national des Virunga, inscrit au Patrimoine mondial de l'UNESCO. Le Fonds mondial de la nature (WWF) crie victoire. En mars 2015, sur son site internet, la société pétrolière britannique annonce dans la foulée avoir cessé de détenir le bloc V, dont 52% de ses 7529 km² chevauchent le territoire du Parc. La crainte des défenseurs de l'environnement comme du conservateur du Parc, le Belge Emmanuel de Merode était que l'exploration sismique puis l'exploitation ne portent atteinte à la riche mais fragile biodiversité du parc. Celui-ci abrite non seulement avec le Parc des Volcans rwandais et l'Impenetrable Forrest ougandaise les derniers gorilles de montage mais comprend aussi une partie du Lac Edouard, dont l'écosystème et les moyens de subsistance de quelque 50 000 familles de pêcheurs pourraient être menacés par une marée noire éventuelle.

Coïncidences en cascade…

Deux ans après le départ de Soco, le cauchemar refait surface. La lettre Africa Energy Intelligence (AEI) de Paris vient de révéler que le gouvernement congolais n'a pas tourné la page de l'exploitation pétrolière dans le Parc. La Société nationale des hydrocarbures du Congo (Sonahydro), propriété de l'État congolais a signé un « accord de principe » pour réattribuer le permis de Soco à une société inconnue, dénommée Oil Quest International, filiale de Oil Quest Holdings, compagnie offshore de l'Ile de Man possédée par l'homme d'affaires palestinien, Amjad Bseisu, le Britannique Tom MacKay, conseiller de la société Gemini Oil & Gas, dont le siège est à Londres, et d'un certain Jon Ford, ancien géologue chez BP. Le directeur de cette mystérieuse junior, Oil Quest Internationl est un ressortissant français dénommé Rui Miguel Léon-Suberbielle. Coïncidence ? AEI relève que M. Léon-Suberbielle n'est autre que le fils du président actuel de Soco, Rui de Sousa, lui-même un vieux routier du secteur énergétique, ex-directeur de Gazprom Invest et président de Quantic Mining, une société de trading de produits miniers et pétroliers, dont les sièges sont tous à Beyrouth. Deuxième coïncidence, relevée par AEI : l'homme de Oil Quest au Congo est l'ancien représentant de Soco dans le pays, José Sangwa Kanyunzi. De quoi soupçonner Soco de vouloir récupérer son bloc V en empruntant un faux non. Mais M. Rui de Sousa dément avoir le moindre intérêt dans la société dirigée par son fils.

Encadré 1 : Menaces sur le Parc des Virunga en RD du Congo[467]

L'on peut également évoquer la menace d'exploitation de la faune des Mont Nimba en Guinée, cette montagne dont une partie abrite les crapauds vivipares ou grenouilles géantes. En Guinée forestière, une partie des Monts Nimba[468] est classée au patrimoine

[467] La libre Afrique, la RDC: Le Parc des Virunga à nouveau menacé par les pétroliers, article publié le 9 septembre 2017, et disponible en ligne : https://afrique.lalibre.be/8378/rdc-le-parc-des-virunga-a-nouveau-menace-par-les-petroliers/ consulté le 08 juillet 2018. Voir également www.fr

[468]Véritable « château d'eau » avec une cinquantaine de sources entre la Côte d'Ivoire et la Guinée, la Réserve naturelle intégrale du Mont Nimba est dominée par une chaîne de montagnes qui culmine à 1 752 m d'altitude au Mont Nimba. Les pentes de celui-ci, couvertes de forêt dense en contrebas d'alpages à graminées, regorgent d'une flore et d'une faune particulièrement riches en espèces endémiques. Couvrant une superficie totale de 17 540 ha, dont 12 540 en Guinée et 5 000 en Côte d'Ivoire, le bien est intégré dans le domaine public des deux Etats. La partie du massif située sur territoire du Liberia est fortement dégradée du fait d'anciennes activités minières. Le bien comprend donc suffisamment d'habitats nécessaires pour lui conférer son intégrité. Ses pentes, couvertes d'une forêt dense au pied d'alpages de graminées, recèlent une flore et une faune particulièrement riches, avec des espèces endémiques comme le crapaud vivipare ou les chimpanzés qui se servent de pierres comme d'outils. Les Monts Nimba jouissent depuis 1944 d'un statut de stricte protection

mondial de l'UNESCO. Cette partie regorge d'importantes richesses d'une originalité et d'une diversité de peuplement animal et végétal des plus remarquables, non seulement pour l'Afrique de l'ouest, mais aussi au niveau de tout le continent africain. On y trouve notamment des espèces menacées comme le Micropotamogale du Mont Nimba (Micropotamogale lamottei), des chimpanzés qui se servent de pierres comme outils et les crapauds vivipares de Mont Nimba (Nimbaphrynoides occidentalis), une espèce unique au monde**.**

Le crapaud vivipare de Mont Nimba est en danger critique d'extinction du fait de sa minuscule aire de répartition. Cette espèce ne vit que dans ses habitats d'altitudes. L'autre espèce endémique également menacée d'extinction est le micropotamogale du Mont Nimba, un petit insectivore semi-aquatique.

Le bien[469] a été inscrit sur la Liste du patrimoine mondial en péril en 1992, lorsque justement, il a été proposé de réduire sa taille pour permettre l'exploitation de minerai de fer.

---

dans leur partie septentrionale - aujourd'hui partagée entre la Guinée et la Côte d'Ivoire. La réserve est clairement circonscrite par des limites naturelles (cours d'eau) connues et respectées par les populations riveraines. En Côte d'Ivoire, son statut a été renforcé par la loi 2002-102 du 11 février 2002 qui lui confère la qualité de domaine public inaliénable de l'Etat. Toute l'assise foncière de la réserve reste désormais la propriété exclusive de l'Etat et toute implantation ou activité humaine y est proscrite. En plus du cadre juridique, l'Etat ivoirien a mis en place un cadre institutionnel renforcé qui décentralise certaines fonctions de l'administration au profit de l'Office Ivoirien des Parcs et Réserves (OIPR) par décret n°2002-359 du 24 juillet 2002 et de la Fondation pour les Parcs et Réserves (FPRCI) pour la recherche de financement pérenne. En ce qui concerne la Guinée, le statut de 1944 reste la base juridique de la protection. Il est important que cette protection soit transcrite dans la loi de la Guinée à travers un processus de légalisation. L'administration de la réserve est assurée par un établissement public à caractère administratif et scientifique (dénommé Centre de gestion de l'environnement des Monts Nimba-Simandou (CEGENS) sous la tutelle du Ministère de l'environnement, des eaux et forêts et du développement durable. La partie guinéenne a été érigée en réserve de biosphère en 1980. Le massif est menacé par les pressions accrues à proximité des limites du site, exercées par les populations riveraines du fait de la croissance démographique. Si les forêts naturelles que portent encore les flancs du Nimba ont été peu endommagées, la faune par contre a été l'objet d'un braconnage très intense. Le besoin en terres pour l'agriculture et l'élevage renforce la pratique traditionnelle du défrichement par le feu. Ces feux anthropiques passent régulièrement dans l'espace protégé, ce qui constitue un défi de gestion important. La participation de la population riveraine aux mesures de conservation est indispensable pour remédier à ces problèmes
Voir UNESCO, la réserve naturelle intégrale du Mont Nimba, disponible sur le lien : https://whc.unesco.org/fr/list/155/, consulté le 14 juillet 2018.

[469] La réserve naturelle intégrale du Mont Nimba est ainsi appelée « le bien »

Suite à une mission interdisciplinaire en 1993, le Comité du patrimoine mondial a accepté de revoir les limites, isolant une zone de 1 550 ha de la partie guinéenne du bien où l'exploitation minière était autorisée dans la mesure où elle n'affectait pas le bien. Le Comité du patrimoine mondial a également décidé de maintenir le bien sur la Liste du patrimoine mondial en péril en raison d'autres menaces pesant sur ses valeurs et son intégrité, notamment l'empiètement agricole et le braconnage.

Des rapports des deux États parties (la Guinée et la Côte d'Ivoire) évoquent les menaces minières qui pèsent sur le bien. Dans sa décision 32 COM 7A.3, le Comité du patrimoine mondial a fait part de considérables préoccupations concernant une menace d'exploitation minière au sein du bien en Côte d'Ivoire. Après avoir échangé avec le Centre du patrimoine mondial, l'UICN a rencontré le détenteur de la concession, Tata Steel, en février 2009. Le responsable de cette société a confirmé par écrit à l'UICN que *"Tata Steel entendait respecter les normes de responsabilité sociale les plus élevées et ne pas entreprendre d'exploration ni d'exploitation minières au sein de ou autour du bien du patrimoine national dans le secteur du Mont Nimba, si cela affecte de quelque façon que ce soit la valeur du bien"*. Le rapport de la Côte d'Ivoire signale que la Commission nationale pour l'UNESCO a préparé une note recommandant au gouvernement de suspendre l'accord de co-entreprise entre l'entité minière paragouvernementale et Tata et d'interdire toute activité d'exploration minière au sein du bien.

En Guinée, la Société des mines de fer de Guinée (SMFG) poursuit son travail d'exploration pour voir le potentiel de développement d'une mine de minerai de fer à ciel ouvert dans une enclave qui est située à l'extérieur mais non loin de la partie guinéenne du bien. Suite à la mission de suivi de 2007, le Comité du patrimoine mondial a demandé que

l'Évaluation d'impact environnemental (EIE) soit réalisée conformément aux normes internationales les plus élevées et que des données de base soient collectées afin de préciser et de quantifier les impacts potentiels sur le bien. La SMFG a clairement signifié *qu'elle n'entendait pas porter atteinte à l'environnement et s'était engagée à minimiser les impacts dans sa zone d'exploitation et éviter tout impact biophysique significatif à l'extérieur de la zone du projet minier envisagé*[470].

Paragraphe 2 : L'exploitation abusive des ressources halieutiques

Les riches ressources halieutiques des côtes de l'Afrique de l'Ouest font l'objet d'une surexploitation et d'une exploitation non conforme non seulement à la réglementation internationale mais également aux normes régionales et nationales régissant les activités de pêche.

Les activités de la pêche le long des côtes ouest-africaines sont souvent pratiquées par des navires étrangers clairement décidés à ne pas conformer leurs activités aux règles et pratiques régissant la pêche. A travers ces activités illégales, ce sont des quantités énormes de ressources halieutiques qui sont pêchées au mépris des textes en vigueur. Cette forme de pêche illégale, connue sous le nom de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN)[471], est de nature à causer des préjudices considérables aux pécheurs artisanaux et aux Etats, avec d'importants manques à gagner pour leur économie nationale.

[470] Une consultation informelle a eu lieu avec les représentants de l'État partie, les parties prenantes guinéennes, le Centre du patrimoine mondial et les représentants du consortium minier, à l'UNESCO le 28 avril 2009, lors de laquelle les termes de l'EIE ont été présentés. La SMFG a indiqué que "ce processus de première consultation proactive sera formalisé au fur et à mesure de l'avancement du projet et que le consortium tiendra le groupe régulièrement informé de l'évolution du projet". Le Centre du patrimoine mondial et l'UICN attendent toute nouvelle évolution de ce processus. UNESCO, Etat de conservation, en ligne : https://whc.unesco.org/fr/soc/615, consulté le 14 juillet 2018

[471] **Par pêche illicite**, on entend des activités de pêche : (i) effectuées par des navires nationaux ou étrangers dans les eaux placées sous la juridiction d'un État, sans l'autorisation de celui-ci, ou contrevenant à ses lois et

La pêche INN fait ainsi perdre au continent africain d'énormes devises, constituant ainsi un manque à gagner assez important dans son économie. Ce manque à gagner engendré par la pêche INN[472] est estimé à deux milliards de dollars par an pour l'Afrique de

---

règlements; (ii) effectuées par des navires battant pavillon d'États qui sont parties à une organisation régionale de gestion des pêches compétente, mais qui contreviennent aux mesures de conservation et de gestion adoptées par cette organisation et ayant un caractère contraignant pour les États ou aux dispositions pertinentes du droit international applicable; ou (iii) contrevenant aux lois nationales ou aux obligations internationales, y compris celles contractées par les États coopérant avec une organisation régionale de gestion des pêches compétente(iv) **Par pêche non déclarée**, on entend des activités de pêche: (i) qui n'ont pas été déclarées, ou l'ont été de façon fallacieuse, à l'autorité nationale compétente, contrevenant ainsi aux lois et règlements nationaux; ou (ii) entreprises dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente, qui n'ont pas été déclarées ou l'ont été de façon fallacieuse, contrevenant ainsi aux procédures de déclaration de cette organisation.

Par pêche non réglementée, on entend des activités de pêche: (i) qui sont menées dans la zone de compétence d'une organisation régionale de gestion des pêches compétente par des navires sans nationalité, ou par des navires battant pavillon d'un État non partie à cette organisation, ou par une entité de pêche, d'une façon non conforme ou contraire aux mesures de conservation et de gestion de cette organisation; ou (ii) qui sont menées dans des zones, ou visent des stocks pour lesquels il n'existe pas de mesures applicables de conservation ou de gestion, et d'une façon non conforme aux responsabilités de l'État en matière de conservation des ressources biologiques marines en droit international. (iii) Nonobstant le paragraphe (iv), il peut arriver que des activités de pêche non réglementée se déroulent sans contrevenir au droit international applicable et qu'il ne soit pas nécessaire, par conséquent, de prendre à leur encontre les mesures envisagées.

[472] L'Afrique est entourée des eaux les plus poissonneuses de la terre. En Afrique, les ressources marines fournissent alimentation et moyens d'existence pour des millions de personnes. La pêche maritime fournit en Afrique un emploi direct estimé à environ 2,8 millions de personnes et un emploi indirect estimé à plus de 14 millions de personnes. L'Afrique reste le continent le plus pauvre du monde. Les pays des côtes ouest et est du continent ont un indice de développement humain très faible avec plus de 50% de la population vivant avec moins de $2/jour. Il y a 8 ans de cela (la source a été élaborée en 2016) des estimations ont chiffré au plan mondial que les poissons INN représentaient 20% du total des captures déclarées, pour une valeur comprise en 10 et 23 milliards de dollars. Les estimations du programme Sea Around Us projet sont bien plus alarmantes puisque les prises liées à la pêche INN représenteraient jusqu'à 51% des captures déclarées, soit 40 à 45 millions de tonnes pour une valeur estimée à près du double de celle évoquée dans le point précédent. La part représentée par l'Afrique dans les captures INN au niveau mondial a récemment été estimée à 4.7 millions de tonnes de poissons, pour une valeur traditionnellement chiffrée à 10 milliards de dollars, soit 80% des prises déclarées. Mettre fin au fléau de la pêche INN et encaisser les bénéfices qui en découlent permettrait d'augmenter significativement le PIB des pays concernés, de créer de l'emploi, d'améliorer les moyens de subsistance et la protection sociale et également de réduire l'insécurité et la pauvreté dans plusieurs des pays les plus pauvres d'Afrique. Si la totalité des captures INN, au niveau estimé aujourd'hui, pouvait avoir lieu dans le cadre d'une nouvelle activité économique cela permettrait d'augmenter d'un point le PIB des économies littorales d'Afrique. La faiblesse de la gouvernance constitue un facteur majeur dans l'augmentation de la pêche INN dans les états littoraux. La plupart des prises INN sont le fait de navires étrangers, non africains. Des études récentes indiquent que la majorité des bateaux concernés par la pêche INN et qui ne sont pas africains viennent de Chine, d'Espagne, de Russie, du Japon et de la Pologne. On évalue à 326 milliards de dollars les pertes liées aux opportunités manquées combinées au coût des programmes de réhabilitation pour les espèces péchées à l'échelle du continent depuis 1980. Malgré de multiples mécanismes internationaux et plans d'action, de nombreuses études et recommandations et des centaines de conférences ou de réunions sur le sujet, le secteur de la pêche INN est en pleine expansion et provoque des conséquences dramatiques sur les plans social, environnemental et économique. Le lien existant entre la pêche INN et les réseaux de crimes organisés transfrontaliers sont de plus en plus évidents.

Voir Union Africaine- Bureau interafricain des ressources animales, 2016. Impacts socio-économiques et environnementaux de la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) en Afrique. Document de plaidoyer. Rapports UA-BIRA,

l'Ouest[473]. Selon la Fondation pour la justice environnementale, la Guinée à elle seule perd 43000 tonnes de poissons chaque année du fait de la pêche INN[474].

Selon un rapport d'Interpol, les activités illicites de la pêche INN sont de nature à mettre en péril la durabilité des ressources halieutiques et, partant, menacent la stabilité économique des Etats concernés[475].

Les conséquences de la pêche INN deviennent de plus en plus préoccupantes pour les Etats ouest-africains : destruction des écosystèmes ; chute drastique des principaux stocks de ressources halieutiques ; perte de nombreux emplois consécutive à la faillite des structures de pêche ; désorganisation des métiers de la pêche entrainant des pertes financières significatives pour les Etats concernés[476]. A cela s'ajoute le manque à gagner pour les économies nationales dû à la fraude douanière qui ampute largement les recettes fiscales.

La pêche illicite en Afrique de l'Ouest a une dimension transnationale et utilise diverses formes de criminalité[477]. Les nombreuses infractions à la réglementation sur la pêche sont entre autres :

---

[473] Voir Commission régionale des Pêches du Golfe de Guinée, Flash info, Pêche illégale: L'Afrique de l'ouest perd plus de 2 milliards $ par an, information disponible en ligne ;http://www.corep-se.org/blog/peche-illegale-lafrique-de-louest-perd-plus-de-2-milliards-par-an/, consulté le 09 juin 2018

[474] GUIBBAUD Pauline, Pêche illicite : Quel avenir pour l'Afrique de l'Ouest?, GRIP, 2014, disponible en ligne : https://www.grip.org/sites/grip.org/files/NOTES_ANALYSE/2014/NA_2014-08-04_FR_P-GUIBBAUD.pdf, consulté le 8 juillet 2018.

[475] Interpol, sous-direction de la sécurité environnementale, projet SCALE, Rapport de l'étude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest, septembre 2014, disponible en ligne : https://www.interpol.int/.../Etude-INTERPOL-sur-la-pêche-illégale-au-large-des-Côtes*, consulté le 08 juillet 2018.*

[476] Commission sous-régionale des pêches (CSRP), demande d'avis consultatif au tribunal international du droit de la mer- TIDM, exposé écrit, novembre 2013

[477] *Ibid*.

- l'utilisation de techniques pour échapper à la surveillance, comme les moyens visant à perturber le système électronique de surveillance mis en place par les organes de contrôle ou à cacher les marques et l'identité des navires ;
- le transbordement en mer sans contrôle des organes ou agents habilités, qui est souvent de nature à faciliter le blanchissement des poissons pêchés illégalement en procédant à leur transfert vers des navires cargos, lesquels déchargent dans d'autres ports situés à des distances considérables ;
- les immatriculations frauduleuses, qui sont de nature à faciliter la pêche illégale, pratiques aggravées par le manque de transparence dans les registres d'immatriculations des navires ;
- les infractions concernant les licences de pêche, l'usage des licences frauduleuses étant une pratique courante dans la typologie des activités non conformes à la réglementation de la pêche au large des côtes ouest-africaines ;
- la complicité des navires artisanaux aux transbordements illégaux ;
- la pêche illégale dans les zones de pêche artisanale par les navires industriels[478].

Des exemples d'infractions à la réglementation de la pêche sont fournis dans l'encadré ci-après.

[478] *Ibid*

1. Mars 2011 : un Etat membre de la Commission sous-régionale des pêches (CSRP) a reçu des informations selon lesquelles des activités présumées illégales sont effectuées dans les eaux maritimes sous juridiction nationale par deux navires battant pavillon étranger. Ces navires identifiés en activités de transbordement illégal en dehors des zones autorisés, ont pris la fuite. L'Etat en question, impuissant devant cette fuite, a simplement notifié les faits aux Etats du pavillon concerné.

2. Juin 2012 : un navire a été arraisonné pour activité de transbordement illégal des produits de pêche en zone interdite et refuse d'obtempérer aux injonctions des agents en charge du contrôle. L'Etat du pavillon du navire a répondu à l'interpellation de l'Etat en question, mais sa coopération dans le traitement du dossier n'a pas été satisfaisante. L'Etat du pavillon a en effet cherché à disculper le navire délinquant, malgré les preuves qui lui ont été présentées. Le navire dans lequel les produits ont été transbordés a été également arraisonné pour participation à une activité de transbordement illégal de produits de pêche en zone interdite et refus d'obtempérer aux injonctions du patrouilleur. L'Etat du pavillon de ce navire n'a pas coopéré car aucune réaction n'a été réservée à l'interpellation de sa représentation diplomatique.

Encadré 2 : Exemples d'infraction à la réglementation de la pêche[479]

Parmi les facteurs aggravant la pêche INN, la corruption est pratiquée au sein des administrations en charge de la pêche. La fraude douanière est également un facteur facilitant la pratique de la pêche INN, qui provoque des manques à gagner souvent énormes pour la fiscalité des pays concernés. Un autre phénomène lié à la pêche INN est le travail dans des conditions indécentes des personnes qui y sont contraintes. En effet, les responsables des activités liées à la pêche INN recrutent le plus souvent un personnel auquel ils imposent des tâches pénibles dans des conditions de température et d'hygiène inadaptées. Ce personnel est non seulement souvent mal rémunéré, mais il peur aussi rester des mois sans percevoir un salaire, aussi minime soit-il[480].

Ce fléau continental a contraint l'Union africaine à adopter le 6 décembre 2012 au siège de l'institution à Addis-Abeba, une stratégie maritime africaine intégrée pour les mers

[479]CSRP, Avis consultatif demandé au TIDM en novembre 2013
[480]*Ibid*

et les océans à l'horizon 2050 (AIM 2050), à l'issu des travaux de la 2ème Conférence des Ministres africains en charge des questions maritimes. Cette stratégie vise à protéger les côtes africaines contre la pêche illicite, les actes de piraterie et les trafics en tous genres[481]. Elle a également adopté à Lomé le 15 octobre 2016, une Charte dite historique sur la sécurité maritime afin de lutter contre la piraterie et la pêche illégale, notamment[482]. La mise en œuvre de cette Charte devrait permettre au continent africain de coordonner les actions entre les pays pour lutter contre la piraterie et les trafics de drogue, d'armes et d'êtres humains sur les côtes africaines.

Pour lutter efficacement contre la pêche INN, le rapport d'Interpol précité[483] formule un certain nombre de recommandations, dont :

- le renforcement de la coopération et la coordination, impliquant fortement les services d'Interpol ;
- le renforcement du partage d'informations ;
- la sensibilisation des parties prenantes ;
- le soutien aux organisations et pays concernés ;
- la transparence dans la délivrance des licences de pêches et la tenue de registres des navires[484].

---

[481] Union Africaine, stratégie africaine intégrée pour les mers et les océans- horizons 2050 (Stratégie AIM 2050), disponible en ligne : https://www.au.int/web/sites/default/files/documents/30930-doc-2050_aim_strategy_fr_0.pdf, consulté le 09 juin 2018.

[482] La Charte a été adoptée par au départ par 18 pays, dont le Burkina Faso qui est un Etat sans littoral
Selon le Président Congolais Denis Sassou Nguesso, l'adoption de cette Charte « est on ne peut plus historique dans la vie de notre continent », à l'issue d'une déclaration en conclusion de ce sommet organisé pour lutter contre la piraterie et les trafics de drogue, d'armes et d'êtres humains sur les côtes africaines.
La Charte est cependant née avec une insuffisance. En effet, à ce principe de coopération et de transparence informationnelle énoncé dans la Charte: il n'y aucune obligation pour un pays à divulguer ses informations, "si cela n'est pas dans l'intérêt de la sécurité nationale", note ainsi Timothy Walker, expert maritime pour Institute for Security Studies (ISS).
Voir le point Afrique : sécurité maritime : l'Afrique adopte sa Charte, Publié le 16/10/2016 à 11:43 | Le Point Afrique, disponible en ligne : http://afrique.lepoint.fr/actualites/securite-maritime-l-afrique-adopte-sa-charte-16-10-2016-2076329_2365.php, consulté le 09 juin 2018

[483] *Ibid*.

[484] *Ibid*.

A ces recommandations, s'ajoutent les actions ci-dessous qu'il convient d'encourager pour la sous région ouest africaine :

- renforcer les capacités de surveillance des pays côtiers ouest-africains ;
- utiliser une partie significative du montant des amendes pour financer les activités de surveillance des côtes ;
- promouvoir la surveillance participative de la zone artisanale avec la collaboration des pêcheurs locaux. Ces derniers peuvent ainsi participer aux opérations de surveillance en embarquant à bord des vedettes de surveillance ou en transmettant des informations aux autorités compétentes ;
- renforcer les inspections dans les ports de débarquement, notamment vis-à-vis des navires en provenance de zones où la pêche illégale est la plus développée comme en Afrique de l'Ouest ;
- appuyer les efforts de l'Union européenne pour exiger de l'Espagne une réglementation interdisant le débarquement des captures illégales ainsi que le bannissement des facilités logistiques accordées aux bateaux de pêche INN[485] ;
- impliquer dans les actions envisagées les représentants de la pêche artisanale et le Réseau des parlementaires intervenant dans la préservation des ressources halieutiques[486].

---

[485] Des efforts ont été réalisés dans ce sens avec le règlement européen destiné à prévenir, décourager et éradiquer la pêche INN (2010) et l'implication d'INTERPOL dans sa mise en œuvre**.** Voir www.prcmmarine.org ; Focus sur la Pêche Illégale, Non déclarée et Non règlementée (INN) (3éme partie), http://www.prcmarine.org/fr/focus-sur-la-peche-illegale-non-declaree-et-non-reglementee-inn-3eme-partie

[486]Le Réseau régional d'aires marines protégées en Afrique de l'Ouest (RAMPAO) a été mis en place avec l'appui de l'UICN, la Fondation MAVA. Sa création officielle est intervenue en 2002 lors de son assemblée constituante tenue à Praia au Cap-Vert en avril 2007. Ensuite en 2010, la signature d'une Déclaration de reconnaissance formelle du réseau par quinze ministres a été faite. Le RAMPAO a obtenu une reconnaissance officielle des autorités des sept Etats ce qui lui a permis d'asseoir la crédibilité institutionnelle du réseau et promouvoir sa valorisation en tant que contribution à la mise en œuvre des engagements internationaux des Etats

Sont membres du RAMPAO les Aires marines protégées du Cap Vert, de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée Bissau, de la Mauritanie, du Sénégal, de la Sierra Leone. Il a pour finalité d'assurer, à l'échelle de l'écorégion marine de l'Afrique de l'ouest constituée du Cap-Vert, de la Gambie, de la Guinée-Bissau, de la Guinée, de la Mauritanie, du Sénégal et de la Sierra-Leone, le maintien d'un ensemble cohérent d'habitats

Paragraphe 3 : La gestion incontrôlée des déchets dangereux

L'Afrique a historiquement été le dépotoir des déchets industriels européens, leur gestion dans les pays d'origine étant strictement réglementée non seulement par les droits nationaux de ces pays, mais aussi par le droit communautaire européen. Dans ce contexte, ils ont trouvé en l'Afrique un continent fragile, où les cadres juridiques existent mais ne sont appliqués avec rigueur et où les administrations sont facilement corruptibles.

Ces pratiques n'ont pas été bannies par la Convention de Bale de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Tout en posant le principe de l'interdiction du déversement des déchets toxiques en Afrique, elle ne l'a malheureusement énoncé de manière absolue, laissant présager les risques de son contournement. Le continent africain, ne se sentant pas en toute sécurité avec cette

---

critiques nécessaires au fonctionnement dynamique des processus écologiques indispensables à la régénération des ressources naturelles et la conservation de la biodiversité au service des sociétés ".
Plus spécifiquement, le RAMPAO vise à :

- Mettre en réseau un ensemble d'AMP représentatives d'écosystèmes et d'habitats critiques nécessaires au renouvellement des ressources halieutiques, à la réhabilitation, à la restauration des habitats critiques et à la préservation de la biodiversité ;
- Promouvoir l'échange et l'apprentissage mutuel entre les membres ;
- Créer des synergies entre les AMP sur des sujets d'intérêt commun ;
- Rendre fonctionnelles et opérationnelles les AMP de la région ;
- Renforcer les capacités mutuelles en matière de plaidoyer, de défense des intérêts et de représentation des AMP de la région dans le cadre international.

Les membres nationaux du RAMPAO que les AMP, regroupent au niveau de chaque pays, l'ensemble des acteurs intervenant dans la gestion durables des Aires marines protégées, y compris les parlementaires.
Voir www.rampao.org
Aussi le Réseau des Parlementaires pour la Protection de l'Environnement au Sénégal (REPES), l'Alliance des Parlementaires et des Elus locaux pour la Protection de l'Environnement des Pays du Littoral Ouest Africain (APPEL), sont des structures qui travaillent en étroite collaboration avec le RAMPAO. Si le REPES semble être une structure nationale (Sénégal), l'APPEL est régional a le même espace géographique que le RAMPAO. En effet, sont membres fondateurs de l'APPEL, les Réseaux nationaux de parlementaires et élus locaux pour la protection de l'environnement du Cap Vert, de la Gambie, de la Guinée, de la Guinée Bissau, de la Mauritanie, du Sénégal et de la Sierra Léone.
L'APPEL a pour objectif principal de contribuer à l'amélioration de la gouvernance environnementale de la zone côtière et marine de l'Afrique de l'Ouest.
les domaines d'action de APPEL sont:

- La pêche :
- Les sources de pollution :
- L'érosion côtière :
- Le changement climatique :
- Le développement institutionnel et la gouvernance du réseau régional APPEL

Voir www.iucn.org: https://www.iucn.org/node/29342, consulté le 11 juin 2018.

convention, a adopté en 1991 sous les auspices de l'OUA, la Convention de Bamako qui a prescrit l'interdiction totale de l'importation des déchets dangereux en Afrique. S'en sont alors suivies des réglementations nationales par les Etats qui se sont aussi inscrits dans cette démarche d'interdiction absolue. Les sanctions les plus lourdes édictées par de multiples codes de l'environnement en Afrique sont attachées à la violation de cette interdiction. Dans certains pays, comme le Burkina Faso, ces infractions sont élevées au rang de crimes environnementaux[487].

C'est pourtant dans ce contexte de stricte règlementation de la gestion des déchets en Afrique qu'en août 2006 le navire Probo Koala, battant pavillon panaméen, affrété par la société néerlandaise de négoce international Trafigura, au terme d'un parcours complexe entre l'Europe et l'Afrique, a effectué des opérations de raffinage et de purification d'essence en pleine mer, puis a déchargé sa cargaison de basse qualité au Nigeria et s'est ensuite débarrassé de tonnes de déchets toxiques sur le territoire ivoirien, à la faveur d'accord obtenu de diverses autorités nationales.

Ces déchets hautement toxiques d'un volume total de 528 m^3, composés de soude caustique et de produits soufrés ont été déversés dans des décharges publiques à ciel ouvert et dans divers endroits de la ville d'Abidjan, provoquant la mort de 16 personnes, 247

[487]Art 142 à 143 de la LOI N°006-2013/AN du 02 avril 2013 portant code l'environnement au Burkina Faso
Article 142 :
Est puni d'un emprisonnement de cinq ans à dix ans et d'une amende de dix millions (10 000 000) à cent millions (100 000 000) de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque transporte, détient, stocke, utilise ou élimine des produits ou substances chimiques en violation de l'article 47 de la présente loi.
Article 143 :
Est puni d'un emprisonnement de dix ans à vingt ans et d'une amende de cinq milliards (5 000 000 000) à dix milliards (10 000 000 000) de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque introduit au Burkina Faso, des déchets dangereux en violation de l'article 59 de la présente loi.
Article 144 :
Est puni d'un emprisonnement de cinq ans à dix ans et d'une amende de cinq cent millions (500 000 000) à un milliard (1 000 000 000) de francs CFA ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque procède à l'exportation ou au transit de déchets dangereux en violation des dispositions de l'article 60 de la présente loi.

personnes intoxiquées et des milliers de personnes souffrant de maladies diverses dues à ces déchets[488].

Plusieurs normes ont été violées par ce déversement de déchets toxiques[489] :

- d'abord, la Convention de Bâle de 1989 à laquelle la Côte d'Ivoire a adhéré le 1er décembre 1994. L'article 4, paragraphe 2.e, de cette convention interdit l'exportation par les Etats parties de déchets dangereux vers les pays en développement dont la législation nationale interdit toute importation de déchets, ou si ces Etats parties ont des raisons de croire que les déchets concernés n'y seront pas gérés de manière écologiquement rationnelle. L'article 6, paragraphe 1 de la même convention ajoute que, en cas d'exportation, l'Etat d'exportation a l'obligation d'informer par écrit les Etats concernés de tout mouvement transfrontière de déchets dangereux ou d'exiger du producteur ou de l'exportateur qu'il exécute cette obligation d'information ;
- ensuite, la Convention de Bamako de 1991 relative à l'interdiction d'importer les déchets dangereux et le contrôle de leur mouvement en Afrique, qui reprend et réaffirme cette même exigence. La Côte d'Ivoire l'a ratifiée le 13 juillet 1994.

Par ailleurs, la Convention relative à la prévention de la pollution par les navires (Convention MARPOL), adoptée en 1973 sous l'égide de l'Organisation maritime internationale, traite de la pollution par les hydrocarbures, les produits chimiques, les emballages, les ordures, les eaux usées et les émissions atmosphériques. Elle définit également les procédures au port : rejet de déchets des installations de réception à quai, nettoyage des citernes dans le port, etc. Il est aussi possible que cette Convention ait été contournée.

---

[488] AHJUCAF, Actes de la réunion constitutive du Comité environnement de l'AHJUCAF, 26 et 27 juin 2008 à Porto Novo au Benin

[489] RAFJE (Réseau de l'Afrique Francophone des Juristes de l'Environnement), Déclaration sur le drame ivoirien, occasionné par le déversement des déchets toxiques par le navire Probo Koala à Abidjan, Déclaration faite en en décembre 2006.

Enfin, les lois nationales de la Côte d'Ivoire sont très strictes en matière de déchets dangereux et vont bien au-delà des obligations des conventions de Bâle et de Bamako. En effet, l'article 1 de la loi 88-651 du 7 juillet 1988 portant protection de la santé publique et de l'environnement dispose : « Sont interdits sur tout le territoire national tous actes relatifs à l'achat, à la vente, à l'importation, au transit et transport, au dépôt et stockage des déchets toxiques industriels et nucléaires et des substances nocives». Les articles 2 et 3 de cette loi prévoient une responsabilité civile, pénale et solidaire.

De plus, la loi-cadre 96/766 du 3 octobre 1996 portant code de l'environnement prévoit en son article 83 : « Sont interdits: - les dépôts de déchets sur le domaine public non autorisés, y compris le domaine public maritime tel que défini par les textes en vigueur; - l'importation non autorisée de déchets sur le territoire national; - l'immersion, l'incinération ou l'élimination, par quelque procédé que ce soit, des déchets dans les eaux continentales, lagunaires et maritimes, sous juridiction ivoirienne ». Son article 101 ajoute : « Est passible d'un emprisonnement de 1 à 5 ans et d'une amende de 5.000.000 de francs à 100.000.000 de francs, quiconque: - dépose des déchets dans le domaine public maritime national ; - importe sans autorisation des déchets sur le territoire national ; - immerge, incinère ou élimine par quelque procédé que ce soit des déchets dans les eaux continentales, lagunaires et/ou maritimes sous juridiction ivoirienne ». Enfin, son article 103 dispose : « Quiconque procède ou fait procéder à l'achat, à la vente, à l'importation, au transit, au stockage, à l'enfouissement ou au déversement sur le territoire national de déchets dangereux ou signe un accord pour l'autorisation de telles activités est puni d'un emprisonnement de 10 à 20 ans et d'une amende de 500.000.000 de francs à 5.000.000.000 de francs».

Nonobstant ces dispositions, l'on peut aussi envisager des vides juridiques exploités par les trafiquants, notamment par un possible contournement des conventions de Bâle et de Bamako. En effet, les déchets ont pu être produits en pleine mer, ce qui pourrait exclure l'applicabilité de ces instruments prévus pour des mouvements transfrontaliers de déchets, c'est-à-dire d'Etat à Etat. De plus, il reste à déterminer si cette activité ne relève pas de «l'exploitation normale d'un navire et dont le rejet fait l'objet d'un autre instrument international », comme le prévoit la convention de Bâle[490].

Bien que la procédure judiciaire ait été abandonnée par les autorités ivoiriennes au terme d'un accord financier de 152,5 millions d'Euro (100 milliards de FCFA) versés par la société Trafigura à l'Etat ivoirien pour indemniser les victimes, des actions judicaires ont été intentées en Europe, notamment à Londres où un Cabinet d'Avocats, au nom de 5 000 victimes, a engagé des poursuites judiciaires contre cette société, ainsi qu'aux Pays Bas où les déchets ont été chargés et à Paris où une requête préliminaire a été ouverte[491]. Après l'échec de premières poursuites intentées en 2016, des victimes ont encore lancé en septembre 2017 une nouvelle procédure judiciaire contre Trafigura aux Pays -Bas[492].

Pendant justement que les poursuites judiciaires et les réclamations de dédommagement se poursuivent[493], un rapport de l'ONU-Environnement (Ex Programme

[490]RAFJE, Déclaration sur le drame ivoirien, occasionné par le déversement des déchets toxiques par le navire Probo Koala à Abidjan, Op Cit

[491] AHJUCAF, Actes de la réunion constitutive du Comité environnement de l'AHJUCAF , Op Cit

[492] Le Monde-Afrique, Probo-Koala » : l'ONU affirme que les sites pollués d'Abidjan ne sont plus dangereux, article publié le 1er fevrier 2018, disponible en ligne : https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/02/01/probo-koala-l-onu-affirme-que-les-sites-pollues-d-abidjan-ne-sont-plus-dangereux_5250300_3212.html, consulté le 09 juillet 2018.

[493]La société Trafigura avait signé deux accords, en 2007 en Côte d'Ivoire et 2009 au Royaume-Uni, qui prévoyaient au total 185 millions d'euros d'indemnisations. Un montant jugé dérisoire étant donné le nombre de personnes touchées. Sur les 152 millions d'euros versés à l'Etat ivoirien, 33 millions d'euros d'indemnisation devaient être versés à près de 30 000 victimes. Mais une partie a été détournée par des responsables ivoiriens. Des dizaines de milliers de personnes se battent toujours pour percevoir leurs 1 150 euros de dédommagement. Voir Le Monde Afrique, Probo-Koala » : l'ONU affirme que les sites pollués d'Abidjan ne sont plus dangereux, Op Cit

des Nations unies pour l'environnement -PNUE), a conclu que les sites pollués par les déchets toxiques du cargo Probo Koala à Abidjan en 2006 ne sont plus dangereux[494].

« *Aucun des sites où les déchets issus du Probo Koala ont effectivement été déversés ne présente une contamination supérieure aux seuils établis par le gouvernement de la Côte d'Ivoire pour la dépollution. Par conséquent, aucun de ces sites ne nécessite une intervention complémentaire, même au regard de normes internationales* »[495], affirme l'audit environnemental.

---

[494] *Ibid*

[495] Un audit de 18 sites touchés par le déversement de déchets toxiques a été réalisé par ONU Environnement à la demande des autorités ivoiriennes. Le gouvernement a sollicité l'appui d'ONU-Environnement pour entreprendre un audit environnemental indépendant et scientifique des sites affectés par le déversement de déchets par le navire Probo Koala. Les principaux contaminants analysés étaient les hydrocarbures pétroliers, les composés soufrés et les métaux lourds. L'audit a également évalué l'impact de taux élevés d'hydroxyde de sodium sur le sol.

En juillet 2016, quatre experts d'ONU Environnement ont été déployés pour prélever des échantillons du sol, de l'eau, de l'air, de sédiments, de mollusques, des fruits et des légumes sur 18 sites considérés comme ayant été affectés par le déversement.

Une mission de suivi a été menée en janvier 2017 pour effectuer des prélèvements complémentaires visant à combler certaines lacunes analytiques et à corroborer les premiers résultats des analyses de laboratoire. Au cours de ces deux missions, les experts de l'ONU ont été accompagnés sur le terrain par trois experts du Centre ivoirien antipollution (CIAPOL).

Conclusions principales

- Aucun des sites affectés par le déversement de déchets toxiques ne présente une contamination supérieure aux seuils fixés par le gouvernement de la Côte d'Ivoire pour les travaux de dépollution.
- Par conséquent, aucun de ces sites ne nécessite une intervention complémentaire, même au regard de normes internationales comme les valeurs d'intervention néerlandaises, qui figurent parmi les directives les plus fréquemment utilisées à travers le monde pour la gestion et la dépollution des sites contaminés.
- Certains sites présentent d'autres types de contamination : des niveaux élevés de pollution de l'air et de l'eau souterraine ont par exemple été identifiés à Koumassi.

Des taux élevés de chrome ont été observés dans le sol et l'eau du site d'Agboville, où le maïs potentiellement, et indirectement, impacté par les déchets du Probo Koala a été composté.

Recommandations

- ONU Environnement recommande une évaluation plus approfondie et le suivi étroit du site d'Agboville, le maintien des restrictions d'accès du site au public ainsi que l'installation de panneaux avertissant le public de ne pas ramasser d'herbe ou de légumes poussant sur ces terrains.
- L'audit appelle donc également à une diligence raisonnable pour le démantèlement de la décharge municipale d'Akouédo, dont la fermeture est envisagée depuis longtemps. En attendant, ONU Environnement recommande d'envisager des restrictions d'utilisation, en particulier pour l'agriculture sur le site.
- Étant donné les taux de pollution relevés dans la zone de Koumassi, ONU Environnement recommande qu'une évaluation environnementale complète de la zone soit réalisée pour servir de base à un plan d'action visant à atténuer les impacts sur la santé publique. L'agence exhorte en outre le gouvernement à veiller à ce que les travailleurs disposent d'un équipement de protection personnelle et soient formés à la santé au travail.
- Enfin, ONU Environnement recommande fortement qu'un programme de suivi sanitaire soit mis en place pour comprendre et traiter les possibles effets à long terme sur la santé de l'exposition aux déchets toxiques survenue en 2006.

ONU-Environnement, fiche information, Les sites affectés par le déversement de déchets toxiques en Côte d'Ivoire à nouveau conformes aux normes environnementales 12 ans après le Probo Koala : audit d'ONU

Après avoir illustré quelques manifestations de la faible effectivité du droit de l'environnement, voyons maintenant quelles en sont les causes.

Section II : Les causes

Les causes de la faible effectivité du droit de l'environnement, assez nombreuses, vont des causes juridiques aux causes financières en passant par les causes institutionnelles. Elles se retrouvent de façon semblable tant au niveau national que communautaire et même international. Plus spécifiquement, elles sont liées à l'insuffisance du contrôle de mise en œuvre (§ 1), à l'absence d'indicateurs de mise en œuvre (§ 2), au recours excessif à la transaction (§ 3), au faible recours au juge (§ 4) à la méconnaissance du droit de l'environnement (§ 5).

Paragraphe 1 : L'insuffisance du contrôle de mise en œuvre

Le contrôle de mise en œuvre est une mission qui incombe à l'Etat et qui consiste en une opération technico-juridique visant à vérifier le respect des dispositions des textes juridiques, des normes et des exigences techniques prévues par ces textes. Le contrôle sert à l'application des textes juridiques, il se traduit souvent par des actions d'inspection, programmées ou inopinées, menées selon une démarche bien définie. L'une des causes de la faible effectivité du droit de l'environnement est l'insuffisance de ce contrôle de mise en œuvre, qui est imputable à deux facteurs principaux : l'insuffisance du personnel (A) et le faible équipement des institutions (B) en charge du contrôle.

Environnement, disponible en ligne : https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22681/Probo-Koala-PR_final_FR_clean_29Jan18.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consulté le 09 juillet 2018.

A. L'insuffisance du personnel en charge du contrôle

Le droit de l'environnement ne peut être correctement appliqué que si sa mise en œuvre est soumise à un contrôle strict et régulier. Le personnel affecté à cette fonction de contrôle est généralement en nombre insuffisant dans les institutions étatiques investies de cette tâche.

Ce personnel étant spécifique et technique, il doit être formé aux techniques de contrôle pour pouvoir faire face aux différents moyens de contournement des délinquants environnementaux.

Leur nombre insuffisant sur les lieux de contrôle est source d'insécurité pour les agents eux-mêmes, qui sont souvent victimes d'attaques mortelles de la part des délinquants. Ce constat est fréquent dans les aires protégées ou dans les zones de chasse où l'on assiste à des confrontations mortelles entre braconniers et agents de contrôle.

Les administrations nationales ayant une compétence de droit commun pour la mise en œuvre du droit communautaire, l'essentiel de sa mise en œuvre est assurée à l'échelle nationale. Les institutions communautaires étant en nombre insuffisant, et dans l'incapacité de se déployer dans tous les Etats de l'Union, il incombe aux Etats membres, à travers le mécanisme de l'administration indirecte, d'assurer le contrôle de la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement.

L'insuffisance du personnel en charge du contrôle est aussi à l'origine de l'inefficacité du contrôle. En effet, si le contrôle doit par exemple s'effectuer sur une grande zone, son efficacité repose sur le déploiement de nombreux agents à même de couvrir tous les périmètres d'action. Comme les agents se déplacent toujours en binone, leur nombre doit

être suffisant pour pouvoir boucler un périmètre donné. C'est à cette condition que le contrôle peut être efficace.

Selon les droits nationaux, ont compétence pour constater des infractions les agents et officiers de police judicaire, les agents désignés des administrations spécialisées et toutes autres personnes commises à cette tâche. Mais le plus souvent ce sont les agents des départements ministériels en charge des questions faisant l'objet du contrôle qui effectuent ce contrôle, comme les inspecteurs de l'environnement, les agents forestiers, les agents de l'assainissement, de l'hygiène, etc.

Or le personnel de ces ministères est en général insuffisant, en particulier celui affecté au contrôle de l'application des normes, ce qui donne aux délinquants une longueur d'avance et les met en position à violer spécialement la législation relative à la protection des ressources halieutique, de faune et de flore.

Les administrations cherchent à combler cette insuffisance du personnel de contrôle par la mise en place de polices spécialisées, comme celle de l'environnement, de l'eau, des forêts, etc. Ces différents corps de police se composent généralement d'agents classiques de contrôle, mais aussi d'agents de la police, de la gendarmerie, de la douane à qui cette fonction est désormais dévolue.

A ces problèmes d'insuffisance de personnel s'ajoutent ceux relatifs au faible équipement des institutions en charge du contrôle de la mise en œuvre du droit de l'environnement.

B. Le faible équipement des institutions en charge du contrôle

L'équipement adéquat des organes en charge du contrôle de l'application du droit de l'environnement est nécessaire à l'organisation d'un contrôle efficient. Ces organes doivent être équipés en moyens suffisants et adaptés aux conditions d'exercice de leurs fonctions, et qui peuvent être plus ou moins sophistiqués selon les secteurs. Dans le secteur particulier de la pêche, par exemple, il arrive fréquemment que les contrebandiers soient mieux équipés que les organes de contrôle. Ils disposent souvent d'équipements électroniques capables de brouiller les installations électroniques des organes de contrôle, de navires à grande vitesses leur permettant d'échapper aux agents du contrôle en cas de poursuite et de s'éloigner en haute mer, dans des lieux inaccessibles aux agents de contrôle.

Dans les départements en charge de la gestion de l'environnement, il arrive souvent que les agents de contrôle manquent de moyens de déplacement et quelques agents rompus au devoir utilisent leurs propres moyens de déplacement. Et lorsque les moyens de déplacements existent, c'est le carburant qui manque. Les moyens de protection de leur sécurité sont souvent dérisoires et leurs moyens d'auto-défense et de riposte sont rarement adéquats.

Cette problématique de la faiblesse ou du manque d'équipements des organes du contrôle de l'application du droit de l'environnement tient à l'insuffisance des budgets alloués aux ministères chargés de l'environnement. Ceux-ci étant perçus comme non productifs de ressources pour alimenter les caisses de l'Etat, leurs dotations budgétaires restent souvent à des niveaux assez faibles. Aussi les parlementaires devraient-ils jouer activement de leur influence pour que des crédits suffisants soient consacrés au contrôle de la mise en œuvre du droit de l'environnement.

A ces moyens financiers dérisoires affectés aux organes de contrôle s'ajoute l'absence d'indicateurs de mise en œuvre du droit de l'environnement.

Paragraphe 2 : L'absence d'indicateurs de mise en œuvre

La mise en œuvre du droit de l'environnement manque de référentiels adéquats à même de guider, d'orienter les acteurs impliqués dans cette mise en œuvre.

Au-delà de la définition de l'effectivité du droit de l'environnement évoquée ci-dessus, c'est aussi avec acuité que se pose la problématique de l'évaluation de sa mise en œuvre. Celle-ci suppose l'existence de critères d'évaluation sous forme de référentiels, c'est-à-dire des indicateurs. L'évaluation de la mise en œuvre du droit de l'environnement est nécessaire à sa meilleure application en ce sens qu'elle permet d'établir l'état des lieux de mise en œuvre, d'identifier les causes et les difficultés qui l'entravent et aussi de définir les moyens de l'améliorer. Cette évaluation est aussi d'autant plus nécessaire que les règles juridiques visant la protection de l'environnement continuent de foisonner tant au plan international et au niveau régional/communautaire qu'à l'échelle nationale.

Comme les indicateurs d'effectivité font défaut à tous les niveaux, l'évaluation de la mise en œuvre du droit de l'environnement manque de critères adéquats au triple plan national, régional et universel.

Dans ce contexte d'absence d'indicateurs juridiques de mise en œuvre du droit de l'environnement, l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD) et l'UICN/Programme Afrique centrale et occidentale ont pris l'initiative de promouvoir

l'élaboration de tels indicateurs en se fondant sur une recommandation du colloque international sur la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique, tenu à Abidjan en Côte d'Ivoire en octobre 2013. Ce colloque a effectivement recommandé « d'élaborer des indicateurs juridiques sur l'effectivité du droit de l'environnement ainsi que des outils d'évaluation de l'impact des instruments juridiques nouveaux en matière d'environnement afin d'éviter toute régression dans la protection de l'environnement en Afrique »[496]. Cette recommandation a été reconduite lors de la seconde édition du Colloque sur le droit de l'environnement en Afrique, qui a eu lieu à Rabat au Maroc en juillet 2016[497].

Ce travail innovant a été confié à un éco-juriste pétri d'expérience, le professeur Michel PRIEUR, qui a mis au point un ensemble de 127 indicateurs juridiques, proposant ainsi un référentiel solide permettant une évaluation circonstanciée de la mise en œuvre du droit de l'environnement aux niveaux national, régional et mondial[498].

Paragraphe 3 : Le recours excessif à la transaction[499]

En Afrique de l'Ouest, la majorité des infractions en matière d'environnement est résolue par le bais de la transaction, en dépit de ses limites (B), qui tiennent en partie aux modalités procédurales de la transaction (A).

---

[496] RADE, le droit de l'environnement en Afrique, UICN, UCAD, IFDD/OIF, Dakar, 2014, p164

[497] Rapport du Colloque sur le droit de l'environnement en Afrique, colloque tenu à Rabat au Maroc en juillet 2016 (Rapport non publié).

[498]UICN, IFDD/OIF, ONU-Environnement, rapport du symposium sur l'effectivité et l'éducation judiciaire du droit de l'environnement en Afrique Francophone, Yaoundé du 5 au 9 février 2018, juin 2018, disponible en ligne : http://www.ifdd.francophonie.org/docs_prog18/moged18/Symposium-Yaounde-2018/FRANCAIS-rapport-symposium-droit-env-Yaounde2018.pdf, consulté le 0ç juillet 2018

[499] SAVADOGO Yacouba, Les délits environnementaux et le développement durable : de la transaction au règlement judiciaire, in Revue Africaine de Droit de l'Environnement N°00, UICN, UCAD, IFDD, Dakar, 2012

A. Définition et procédure de la transaction

La transaction peut se définir comme étant le règlement à l'amiable des litiges par lequel l'administration de l'environnement propose aux auteurs d'infractions l'abandon des poursuites pénales en contrepartie de l'aveu de commission de l'infraction et du paiement par le délinquant d'une somme d'argent dont elle fixe le montant. Selon certaines réglementations, la transaction peut s'appliquer à tout moment, avant, pendant et après le jugement. Elle suspend alors provisoirement, selon les cas, les poursuites ou l'exécution du jugement[500]. Mais certains auteurs estiment que la transaction ne peut pas s'appliquer après le jugement en raison de l'autorité de la chose jugée conférée aux décisions judiciaires[501].

Les administrations en charge de l'environnement et des ressources naturelles ont un goût prononcé pour la transaction, au détriment de la procédure judiciaire. Comment expliquer cette pratique courante ?

Chasse gardée de l'administration de l'environnement, la transaction attire par sa simplicité, le gain de temps pour les parties dans la gestion du contentieux et, surtout, l'apport direct de ressources financières à l'Etat et à l'agent ayant constaté l'infraction.

La transaction n'a pas fait l'objet d'une réglementation communautaire, mais elle est fortement réglementée par les droits nationaux, à travers notamment les codes de l'environnement.

---

[500] Décret n° 2006-232 PRES/PM/MECV/MFB/MJ/MATD portant définition des procédures et barèmes des transactions applicables aux infractions au Code de l'environnement au Burkina Faso. Son article 3 dispose: «La transaction peut intervenir à toutes les étapes du litige. Elle peut intervenir avant, pendant et après le prononcé du jugement». En Côte d'Ivoire, l'article 2 du décret n° 66-362 du 17 novembre 1966 fixant les modalités de représentation de l'administration devant les tribunaux répressifs et la procédure des transactions en matière forestière dispose : « […] par délégation du Ministre Délégué à l'Agriculture et sous réserve de son approbation, le Directeur de l'Administration forestière est autorisé à transiger avant et après jugement […]». L'article 6 ajoute : « […] La transaction suspend provisoirement les poursuites ou l'exécution du jugement, la suspension ne devient définitive qu'après paiement en espèces du montant de la transaction […] ».

[501] SAVADOGO Yacouba, Les délits environnementaux et le développement durable : de la transaction au règlement judiciaire, Op Cit

La transaction s'applique généralement aux infractions qualifiées de délits, à l'exception des crimes, qui sont exclus de la procédure. Comparée au procès judiciaire, généralement complexe et impliquant, outre le défendeur et le demandeur, les magistrats et avocats qui, au besoin, demandent des expertises, la transaction est une procédure simple.

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

Cette simplicité de la procédure transactionnelle ainsi que sa rapidité expliquent qu'elle ait la préférence des parties prenantes, qui réalisent un gain de temps appréciable permettant à chacune d'elles de vaquer à d'autres occupations.

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

Selon le décret fixant le barème des transactions au Burkina Faso, le montant de la transaction ne peut être inférieur à 10 000 FCFA, sans cependant pouvoir dépasser le maximum de l'amende pénale encourue[502].

Peuvent également intervenir dans la procédure transactionnelle, à la place du délinquant, le civilement responsable ou la caution. Selon l'article 17 du décret burkinabé précité, en cas de dommages causés aux tiers, l'acte de transaction détermine également les dommages et intérêts dus aux victimes, qui sont obligatoirement acquittés en même temps que le montant de la transaction. Selon le même décret, les montants des transactions doivent être acquittés dans un délai de deux mois à compter de la date de la transaction, ce délai pouvant être prorogé en cas de force majeure, sans toutefois excéder six mois[503].

L'agent ayant constaté l'infraction reçoit en général un pourcentage du montant de la transaction pouvant atteindre jusqu'à 30%. D'où la prédilection des agents de contrôle pour la transaction, aux dépens de la voie judiciaire.

Préférée par l'administration en charge de l'environnement pour ces différentes raisons, la transaction connait néanmoins de nombreuses limites qui affectent négativement son efficacité.

B. Les limites de la transaction

La transaction comporte de nombreuses limites qui sont de nature à affaiblir son efficacité pour la préservation de l'environnement.

[502] Article 12 du Décret N°2006/232/PRES/PM/MECV/MFB/MJ/MATD, du 30 mai 2006, portant définition des procédures et barèmes des transactions applicables aux infractions au code l'environnement au Burkina Faso

[503] Article 21 du Décret, précité

Il lui est d'abord reproché de favoriser la corruption, en lui offrant un terrain propice. En effet, la transaction met face à face des agents de l'administration et des contrevenants, qui transigent sur des sommes d'argent en l'absence d'institutions de contrôle. La seule traçabilité de l'opération est assurée par un procès-verbal de transaction, rédigé par l'administration et signé par le délinquant, qui souvent ne sait ni lire ni écrire. En pratique, certaines transactions ne font même pas l'objet d'un procès-verbal, car effectuées directement sur le terrain entre le délinquant et l'agent qui a constaté l'infraction, en l'absence de toute intervention du supérieur hiérarchique de ce dernier, pourtant requise par la procédure transactionnelle[504].

La transaction favorise ensuite la récidive. En effet, elle permet aux délinquants de payer une somme d'argent pour échapper aux peines privatives de liberté, pourtant prévues par les textes juridiques visant la protection de l'environnement. Cela donne l'impression que la procédure transactionnelle, à l'instar du principe pollueur-payeur, encourage le délinquant à payer pour continuer à violer la règle de droit, tant qu'il en a les moyens, et surtout lorsqu'il constate que, entre ce qu'il paye et ce qu'il gagne en transigeant, il réalise un bénéfice.

C'est pour éviter de tomber dans ces situations de récidive chronique que le droit burkinabé a circonscrit la transaction dans une certaine fourchette de temps, en refusant le bénéfice de la transaction aux délinquants récidivistes dans un certain délai[505]. Il est vrai que

[504]La procédure prévoit que l'agent qui a constaté l'infraction doit en principe soumettre le procès-verbal à son supérieur hiérarchique, qui décide au nom du ministre de tutelle s'il y a lieu ou non de transiger. Le décret ivoirien du 17 novembre 1966, précité, autorise les agents assermentés désignés par le ministre en charge en charge de l'agriculture ou, à défaut, les préfets ou sous-préfets à transiger lorsque l'infraction en cause est de nature à entrainer une amende ne dépassant pas 72 000 FCFA. Pour les infractions dont l'amende encourue est comprise entre 72 000 et 1 000 000 FCFA, l'autorisation de transiger est accordée par le directeur de l'administration forestière. C'est le ministre concerné lui-même qui est habilité à transiger lorsque l'amende est supérieure à 1 000 000 FCFA.

[505] Selon le décret burkinabé précité régissant la transaction, toute personne ayant bénéficié d'une transaction ne pourra bénéficier d'une nouvelle transaction pour une infraction ultérieure de même nature avant un délai de deux ans révolus. En tout état de cause, nul ne peut bénéficier de plus de deux transactions pour des infractions

l'application de cette règle restrictive s'avère souvent difficile sur le terrain, où la transaction peut être accordée par différents agents sans possibilité de traçabilité, rendant quasi impossible l'identification des délinquants récidivistes par l'administration, qui ne dispose pas d'une base de données adéquate à cet effet.

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

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

Paragraphe 4 : Le faible recours au juge

Comme indiqué au paragraphe précédent, la majeure partie des délits environnementaux, même les plus graves, sont résolus par le biais de la transaction, limitant ainsi le recours aux tribunaux.

---

de même nature. Toute personne ayant fait défaillance dans le cadre d'une procédure de transaction ne peut bénéficier d'une transaction avant un délai de trois ans. [article ?] Selon l'article 3 du décret ivoirien précité, « […] les délinquants récidivistes ne peuvent bénéficier de transactions ».

La faible saisine du juge est de nature à rendre inefficace l'action judiciaire pour la mise en œuvre du droit de l'environnement. En effet, le rôle du juge est d'appliquer les sanctions prévues par la loi en prononçant des peines privatives de liberté et/ou en imposant des réparations ou des amendes à l'encontre du délinquant, permettant ainsi à la règle de droit de jouer son rôle de dissuasion. La sévérité des sanctions infligées par le juge peut alors remplir une fonction dissuasive pour les candidats à la délinquance écologique.

Les raisons du faible recours au juge en matière d'environnement sont multiples. On peut citer, entre autres, la prépondérance sus-évoquée de la transaction, la lenteur et la complexité des procédures judiciaires qui finissent par décourager les justiciables, l'éloignement des tribunaux des justiciables, avec pour corollaire le renchérissement des coûts afférents aux procédures judicaires, souvent hors de portée de nombreux justiciables, etc.

Par ailleurs, l'action en justice se fonde sur le principe de « l'intérêt légitime pour agir », c'est-à-dire un intérêt direct et personnel de la victime pour demander réparation d'un préjudice qu'elle a subi. Or l'environnement étant d'intérêt général, le préjudice écologique ne crée pas toujours un dommage direct et personnel à une victime donnée. D'où parfois une limitation dans sa capacité d'ester en justice pour des dommages environnementaux qui le plus souvent, touchent plusieurs victimes à la fois et/ou « l'environnement » en tant que bien commun. Le droit a résolu une partie de ces préoccupations, notamment en cas de pluralité

de victimes, en admettant la *class action* ou l'action de groupe[506], qui habilite un collectif ou une association à intenter une action judiciaire en réparation d'un dommage écologique subi par plusieurs victimes. Elle permet à un particulier ou à une association représentant des milliers de personnes de faire valoir leurs droits collectivement. Cette procédure d'origine américaine est admise par la suite dans le système juridique d'autres pays et même par le droit communautaire[507].

L'une des raisons de la faible saisine de la justice en matière d'environnement est aussi imputable à l'incapacité des acteurs de la société civile, notamment les ONG, à agir en justice dans certains pays. C'était le cas notamment au Burkina Faso sous l'empire de l'ancien code de l'environnement[508], qui ne reconnaissait pas aux ONG le droit d'ester en justice pour demander réparation d'un préjudice causé à l'environnement. Son article 71 disposait : «Les actions et les poursuites devant les juridictions compétentes sont exercées

---

[506]Certains auteurs distinguent la Class Action d'origine américaine de l'action de groupe qui est une invention française. C'est le cas notamment de MARTINET Laurent qui dans on article « Pourquoi l'action de groupe n'est pas la class action américaine ? » publié dans l'express l'expansion le 13 février 2014,, soutient que «L'action de groupe française est née, et elle s'inspire de la fameuse class action américaine popularisée par le film Erin Brockovich. Pour s'acclimater en France, elle a pourtant été largement adaptée ». Article disponible en ligne : https://lexpansion.lexpress.fr/actualite-economique/pourquoi-l-action-de-groupe-n-est-pas-la-class-action-americaine_1452083.html, consulté le 09 juillet 2018.

[507]Lagavox, Chris 37 (blog), La reconnaissance de la Class Action par la CEDH, Article juridique publié le 08/11/2012, disponible sur son blog :https://www.legavox.fr/blog/chris-37/reconnaissance-class-action-cedh-9999.htm, consulté le 09 juillet 2018. Le droit québécois admet la class actions depuis 1978 mais sans les dérives du droit US. Selon l'art 1621 du Code civil, " Lorsque la loi prévoit l'attribution de dommages-intérêts punitifs, ceux- ci ne peuvent excéder en valeur ce qui est suffisant pour assurer la fonction préventive.. ".
En droit français, il existe :

- l'action en représentation conjointe créée par la loi du 18-1-1992 (art L 422-1 C. cons.) autorisant une association de consommateurs à agir au nom de plusieurs consommateurs ayant subi des dommages de même origine et dont elle a obtenu mandat ;
- l'action collective en cessation d'agissements illicites qui permet aux associations de consommateurs d'agir devant les tribunaux (art. L 421-6 C. cons.) Pour demander la réparation de tout préjudice direct ou indirect porté à l'intérêt collectif des consommateurs.
- l'action des associations agréées pour la protection de l'environnement (soit 1500 sur 20 000 protégeant l'environnement) à se porter partie civile devant le juge judiciaire (art. L 110-1 du Code rural) ;
- l'action des associations ayant pour objet statutaire explicite la défense des investisseurs en valeurs mobilières ou en produits financiers qui peuvent agir en justice devant toute juridiction, même par voie de constitution de partie civile, lorsque interviennent des faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des investisseurs ou de certaines catégories d'entre eux (C. mon. fin. art. L 452-1 al. 1) ;
- l'action des petits porteurs d'actions d'une société qui peuvent se regrouper au sein d'une association destinée à représenter leurs intérêts dans la société (art. L 225-120). Voir Blog de Chris 37, précité.

[508] Loi n° 005/97//ADP du 30 janvier 1997 portant code l'environnement au Burkina Faso.

par le ministre chargé de l'environnement sans préjudice du droit qui appartient au ministère public près ces juridictions». Cette disposition restrictive constituait un sérieux handicap à l'action des ONG.

Si cette capacité des ONG d'ester en justice a été consacrée par le nouveau de code de l'environnement du Burkina Faso[509], ce n'est toujours pas le cas du code forestier de ce pays qui, à son article 251, dispose que « les actions et poursuites devant les juridictions pénales compétentes sont exercées directement par les services compétents des ministères chargés des forêts, de la faune, de la pêche et de l'aquaculture, sans préjudice du droit qui appartient au ministère public près ces juridictions. Les services compétents des ministères chargés des forêts, de la faune, de la pêche et de l'aquaculture ont le droit d'exposer l'affaire devant le tribunal et de déposer leurs conclusions »[510]. Cette disposition exclut les ONG des acteurs pouvant ester en justice pour des infractions à la loi forestière.

Peut également être évoquée, au titre des causes du recours limité aux tribunaux en matière d'environnement, la faible maitrise par les juges d'un droit aussi technique que le droit de l'environnement. En effet, ce dernier est largement absent de la formation classique des magistrats en Afrique de l'Ouest, ce qui limite leurs connaissances et leur sensibilité au regard des litiges environnementaux. Ces dernières années, toutefois, l'importance grandissante de la matière a finalement convaincu quelques écoles de formation des magistrats de la nécessité de l'enseigner, introduisant ainsi cette discipline dans les cours de

[509]Loi n° 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant code de l'environnement au Burkina Faso. Son article 111 dispose que « les associations de protection de l'environnement sont habilitées à demander en justice, la poursuite des faits prévus et punis par la loi pénale, à condition que l'infraction remette en cause les intérêts pour la défense desquels elles ont été constituées ».
[510] Loi n° 003-2011 du 5 avril 2011, portant Code forestier au Burkina Faso.

la formation des magistrats, sans pour autant l'inscrire dans leurs circula comme matière à part entière[511].

S'ajoute à ces contraintes la question de la preuve, souvent difficile à apporter en matière d'environnement. Par exemple, la prescription des infractions environnementales est en général celle du droit commun, soit communément un an pour les contraventions, trois ans pour les délits et dix ans pour les crimes[512]. Ces délais de prescription ne sont pas adaptés aux questions d'environnement, certaines manifestations du dommage environnemental pouvant commencer à se faire sentir 20 ans après la commission de l'infraction. C'est ainsi le cas des malformations congénitales constatées chez les nouveau-nés plusieurs années après la pollution d'un cours d'eau ou une pollution atmosphérique. Dans ces cas de figure, le dommage environnemental se manifeste bien après la prescription de l'action en justice. Il sied alors de repenser ces prescriptions du droit pénal pour les adapter aux exigences de l'environnement.

Paragraphe 5 : La connaissance limitée du droit de l'environnement

Le foisonnement des normes visant la protection de l'environnement contraste avec leur faible promotion auprès des citoyens. En effet, le droit de l'environnement est largement méconnu des populations, qui ignorent en particulier les droits subjectifs dont elles jouissent[513], alors même qu'elles en sont les principales destinataires. Le constat est également vrai chez les agents des administrations publiques, mais à leur niveau l'on peut

[511] A l'Ecole nationale d'administration et de magistrature de Ouagadougou au Burkina Faso et à l'Ecole nationale de la magistrature d'Antananarivo à Madagascar, le droit de l'environnement est enseigné, mais le volume horaire qui lui est consacré reste limité. Voir UICN, IFDD/OIF, ONU-Environnement, Rapport du symposium sur l'effectivité et l'éducation au droit de l'environnement en Afrique francophone, Op Cit.
[512] Voir les codes pénaux et/ou de procédure pénale des pays qui ont leur système juridique calqué sur le model français.
[513] GARANE Amidou et ZAKANE Vincent, Droit de l'environnement burkinabé, Op Cit, p 745

parler de faible connaissance plutôt que de méconnaissance. En effet, les agents des différentes administrations, y compris celle en charge de l'environnement, ont une connaissance limitée des règles juridiques visant la protection de l'environnement.

L'une des causes de cette faible connaissance ou méconnaissance du droit de l'environnement, est assurément l'analphabétisme, dont le taux est très élevé au sein des populations rurales, mais aussi en milieu urbain. Les textes juridiques étant rédigés en français, leur maitrise requière une alphabétisation dans cette langue. L'administration fait souvent un effort de traduction de ces textes dans les langues nationales, mais faut-il encore que les populations sachent lire dans ces langues. En effet, si les populations parlent leurs langues nationales, elles ne savent ni lire ni écrire dans ces langues. Pour permettre aux populations d'accéder aux textes traduits dans les langues nationales, il faut en outre les alphabétiser dans ces langues. Ce double effort étant nécessaire à des fins d'efficacité, l'on a le sentiment qu'il serait préférable de généraliser l'instruction en langue française pour éviter d'avoir à traduire d'abord, puis à alphabétiser ensuite. D'autres publications illustratives permettent de faire face à ce problème. C'est le cas notamment des acteurs du Sénégal qui ont illustré leur Code de l'environnement en bandes dessinées.

La seconde cause majeure de la connaissance limitée du droit de l'environnement est l'indisponibilité des textes y relatifs. En effet, après leur adoption, l'insuffisance des moyens financiers dont dispose l'administration en charge de l'environnement l'empêche de les reproduire et de les diffuser en nombre suffisant auprès des nombreux utilisateurs. Des sites web sont créés pour assurer leur accès en ligne, mais ils ne sont pas régulièrement mis à jour et la plupart d'entre eux ne fonctionnent pas correctement, les disfonctionnements étant souvent dus à l'irrégularité des connections internet.

Une troisième cause que l'on peut invoquer est le caractère très technique du droit de l'environnement, dont la maitrise reste le monopole des professionnels ayant acquis une formation appropriée.

Chapitre II : Les conditions d'une effectivité renforcée

Le droit de l'environnement se doit d'être effectif et efficace à toutes les échelles pour une meilleure conciliation de l'économie et de l'écologie. Cela semble certes difficile au regard des tendances actuelles, mais pas impossible. L'effectivité et l'efficacité constituent un passage obligé si l'on veut que le développement durable, qui semble être l'unique solution offerte à l'humanité pour pérenniser son existence, ne soit pas un vain mot. Comment rendre ce droit plus effectif et plus efficace ?

Section I : Pour un droit communautaire de l'environnement plus effectif

Une meilleure effectivité du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA passe nécessairement par une réforme des cadres institutionnels, notamment une réforme de l'organisation judiciaire pour prendre la spécificité du contentieux environnemental (§1). Parallèlement, s'impose également une révision des codes pénaux pour y intégrer des impératifs propres aux infractions environnementales (§2). L'effectivité de ce droit communautaire réside également dans la diligence qu'il faille observer dans le renforcement du droit dérivé de l'Union à travers la finalisation des projets de textes en cours (§3).

Paragraphe 1 : La nécessaire réforme de l'organisation judiciaire

L'organisation judiciaire, dont les fondements restent ancrés dans le droit classique antérieur à la naissance du droit de l'environnement, ne répond pas aux exigences particulières de celui-ci et doit donc être réformée pour en tenir compte.

Les défis fondamentaux que l'organisation judiciaire doit désormais relever pour concilier développement durable et protection de l'environnement sont liés à l'émergence de facteurs inédits tenant à la nouveauté des conflits environnementaux, du dommage écologique, des juges spécialisés dans le contentieux de l'environnement, du rôle croissant des acteurs non-étatiques, etc.

La prise en compte de ces nouvelles préoccupations passe notamment par la création de tribunaux spécialisés dans la résolution des conflits environnementaux (A) et le renforcement des capacités professionnelles de leurs ressources humaines (B).

A. L'institution de tribunaux spécialisés en matière d'environnement

La nécessité d'instituer des tribunaux spécialisés en matière d'environnement tire son fondement de l'incapacité des juridictions actuelles à réparer de manière adéquate le dommage écologique, à infliger des sanction appropriées à l'encontre des délinquants environnementaux et donc de juguler la recrudescence des multiples préjudices, de nature environnementale, sanitaire, économique, sociale, humanitaire, qui ne sont pas sans compromettre la réalisation du développement durable.

La création de ces tribunaux doit se faire à tous les échelons, international, régional et national.

Diverses raisons militent en faveur de l'institution de tribunaux environnementaux, à la lumière de l'expérience acquise dans la création de telles juridictions et compte tenu des propositions pertinentes formulées dans ce sens.

1. Raisons de l'institution de tribunaux environnementaux

L'organisation classique de la justice a montré ses limites en matière de protection de l'environnement. Elle n'a pas intégré le dommage écologique faute d'avoir favorisé la mise en place de tribunaux spécialisés, à l'image du tribunal pour enfant ou du tribunal du commerce. Or, selon le juge Antonio Herman BENJAMIN, « l'état de droit véritable ne peut exister sans une durabilité écologique et sans un appareil judiciaire indépendant »[514].

Toutefois, la mise en place des tribunaux environnementaux dans certains pays fait face à des difficultés. Entre autres raisons, cela tient au conservatisme du système judiciaire, qui le rend hostile à tout changement, que ce soit dans son organisation ou ses procédures. Dans certains pays, des initiatives de réformes judiciaires en vue de la prise en compte des spécificités de l'environnement sont restées vaines à cause de l'opposition des acteurs conservateurs.

[514] BENJAMIN Herman Antonio, Juge à la Haute Cour de Justice du Brésil, http://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol29/ iss2/8 at 586, cité par PRING George Rock et PRING Catherine Kitty, in Environmental Courts and Tribunals : A guide for policy makers, UNEP, 2016

Cette position est soutenue par l'hostilité que rencontre l'acceptation même du droit de l'environnement par une partie des juristes, comme une discipline autonome, ce qui lui a valu d'être qualifié de « droit anti-développement », de « droit de la peur », etc.[515]

Or les conflits environnementaux, en croissance constante, sont à l'origine d'énormes dommages qui sont appelés à s'aggraver dans les années à venir.

Cette incapacité de la justice à résoudre de manière efficace les conflits en matière d'environnement est de nature à affecter l'effectivité du droit de l'environnement et par conséquent à accentuer la dégradation de l'environnement, qui a déjà atteint des niveaux alarmants.

Une publication d'ONU Environnement[516] énumère plusieurs insuffisances des tribunaux de droit commun qui expliquent leur inefficacité quant à la résolution des problèmes environnementaux, notamment :

- la méconnaissance du droit de l'environnement par le juge de droit commun ;
- la surcharge des tribunaux de droit commun par un nombre très élevé d'affaires, occasionnant ainsi des reports excessifs des jugements ;
- le coût onéreux des procédures judiciaires ;
- l'incapacité des tribunaux de droit commun de prioriser les conflits environnementaux ;
- le faible recours aux tribunaux pour résoudre les problèmes environnementaux ;

[515]Entretien avec Dr GARANE, en décembre 2015.
Au Burkina Faso, le Ministre en charge de l'environnement rencontre de sérieux problèmes avec ses autres collègues membres du Gouvernement, qui le considèrent comme étant « Ministre de l'anti développement ». Selon eux, le Ministre en charge de l'environnement empêche ou retarde les investissements visant à promouvoir le développement du pays, ou la mise en place des programmes de développement, à travers notamment ses soit disant « exigences environnementales » ou « études d'impact sur l'environnement ».
[516]PRING George Rock et PRING Catherine Kitty, Environmental Courts and Tribunals : A guide for policy makers, Op; Cit

- la vision des tribunaux de droit commun basée sur une approche gagnant-perdant, au détriment d'une approche gagnant-gagnant, plus à même de promouvoir le développement durable à long terme ;
- le manque de flexibilité des règles et procédures des tribunaux de droit commun qui font obstacle à la mise en œuvre du droit de l'environnement.

Selon le juge Antonio H. BENJAMIN, « les conflits environnementaux demandent des actions et des réponses rapides, ce qui est incompatible avec le rythme lent du système judicaire. En effet, sa bureaucratie et des rituels techniques finissent par devenir un obstacle à une protection efficace de l'environnement et au progrès économiques »[517].

La mise en place de ces tribunaux contribuera à une mise en œuvre adéquate des mesures juridiques visant la protection de l'environnement. Elle permettra à la justice environnementale de jouer son rôle dissuasif en évitant la commission de nouvelles infractions susceptibles d'occasionner des dommages plus graves à l'environnement. Par ricochet, elle évitera aux pays, surtout ceux en développement, d'engager des fonds considérables pour la réparation des dommages écologiques, lesquelles ressources pouvant alors servir à relever d'autres défis, notamment pour éradiquer la faim, lutter contre les maladies endémiques, etc.

Les juridictions environnementales existantes font face à des limites liées en particulier à leur accès difficile, à leur compétence ne couvrant pas tous les types de conflits en matière d'environnement, au caractère ad hoc de certains tribunaux ou chambres, à leurs procédures longues et complexes, etc.

[517] Antonio Herman BENJAMIN, Juge à la Haute Cour de Justice du Brésil, PRING George Rock et PRING Catherine Kitty, Environmental Courts and Tribunals : A guide for policy, makers, Op Cit

A quoi s'ajoute la forte attraction exercée par les tribunaux ou entités quasi judiciaires spécialisés dans d'autres secteurs, comme dans le domaine commercial, pouvant être appelés à connaitre de conflits liés à l'environnement. Par exemple, des différends nés de la mise en œuvre du Protocole de Kyoto sur les changements climatiques ou du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques pourraient être portés devant l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, instance qui applique le droit de l'OMC et sensible aux intérêts du commerce, au détriment du droit de l'environnement.

2. Exemples de juridictions pouvant servir de source d'inspiration[518]

La nécessité de soumettre les conflits environnementaux à des juridictions spécialisées a conduit à la mise en place de tribunaux environnementaux au triple niveau international, régional et national. Certaines de ces instances sont passées en revue ci-dessous.

a) La chambre environnementale de la Cour internationale de Justice (CIJ)

En vertu de l'article 26 du statut de la CIJ, une chambre dédiée aux questions environnementales a été instituée en 1993. Cette chambre ad hoc n'a plus été reconstituée dans la période allant de 2006 à 2010, n'ayant pas été saisie d'aucune affaire environnementale[519].

---

[518] Certains des exemples cités ici sont inspirés de Jean Marc LAVIEILLE, Droit international de l'environnement, 3ème édition, Ellipses, Paris, 2010

[519] La déception des spécialistes du droit international de l'environnement ont été grande lorsqu'il fut annoncé qu'au cours de « *ses treize années d'existence, aucun Etat n'a toutefois demandé à ce qu'une affaire soit portée devant elle. La Cour a en conséquence décidé en 2006 de ne pas tenir d'élections pour renouveler la composition de ladite chambre* ». *Voir* Propos explicatifs figurant dans la rubrique Composition des chambres et comités de la Cour, disponible sur son site officiel: http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=4; consulté le 25 juillet 2014.

La CIJ a une compétence pour les affaires en matière d'environnement. En effet, selon les propos du Président Jennings, « *La Cour internationale de Justice a […] des fonctions très importantes à exercer pour améliorer le droit de l'environnement. En outre, il faut bien comprendre qu'il n'existe pas de questions ou problèmes juridiques relatifs à l'environnement à l'égard desquels la Cour Internationale de Justice soit dépourvue de compétence plénière ratione materiae*»[520].

La jurisprudence de la CIJ en matière d'environnement n'est pas abondante car l'on estime qu'il manque encore aux Etats le réflexe de passer en général devant une juridiction de cette envergure pour régler ce genre de différend[521]. Mais faible soit-elle, elle a eu néanmoins le mérite de contribuer au développement du droit international de l'environnement en consacrant certains de ses principaux fondements, à travers notamment :

- l'avis de 1996 sur la licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires ;
- l'arrêt de 1997 dans l'affaire du projet Gabcikovo-Nagymaros relatif à la construction d'un système de barrages sur le Danube, opposant la Hongrie à la Slovaquie ;
- l'arrêt de 2010 dans l'affaire de l'usine de pâte à papier sur le fleuve Uruguay opposant l'Argentine à l'Uruguay ;

[520]RANJEVA (R.), « L'environnement, la Cour Internationale de Justice et sa Chambre spéciale pour les questions d'environnement », Annuaire Français de Droit International Année 1994/40pp. 433-441
Voir aussi MALJEAN-DUBOIS (S.) (Dir.), *Le droit de l'environnement comme exemple de la mondialisation des concepts juridiques: place et rôle des juridictions internationales et constitutionnelles*, Rapport final de recherche, Réalisé avec le soutien de la Mission de recherche Droit et Justice, 2008, p. 9 ; disponible en version électronique sur le site : http://www.gip-recherche-justice.fr/catalogue/PDF/syntheses/170-Maljean-Dubois_Droit_environnement.pdf ; consulté le 06 janvier 2013.
[521]ASSEMBONI-OGUNJIMI Alida, la CIJ et le droit international de l'environnement, article disponible en ligne : http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sites/afrilex/IMG/pdf/Article_Alida_ASSEMBONI-OGUNJIMI_-_La_CIJ_et_le_Droit_International_de_l_Environnement.pdf, consulté le 09 Juillet 2018

- l'arrêt de 2015 dans l'affaire relative à la construction d'une route au Costa Rica le long du fleuve San Juan, opposant le Nicaragua au Costa Rica[522].

La Cour est restée, pour emprunter l'expression au Pr. Stéphane Doumbé-Billé, « désespérément vide de tout litige environnemental »[523], pendant un certain temps. Mais contre toute attente, et à la grande surprise, elle a rendu un célèbre arrêt le 2 février 2018, redonnant ainsi encore espoir à la famille des écologistes.

Ainsi par une décision historique[524]rendue le 2 février 2018, la Cour internationale de justice a admis qu'un Etat était tenu de réparer les dommages à l'environnement causés à un autre Etat. « *Pour la première fois, une juridiction internationale décide d'allouer une réparation pour la dégradation des biens et services rendus par la nature, en sus des frais de restauration de la nature abîmée* », commente Sébastien MABILE, Président de la commission droit et politiques environnementales de l'UICN de la France[525].

Il s'est agi en l'espèce d'une condamnation par la CIJ du Nicaragua à indemniser le Costa Rica pour les dommages environnementaux résultant du creusement de deux canaux dans une zone qui s'est révélée être sous souveraineté costaricaine. Au-delà du cas d'espèce, cette

---

[522] ITOUROU SONGU Serge, La thématique de l'environnement dans la jurisprudence de la cour internationale de justice, mémoire Master II on line, droit et sciences politiques, relations internationales, de l'Institut des relations internationales du Cameroun, 2011. Disponible en ligne : https://www.memoireonline.com/12/13/8219/m_La-thematique-de-l-environnement-dans-la-jurisprudence-de-la-cour-internationale-de-justice5.html, consulté le 09 juillet 2018. Voir ASSEMBONI-OGUNJIMI Alida, la CIJ et le droit international de l'environnement, Op Cit. Voir aussi UN, Le Président de la Cour internationale de Justice expose à la Sixième Commission l'apport de la CIJ au droit international de l'environnement, article publié le 28 octobre 2016, disponible en ligne : https://www.un.org/press/fr/2016/agj3533.doc.htm, consulté le 09 juillet 2018.

[523]DOUMBE-BILLE (S.) et *alii*., *Droit International de l'Environnement, op. cit.*, p. 77.

[524]MAUREL Raphaël. "Une décision historique : l'indemnisation du dommage environnemental par la Cour internationale de Justice, Note sous l'arrêt de la CIJ du 2 février 2018, Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua)", Le Commentaire, La Revue du Centre Michel de l'Hôspital [édition électronique], E. Raschel (dir.), n° 13, mars 2018, pp. 51-61. *La Revue du Centre Michel de l'Hospital - édition électronique*, Centre Michel de l'Hôspital CMH EA 4232, 2018, pp. 51-61. 〈hal-01758240〉

[525]RADISSON Laurent, la Cour internationale de justice reconnaît le droit à réparation des dommages à l'environnement, article publié le 8 février 2018 dans actu environnement, disponible en ligne : https://www.actu-environnement.com/ae/news/prejudice-ecologique-reparation-dommages-cour-justice-internationale-costa-rica-30622.php4, consulté le 09 juillet 2018

décision fixe la jurisprudence de la Cour pour les futurs litiges comportant des demandes de réparation des dommages à l'environnement. « *Il est (...) conforme aux principes du droit international régissant les conséquences de faits internationalement illicites, et notamment au principe de la réparation intégrale, de conclure que les dommages environnementaux ouvrent en eux-mêmes droit à indemnisation, en sus de dépenses engagées par l'Etat lésé en conséquence de tels dommages* », juge la Cour dans son arrêt[526].

La Cour a refusé de se fonder sur la méthode d'évaluation des dommages environnementaux. « *Premièrement, le droit international ne prescrit aucune méthode d'évaluation particulière* », a-t-elle justifié. Deuxièmement, la Cour estime nécessaire de « *tenir compte des circonstances et caractéristiques propres à chaque affaire* ». En l'espèce, une des parties avait proposé la méthode dite « des services écosystémiques », selon laquelle la valeur d'un écosystème est estimée en fonction des biens et services susceptibles d'être ou non indemnisés. Une autre a fait valoir la "méthode du coût de remplacement", qui implique de se référer au prix qui devrait être payé pour financer la conservation d'une zone équivalente. La Cour a précisé qu'elle se référera à l'une ou l'autre de ces méthodes, chaque fois que leurs éléments offriront une base raisonnable d'évaluation[527].

b. Le Tribunal international du droit de la mer (TIDM)

Créé en 1996, le TIDM, qui a son Siège à Hambourg, a été mis en place en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982. Il connait des différends relatifs à la mise en œuvre et à l'interprétation de cette convention ainsi que de tout accord

[526] CIJ, 2/02/2018, (Costa Rica c. Nicaragua), (2018/08), délimitation maritime dans la mer Caraïbes et l'Océan Pacifique

[527]RADISSON Laurent, la Cour internationale de justice reconnaît le droit à réparation des dommages à l'environnement, Op Cit

se rapportant à ses buts. La compétence du TIDM couvre la pêche INN, la protection et la préservation du milieu marin, la conservation des ressources biologiques, la navigation, etc. Le TIDM est ouvert aux Etats parties à la Convention sur le droit de la mer et, dans une certaine mesure, aux organisations internationales et à des personnes physiques ou morales.

Il est créé au sein du Tribunal international du droit de la Mer, et ce conformément à l'article 14 de son statut, une Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins. L'article 191 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer[528]confère à cette chambre, la compétence pour donner un avis consultatif sur une question juridique qui se pose dans le cadre de l'activité de l'Assemblée ou du Conseil de l'Autorité internationale des fonds marin[529].

Le TIDM a connu de nombreuses affaires, dont celle du « Thon à nageoire bleue » et celle de l'usine MOX. Conformément à l'article 15, paragraphe 1, de son statut, le TIDM a constitué une chambre spéciale pour les questions relatives à l'environnement. En outre, conformément à l'article 15, paragraphe 2 du même statut, les Etats ont la possibilité de demander la constitution d'une chambre spéciale pour une affaire déterminée[530]. C'est dans ce cadre qu'a été traitée l'affaire relative à la conservation et l'exploitation durable des stocks d'espadons dans l'océan Pacifique du Sud-Est, qui a opposé le Chili à la Communauté européenne et a fait l'objet de six ordonnances entre 2000 et 2008[531].

[528]Aux termes dudit article, « La Chambre pour le règlement des différends relatifs aux fonds marins donne des avis consultatifs, à la demande de l'Assemblée ou du Conseil, sur les questions juridiques qui se posent dans le cadre de leur activité. Ces avis sont donnés dans les plus brefs délais ». Disponible sur le site : http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_f.pdf ; consulté le 24 juillet 2014.
[529] La Compétence du Tribunal International du Droit de la Mer peut etre consulté sur son site officiel http://www.itlos.org/index.php?id=11&L=1 ; consulté le 24 juillet 2014.
[530] DOUMBE BILLE (S.), MIGAZZI (C.), NERI (K.), PACCAUD (F.) et SMOLINSKA (A.M.), Droit International de l'Environnement, Op Cit.
[531] LAVIEILLE Jean Marc, droit international de l'environnement, Op Cit

Le TIDM a été saisi en 2013 par le Commission sous-régionale des pêches (CSRP)[532] pour avis sur les quatre questions juridiques suivantes:

- quelles sont les obligations de l'État du pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée, non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la zone économique exclusive des États tiers?
- dans quelle mesure l'État du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon?
- lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un accord international avec l'État du pavillon ou avec une structure internationale, cet État ou cette organisation peut-il être tenu pour responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'État côtier par ce navire ?
- quels sont les droits et obligations de l'État côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés ou d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques?[533]

Le tableau ci-dessous fournit une synthèse de l'avis consultatif du TIDM sur les quatre questions qui lui sont soumises par la CSRP.

.

[532] La CSRP est une organisation intergouvernementale de coopération halieutique créée en 1985 à Dakar. Ses membres sont le Cap Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie et le Sénégal, auxquels se sont jointes la Guinée en 1987 et la Sierra Léone en 2004, portant ainsi leur nombre à sept. Le siège de l'institution est à Dakar au Sénégal. Ses objectifs sont l'harmonisation à long termes des politiques des Etats membres en matière de préservation, de conservation et d'exploitation des ressources halieutiques ainsi que le renforcement de leur coopération au profit du bien-être de leur populations respectives.

[533] TIDM, 2 avril 2015, demande d'avis consultatif soumise par la commission sous-régionale des pêches (CSRP), Affaire N°21,

QUESTIONS	AVIS CONSULTATIF DU TIDM
Question 1 : Quelles sont les obligations de l'État du pavillon en cas de pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) exercée à l'intérieur de la zone économique exclusive des États tiers ?	**Etat côtier** (EC): • il est le 1er responsable en cas de pêche INN dans sa ZEE ; • il doit prendre les mesures nécessaires en vue de prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche INN, y compris l'arraisonnement, l'inspection et la saisie des navires, et l'introduction d'instances judiciaires; • il doit signaler à l'Etat du pavillon que sa juridiction et son contrôle sur un navire n'ont pas été exercés ; • il doit placer des observateurs ou stagiaires à bord des navires en activité de pêche.
	Etat du pavillon (EP): • la responsabilité de l'EP pour fait de pêche INN n'est pas directement traitée par la CNUDM. • cependant, des obligations générales et particulières de l'EP sont prévues par la CNUDM concernant la conservation et la gestion des ressources biologiques dans la ZEE. ***Obligations générales (art. 91, 92, 94, 192 et 193 de la CNUDM)*** • attribution de la nationalité et du pavillon ; tenue du registre maritime avec les *noms et caractéristiques des navires battant son pavillon ;* • juridiction sur tout navire battant son pavillon et sur ses ressortissants pour les questions d'ordre administratif, technique et social ; • respect des mesures de sécurité en mer ; • respect par ses navires des mesures de protection et préservation de l'environnement marin; • prévoir dans sa législation nationale des sanctions très sévères contre les navires en infraction dans les eaux sous juridiction d'un EC. ***Obligations particulières (art. 58 paragraphe 3 et art. 62 paragraphe 4 de la CNUDM)*** • adoption de mesures pour remédier aux violations commises et signalées par d'autres Etats ; • information de l'EC sur les mesures d'exécution prises à l'encontre du navire délictueux battant pavillon national ; • obligation de « **diligence requise** » : l'EP doit non seulement adopter les normes et mesures appropriées, mais encore exercer un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle des opérateurs publics et privés ; • adoption des mesures nécessaires, y compris d'exécution, pour veiller à ce que les navires battant son pavillon se conforment aux lois et règlements adoptés par les Etats membres de la CSRP (EM/CSRP) relatifs aux ressources biologiques marines dans leur ZEE aux fins de conservation et de gestion de ces ressources ; • adoption des mesures nécessaires pour veiller à ce que les navires battant son pavillon ne se livrent pas, dans les ZEE

	des EM/CSRP, à des activités de pêche INN telles que définies par la Convention sur les conditions minimales d'accès (Convention CMA) ; • adoption des mesures administratives nécessaires pour veiller à ce que les navires de pêche battant son pavillon ne se livrent pas à des activités, dans les ZEE des EM/CSRP, qui entravent l'exercice de sa responsabilité au titre de l'article 192 de la Convention aux fins de protection et de préservation du milieu marin et de conservation des ressources biologiques marines qui en sont partie intégrante, pour s'acquitter de son obligation d'exercer effectivement sa juridiction et son contrôle dans le domaine administratif (article 94 de la Convention) ; • obligation pour l'EP et les EM/CSRP de coopérer dans les affaires relatives à des activités de pêche INN menées par des navires de l'Etat du pavillon dans les ZEE des EM/CSRP concernés ; • l'EP, dans les cas où il reçoit des informations d'un EM/CSRP alléguant qu'un ou plusieurs navires battant son pavillon ont été impliqués dans des activités de pêche INN dans la ZEE de cet Etat, a l'obligation de procéder à une enquête et de prendre, s'il y a lieu, les mesures nécessaires pour remédier à la situation et d'en informer l'EM/CSRP. ***Ces obligations générales et particulières sont à inclure dans la Convention CMA et les législations des Etats membres de la CSRP***.

Question 2 : Dans quelle mesure l'État du pavillon peut-il être tenu pour responsable de la pêche INN pratiquée par les navires battant son pavillon ?	• Ni la CNUDM, ni la Convention CMA n'ont fourni des indications sur la responsabilité des EP en cas de pêche INN par des navires battant son pavillon. Le TIDM a fondé sa réponse « *sur les règles pertinentes de droit international relatives à la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite* » de la Commission de droit international. • *Fait internationalement illicite de l'Etat*= « Quand un comportement consistant en une action ou une omission a) est attribuable à l'Etat en vertu du droit international; b) constitue une violation d'une obligation de l'Etat ». La fréquence des actes de pêche INN dans la zone CSRP non pertinente pour décider de la responsabilité de l'EP (par.150). En outre, la responsabilité de l'EP résulte d'un manquement attribuable à cet Etat aux obligations internationales qui lui incombent. Obligation de « **diligence requise** ». Cependant, l'EP n'est pas responsable s'il a pris toutes les mesures pour s'acquitter de son obligation de « diligence requise », c'est à dire non seulement d'adopter les normes et mesures appropriées, *mais encore d'exercer un certain degré de vigilance dans leur mise en œuvre ainsi que dans le contrôle des opérateurs publics et privés.* • La pêche INN est en violation de la Convention CMA et enfreint les législations nationales (infractions énumérées à l'art. 31 para 1 et l'art. 25 de la Convention CMA à intégrer dans les législations nationales). • Pour la « pêche non réglementée », le TIDM recommande : ✓ d'adopter des mesures de conservation et gestion pour toutes les ressources biologiques de la ZEE (art. 61.2 et 62.4 de la CNUDM) ; ✓ d'adopter des mesures et politiques d'aménagement et de conservation des ressources halieutiques (art. 9 de la Convention CMA) ; ✓ de prévoir des sanctions dissuasives contre les auteurs de pêche INN ; ✓ d'introduire dans les législations nationales la responsabilité de l'EP pour manquement à l'obligation de « diligence requise » ; ✓ d'introduire dans les législations nationales la responsabilité de l'Etat pour fait internationalement illicite ; ✓ d'introduire dans les législations nationales la définition de stocks partagés (stocks de poissons partagés entre deux Etats voisins ou deux Etats non voisins situés de part et d'autre d'un golfe ou d'un océan).

Question 3 : Lorsqu'une licence de pêche est accordée à un navire dans le cadre d'un accord international avec l'État du pavillon ou avec une structure internationale, cet État ou cette organisation peut-il être tenu pour responsable des violations de la législation en matière de pêche de l'État côtier par ce navire ?	Cette question concerne seulement les organisations internationales (OI) visées aux articles 305, paragraphe 1 f) et 306 de la Convention et son annexe IX auxquelles leurs Etats membres, qui sont parties à la Convention, ont transféré leur compétence dans les matières régies par celle-ci – en l'espèce, la pêche. A ce jour, la seule organisation dans ce cas est l'Union européenne, à laquelle les Etats membres qui sont parties à la Convention ont transféré la compétence en ce qui concerne « la conservation et la gestion des ressources de la pêche maritime ». Dans les cas où l'OI, dans l'exercice de sa compétence exclusive en matière de pêche, conclut un accord avec un EM/CSRP prévoyant l'accès de navires battant pavillon de ses Etats membres pour pêcher dans la ZEE de cet Etat, les obligations de l'EP deviennent les obligations de l'OI. L'OI, en tant que seule partie contractante à l'accord d'accès aux pêcheries conclu avec l'EM/CSRP, doit veiller à ce que les navires battant pavillon de ses EM respectent les lois et règlements de l'EM/CSRP en matière de pêche et ne se livrent pas à des activités de pêche INN à l'intérieur de la ZEE de cet Etat. Si l'OI manque à son obligation de « diligence due », les EM/CSRP peuvent tenir celle-ci pour responsable de la violation de leurs lois et règlements en matière de pêche commise par un navire battant pavillon d'un EM de ladite OI alors qu'il pêchait dans la ZEE des EM/CSRP au titre d'un accord d'accès aux pêcheries conclu entre ladite OI et ces Etats membres. **UE**: trios precisions : ✓ compétence exclusive pour la conservation et la gestion des ressources de la pêche maritime dans ZEE et en haute mer ; ✓ compétence partagée : recherche, développement technologique et coopération au développement ; ✓ navire de pêche communautaire = navire battant pavillon d'un EM et immatriculé dans l'Union. ▪ Lorsqu'une OI conclut un accord d'accès aux pêcheries dont l'exécution dépend du *comportement de ses EM*, sa responsabilité est engagée pour manquement aux obligations découlant de l'accord et si l'OI a manqué à son obligation de «**diligence requise** »➔**responsabilité exclusive internationale de l'OI**. ▪ Cependant, en vertu de l'art. 6 paragraphe 2 de l'annexe IX de la CNUDM, l'OI et l'*EP concerné* sont conjointement et solidairement responsables s'ils n'indiquent pas *dans un délai raisonnable* à qui incombe la responsabilité en cas de pêche INN dans la ZEE d'un EM/CSRP.
	Obligation des EM/CSRP : • coopérer avec les « organismes internationaux compétentes afin de prendre les mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le stock partagé ne soit compromis par une surexploitation » (art. 61, al 2 de la CNUDM); • s'efforcer de « s'entendre sur les mesures pour coordonner et assurer la conservation et le développement d'un même stock de poissons ou des stocks d'espèces associées» s'ils se trouvent dans ZEE de plusieurs EM/CSRP (art. 63, al 1);

Question 4 : Quelles sont les droits et obligations de l'État côtier pour assurer la gestion durable des stocks partagés ou d'intérêt commun, en particulier ceux des thonidés et des petits pélagiques ?	• veiller à ce que les mesures de conservation et de gestion se fondent sur **les données scientifiques les plus fiables** dont disposent les EM/CSRP et, si ces données sont insuffisantes, appliquer le principe de précaution conformément à l'art. 2, al 2 de la Convention CMA ; • veiller à ce que les mesures de conservation et de gestion visent à maintenir ou à rétablir les stocks à des niveaux qui assurent le rendement constant maximum, eu égard aux facteurs écologiques et économiques pertinents, y compris les besoins économiques des communautés côtières de pêcheurs et les besoins particuliers des EM/CSRP, compte tenu des méthodes en matière de pêche, de l'interdépendance des stocks et de toutes normes minimales internationales généralement recommandées au plan sous-régional, régional ou mondial ; • se consulter lorsqu'ils mettent en place des mesures de gestion de ces stocks de manière à coordonner et à assurer leur conservation et leur développement. Des mesures de gestion doivent également être prises concernant la pêche de ces stocks par des navires battant pavillon d'Etats non membres ; • tenir dûment compte de leurs droits et obligations respectifs lorsqu'ils exercent leurs droits et s'acquittent de leurs obligations en vertu de la Convention dans leurs ZEE respectives ; • prendre en compte les préoccupations des **pêcheurs artisans** (art. 61 et 62 de la CNUDM). **Pour les thonidés**, les EM/CSRP ont : • l'obligation de **coopérer directement ou par l'intermédiaire de la CSRP** afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir leur exploitation optimale dans leurs ZEE ; • l'obligation de placer des observateurs ou stagiaires à bord des navires (art. 62, al 4, g) de la CNUDM). • le droit, en vertu de l'art. 64, paragraphe 1 de la Convention, de requérir la coopération d'Etats non membres dont des ressortissants pêchent les thonidés dans la région, directement ou par l'intermédiaire des OI appropriées, afin d'assurer la conservation des espèces en cause et de promouvoir leur exploitation optimale. **Diligence requise** : consultations de bonne foi, constructive, avec un effort substantiel de tous les Etats concernés en vue d'adopter des mesures efficaces pour coordonner et assurer la conservation et le développement des stocks partagés.

Tableau 6 : Avis consultatif rendu le 2 avril 2015 par le Tribunal international du droit de la mer

c) La Cour pénale internationale (CPI)

La CPI est compétente pour juger les auteurs de crimes d'envergure internationale, notamment des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité, des crimes de génocide, etc. L'environnement s'invite également dans son champ de compétence. En effet, avec l'entrée en vigueur du Statut de Rome, Traité régissant le TPI, le 1er juillet 2002, les questions d'environnement peuvent désormais s'inviter devant cette juridiction internationale consacrée aux crimes de guerre, crimes contre l'humanité, crimes de génocide. Ainsi, avec cette entrée en vigueur, la protection des biens culturels a été érigée à travers l'incrimination de crimes de guerre, en intérêt supérieur pour l'humanité et la communauté internationale[534]. L'article 8 du Statut de Rome donne compétence à la juridiction permanente pour juger les auteurs de crimes de guerre, lesquels comprennent notamment les « *attaques contre des bâtiments consacrés à la religion, à l'enseignement, à l'art, à la science ou à l'action caritative, des monuments historiques, des hôpitaux et des lieux où des malades ou des blessés sont rassemblés, à condition qu'ils ne soient pas des objectifs militaires* » ; que ces attaques soient réalisées dans le cadre d'un conflit armé international ou non international[535]. Cette qualification attribuée aux actes de destruction de bâtiments culturels ou de monuments historiques est relativement récente. En effet, elle n'existait ni devant le Tribunal militaire international de Nuremberg (TMIN), ni devant le Tribunal militaire international de Tokyo (TMIT)[536]. C'est plus tard que les Conventions de Genève du 12 août 1949 ont institué des dispositions et de coutumes de la guerre[537], qui soient de nature à

[534]A. Cassese, *International Criminal law*, Oxford UP, Oxford, 2003, p. 20.
[535]L'article 8 du statut de Rome sur la CPI
[536] Article 6(b) du Statut du TMIN et Article 5(b) du Statut du TMIT. »Sont considérés comme des crimes de guerre, » *sans y être limités, l'assassinat, les mauvais traitements ou la déportation pour travaux forcés ou pour tout autre but, des populations civiles dans les territoires occupés, l'assassinat ou les mauvais traitements des prisonniers de guerre ou des personnes en mer, l'exécution des otages, le pillage des biens publics ou privés, la destruction sans motif, des villes et des villages ou la dévastation que ne justifient pas les exigences militaires* ».
[537] Article 53 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre

interdire la destruction « *des biens mobiliers ou immobiliers, appartenant individuellement ou collectivement à des personnes privées , à l'État ou à des collectivités publiques, à des organisations sociales ou coopératives , sauf dans les cas où ces destructions seraient rendues absolument nécessaires par les opérations militaires* »[538], sans pour autant viser expressément le patrimoine culturel. Il a fallut en réalité attendre la création du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) pour que soient incriminés « *la saisie, la destruction ou l'endommagement délibéré d'édifices consacrés à la religion, à la bienfaisance et à l'enseignement, aux arts et aux sciences, à des monuments historiques, à des œuvres d'art et à des œuvres de caractère scientifiques* »[539]. En effet, les juges du TPIY ont considéré que le bombardement de la vieille ville de Dubrovnik classée sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité était une « *attaque non seulement contre l'histoire et le patrimoine de la région mais aussi contre le patrimoine culturel de l'humanité* ».[540]Pourtant et chose tout à fait curieuse, cette infraction n'a pas été évoquée devant le Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR), qui a pourtant été inspiré du TPIY, ni devant le Tribunal spécial pour la Sierra-Léone (TSSL), ni devant la dernière juridiction créée : le Tribunal spécial pour le Liban (TSL)[541].

L'article 8 du Statut de Rome a été véritablement utilisé par la CPI et pour le première fois, lors des poursuites qu'elle a engagé contre les auteurs des destructions de biens culturels à Tombouctou au Mali. En effet, depuis janvier 2012, le Mali est le théâtre d'un conflit armé déclenché par l'insurrection de groupes armés djihadistes revendiquant

---

[538] Article 53 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre
[539]Article 3(d) du Statut du TPIY.
[540] TPIY, Ch. Pr. I, *Le Procureur c. Miograd Jokic, Jugement portant condamnation*, 18 mars 2004,(IT-01-42/1), § 51. Cl. Bories, *Le patrimoine culturel en droit international. Les compétences des États à l'égard des éléments du patrimoine culturel*, Pedone, 2011, 558 p.
[541] Article 3 du Statut du TPIR, Article 3 du Statut du TSSL. C'est l'article 1 er du Statut du TSL qui énonce la compétence de la juridiction internationalisée. Mais les faits visés par le TSL constituent des attentats et non des destructions de biens culturels.

l'indépendance du Nord du pays. S'est ajoutée à cette situation, une crise politique née de la rébellion au sein de l'armée ayant entraîné, en mars 2012, le renversement du gouvernement par un coup d'État. Saisi de la situation, le Bureau du Procureur de la CPI a procédé, pendant six mois à l'examen préliminaire des faits avant d'ouvrir une enquête officielle pour meurtre, mutilations, traitements cruels et torture, mais aussi pour des attaques intentionnelles contre des biens protégés[542]. Après environ 21 mois d'enquête, le Procureur a pu identifier un premier suspect en la personne de *Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, également connu sous le nom d'« *Abou Tourab* »[543]. Membre du groupe armé Ansar Dine et chef de la brigade des mœurs. Il l'accusa de crimes de guerre pour les attaques intentionnellement dirigées, du 30 juin au 10 juillet 2012 contre des bâtiments consacrés à la religion et des monuments historiques, y compris neuf mausolées et une mosquée situés à Tombouctou. Sur la base des éléments rassemblés pendant l'enquête préliminaire, le Procureur a sollicité la délivrance d'un mandat d'arrêt à son encontre auprès de la Chambre préliminaire I, ce qui aboutit plus tard, soit le 26 septembre 2015, à l'arrestation du suspect et à son transfert à la Cour pénale internationale. Le 30 septembre 2015, le suspect a été présenté pour la première fois devant la Chambre préliminaire I qui confirma les charges à son encontre. Le 24 mars 2016, les poursuites engagées pour des attaques contre des bâtiments culturels et religieux sont inédites devant la Cour pénale internationale. Elles envoient un signal important, à

[542]Communiqué de presse intitulé : » Le Procureur de la Cour pénale internationale ouvre une enquête concernant les crimes de guerre commis au Mali : 'Les critères juridiques sont remplis. Nous allons enquêter'« 16/01/2013, accessible sur le site de la CPI : https://www.icc-cpi.int/FR_Menus/icc/press %20and %20media/press %20releases/news %20and %20highlights/pages/ pr869.aspx.

[543] Communiqué de presse intitulé : « Déclaration du Procureur de la CPI suite au transfèrement du premier suspect dans le cadre de l'enquête au Mali : 'Les attaques intentionnelles contre des monuments historiques et bâtiments consacrés à la religion constituent des crimes graves'« ,26/09/2015, accessible sur le site de la CPI : https://www.icc-cpi.int/fr_menus/icc/press %20and %20media/press %20releases/Pages/otp-stat-26-09-2015.aspx.

savoir celui de l'absence d'impunité pour ces actes dorénavant considérés comme des crimes.[544].

Ce saut d'un tribunal à l'autre, nous amène à nous interroger sur la reconnaissance pérenne de destruction de biens culturels comme crime international. Est-ce au regard du contexte ou du conflit qu'il convient de la retenir ?

d) La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)

La CJUE, ex-Cour de justice des communautés européennes (CJCE), fonde sa compétence dans le domaine de l'environnement sur le fait que l'un des objectifs de la Communauté européenne est la protection de l'environnement. Sa jurisprudence en la matière peut être illustrée par :

- l'arrêt de 2008 dans l'affaire Intertanko relative à une demande de décision préjudicielle portant sur la validité des articles 4 et 5 de la directive 2005/35/CE concernant la pollution causée par les navires et l'introduction de sanctions en cas d'infraction ;
- l'arrêt de 2011 dans l'affaire Air Transport Association of America concernant la question de savoir si le Protocole de Kyoto et l'Accord de ciel ouvert entre la Communauté européenne et les Etats-Unis étaient invocables dans le cadre du contrôle de légalité de la directive 2008/101/CE visant à intégrer les activités

[544]NICOLAS Marie, « Le procès de Tombouctou : Un tournant historique ? », *La Revue des droits de l'homme.* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 16 juin 2016, consulté le 01 octobre 2016. URL :http://revdh.revues.org/2109 ; DOI : 10.4000/revdh.2109

aériennes dans le système communautaire d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre[545].

e) La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)

La compétence de la CEDH a été étendue aux conflits en matière d'environnement à la faveur de la reconnaissance du droit à l'environnement comme faisant partie intégrante des droits de l'homme. En effet, pour P.M. BISCH, « personne ne peut douter que, du point de vue éthique, le droit à l'environnement soit pleinement un droit de l'homme[546] ». La riche jurisprudence de la CEDH a largement contribué à la promotion du droit de l'homme à un environnement sain à travers notamment les affaires suivantes :

- arrêt de 1994 dans l'affaire Lopez Ostra : du fait d'émanations de mauvaises odeurs provenant d'une tannerie, l'Espagne a été condamnée pour n'avoir pas pris des mesures idoines visant à assurer l'effectivité du droit à un environnement sain, protégé par la Convention européenne des droits de l'homme par le biais du droit au respect du domicile garanti par l'article 8, l'atteinte à l'environnement pouvant aussi affecter le bien-être d'une personne et la priver d'une bonne jouissance de sa vie privée et familiale ;
- arrêt de 1993 dans l'affaire Zander : les infiltrations d'une décharge ayant pollué des puits situés dans un terrain privé, la Suède a été condamnée pour n'avoir pas pris les mesures nécessaires permettant de jouir du droit à une eau potable.

[545] DOUMBE-BILLE S., MIGAZZI C., NERI K., PACCAUD F.SMOLINSKA A.M. droit international de l'environnement, Op Cit

[546]MEYER-BISCH (P.), le droit à l'environnement est il un droit de l'homme ? Article disponible en ligne : http://www.unifr.ch/SPC/UF/93mai/meyer-bisch.html, consulté le 10 juillet 2018

La CEDH a par ailleurs essayé de mettre en place une chambre de l'environnement à travers un protocole additionnel, mais celui-ci n'a jamais vu le jour.

f) La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples

Sur la base de l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui reconnait le droit à un environnement satisfaisant et global au peuple, la Cours africaine des droits de l'homme et des peuples peut connaître d'affaires relatives à la protection de l'environnement. Mais son accès reste difficile à raison de sa limitation aux seuls Etats et aux organisations intergouvernementales africaines[547].

g) La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a institué une Commission africaine des droits de l'homme et des peuples qui rend compte à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union africaine[548]. La Commission a des missions de promotion et de protection. Elle peut servir d'instance de médiation pour régler certaines affaires ou proposer des solutions appropriées aux gouvernements africains. La Commission africaine a conclu dans l'affaire Ken SARO-WIWA[549] qu'elle « *a été chargée par la Charte de l'obligation positive de prévenir la violation des droits de l'homme* » (§ 43). Les Etats africains ne peuvent plus se retrancher derrière leur prétendue souveraineté pour violer

[547] NGOY Walupakah, La Cour Africaine des droits de l'Homme et des Peuples: le problème du contrôle juridictionnel des droits de l'homme en Afrique, Mémoire online, Droit et sciences politiques, droits de l'homme et liberté fondamentale, Licence, droit public 2007

[548] P.-G. Pougoué, « La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples entre son passé et son avenir », in : *L'effectivité des droits fondamentaux dans les pays de la communauté francophone*, Montréal, AUPELF-UREF, 1994, pp. 529-532.

[549] Cette affaire peut être s*ur le site de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. (http://www.achpr.org)*

impunément les droits de l'homme[550]. La compétence de la Commission sur les questions relatives à la protection de l'environnement est évidente. En effet, on se rappelle que c'est la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples qui a consacré le droit de l'homme à l'environnement avec la consécration des peuples à un environnement sain.

C'est sur ce fondement que la Commission a connu certaines affaires relatives à l'environnement, notamment des affaires sur la défense des droits des peuples autochtones[551] et sur le changement climatique. En effet, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Commission africaine), réunie en sa 46ème Session ordinaire tenue du 11 au 25 novembre 2009 à Banjul en Gambie, a pris une Résolution sur le changement climatique et les droits de l'homme ainsi que la nécessité d'une étude sur son impact en Afrique. Dans cette résolution rendue le 24 novembre 2009, la Commission :

- appelle la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine à s'assurer que les normes et mesures de protection des droits de l'homme, telles que le principe du consentement préalable, libre et informé, soient incluses dans le texte juridique adopté sur le changement climatique ceci devant servir de mesure préventive des réinstallations forcées, de la dépossession des biens, de la perte des moyens de subsistance de violations de droits similaires ;
- appelle la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement à s'assurer que des

---

[550]*BOUKONGOU Jean Didier,* L'attractivité du système africain de protection des droits de l'homme, disponible en ligne : www.chr.up.ac.za/chr_old/centre_publications/ahrlj/.../BOUKONGOUfr.062.doc, consulté le 10 juillet 2018

[551]CADHP/Res.183 (XLIX) 2011: Résolution sur la protection des droits des femmes autochtones en Afrique
CADHP/RES.175 (XLVII1) 10: Résolution sur la détérioration de la situation des populations autochtones dans certaines parties de l'Afrique
CADHP/Res.153 (XLVI) 09: Résolution sur le changement climatique et les droits de l'homme et la nécessité d'une étude sur son impact en Afrique
CADHP/Res.121 (XXXXII) 07 Résolution sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones
Forest People Programme, Résolutions de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples pertinentes pour les droits des femmes autochtones en Afrique, publication disponible en ligne : www.forestpeoples.org/sites/fpp/files/publication/2011/08/francais.pdf, *consulté le 10 juillet 2018*

mesures spéciales de protection des groupes vulnérables comme les enfants, les femmes, les personnes âgées, les communautés autochtones et les victimes de catastrophes naturelles et de conflits soient inclus dans tout accord ou instruments internationaux relatifs au changement climatique;

- demande à la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'assurer que la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples soit associée à l'équipe de l'Union africaine chargée des négociations sur le changement climatique;
- décide d'effectuer une étude sur l'impact du changement climatique sur les droits de l'homme en Afrique à examiner au cours de la 47ème Session ordinaire.

Certains pays africains ont mis en place des tribunaux spéciaux pour les conflits environnementaux ou liés aux ressources naturelles, comme le tribunal des conflits fonciers ruraux du Niger ou le tribunal pour environnement du Kenya. A Madagascar, la création d'un tribunal environnemental est en bonne voie.

3. Nécessité d'une Chambre Environnement à la Cour de Justice de l'UEMOA

La Cour de Justice de l'UEMOA est compétente pour connaître des conflits en matière d'environnement. Cette compétence de principe peut se fonder sur les dispositions des articles 4, 60 et 101 du Traité de l'UEMOA.

En effet, selon l'article 4 (d), l'UMEOA a pour objectif d'« …instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivants: ressources humaines, aménagement du territoire, transports et télécommunications, environnement,

agriculture, énergie, industrie et mines… ». Ces politiques sectorielles sont mises en œuvre par le droit de l'environnement communautaire. À son article 60, le Traité dispose que la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement établit des principes directeurs pour l'harmonisation des législations des États membres. Elle identifie les domaines prioritaires dans lesquels, conformément aux dispositions du Traité, un rapprochement des législations des États membres est nécessaire pour atteindre les objectifs de l'Union. Cette harmonisation des législations nationales concerne celles relatives à l'environnement. L'article 101 du Traité fait référence à un cadre juridique dont le rôle consiste à définir des politiques sectorielles comprenant notamment une politique en matière d'environnement, à mettre en œuvre par les États.

L'ensemble de ces dispositions confirment la reconnaissance d'une compétence en matière d'environnement de la Cour de Justice de l'UEMOA.

Pour une meilleure mise en œuvre de cette compétence en matière d'environnement, la Cour devrait mettre en place une Chambre Environnement en son sein. Certes, l'organisation actuelle de la Cour ne prend pas en compte la création de chambres spécialisées, mais leur mise en place n'est pas exclue et peut être envisagée.

4. Tribunal international de l'environnement : une revendication restée vaine

Au regard de la recrudescence des conflits en matière d'environnement, les défenseurs de l'environnement appellent à la création d'une instance judiciaire universelle qui puisse connaitre des conflits environnementaux à haut impact écologique. Si la nécessité

de mettre en place un tribunal international de l'environnement est largement reconnue, on peut se demander s'il doit avoir un caractère permanent ou ad hoc[552].

Quelle que soit la formule retenue, le tribunal international de l'environnement doit pouvoir combler les lacunes des juridictions actuelles à compétence environnementale. Il devrait à cette fin :

- reconnaitre la capacité des ONG à intenter des actions contre les Etats pour manquement à leurs obligations internationales relatives à l'environnement ;
- appliquer des procédures simples afin de faciliter sa saisine ;
- s'ouvrir aux secrétariats des conventions environnementales et aux organisations internationales, voire même aux personnes physiques ;
- mettre en place des organes d'exécution de ses sentences afin d'éviter qu'elles ne demeurent ineffectives ;
- éviter de créer des conflits de compétence avec les juridictions existantes à compétence environnementale.

Ce tribunal doit en outre pouvoir connaitre des recours préventifs de dommages écologiques et non pas se focaliser seulement sur les différends concernant les préjudices réels et actuels. Les dommages écologiques étant souvent irréparables car irréversibles, l'action préventive demeure le meilleur remède.

Pour Jean Marc LAVIEILLE[553], la mise en place de ce tribunal se justifie par trois raisons principales : (i) elle correspondrait à une logique internationale ; (ii) l'environnement

[552] MALJEAN-DUBOIS Sandrine et RICHARD Vanessa, mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement, idées pour le débat N°09/2004, Gouvernance mondiale, IDDRI, 2004, disponible en ligne : https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/id_0409_maljeandubois.pdf, consulté le 10 juillet 2018

aurait, dans la perspective de la création d'une organisation mondiale pour l'environnement, un tribunal qui lui est propre ; (iii) ce tribunal répondrait à l'ampleur grandissante des différends à régler en matière d'environnement.

5. Emergence des juridictions environnementales nationales

Les juridictions environnementales nationales ont connu une croissance notable en moins d'un demi-siècle. Selon la publication précitée d'ONU Environnement[554], en 1970, il n'existait qu'un très petit nombre de cours et tribunaux environnementaux nationaux et uniquement en Europe. Quatre décennies plus tard, en 2009, ce nombre a atteint 350. Leur essor a ensuite eu lieu entre 2009 et 2016, en l'espace de sept ans seulement. En effet, en 2016, on comptait environ 1200 cours et tribunaux environnementaux dans 44 pays, dont six en Afrique – Egypte, Gambie, Kenya, Maurice, Nigéria, Soudan –, mais aucun parmi les pays de l'UEMOA.

En outre, des projets de création de juridictions environnementales sont à l'étude dans 20 pays, dont certains africains – Botswana, Malawi, Ouganda –, mais pas dans l'espace UEMOA. L'on a aussi identifié, dans 15 autres pays, des juridictions environnementales dont la création a été formellement décidée, mais qui n'ont pas encore vu le jour. Parmi ces 15 pays, sept sont africains – Gambie, Lesotho, Liberia, Malawi, Rwanda, Tanzanie, Zimbabwe –, mais aucun de l'UEMOA.

[553]LAVIEILLE Jean Marc, droit international de l'environnement, Op Cit
[554] ROCK PRING George &KITTYPRING Catherine, environmental Court and tribunals, A guide for policy makers, Op Cit

En sens inverse, cette étude montre aussi que des juridictions environnementales ont été dissoutes dans sept pays[555], dont l'Afrique du Sud.

L'essor rapide au cours du passé récent des juridictions environnementales nationales s'explique par divers facteurs, dont les évolutions et les principes émergeants du droit international de l'environnement, les actions en justice dans le domaine du climat, la pression de la société civile, l'influence de certaines constitutions nationales, dont celle du Kenya[556] qui a prévu la création de cours environnementales, l'interdépendance entre les droits de l'homme et le droit de l'environnement à travers le droit de l'homme à l'environnement, etc.

B. Le besoin de renforcer la justice de l'environnement

La faible effectivité du droit de l'environnement est en partie imputable à des causes institutionnelles[557], y compris l'application inadéquate de la législation environnementale par le juge. Celui-ci a tendance, dans les rares cas où il est saisi, à considérer les infractions environnementales comme des infractions mineures et, partant, à appliquer des sanctions qui, souvent, ne sont pas à la mesure des préjudices causés aux personnes ou à l'environnement. Le renforcement des capacités des magistrats en droit de l'environnement est donc fondamental pour qu'ils contribuent à l'effectivité et l'efficacité de cette branche spéciale du droit.

---

[555]ROCK PRING George &KITTYPRING Catherine, environmental Court and tribunals, A guide for policy makers, Op Cit

[556] Constitution du Kenya de 2010, article 162, al 2 : « Le Parlement établira des cours ayant le statut de Haute Cour afin d'entendre et de décider des litiges relatifs à […] l'environnement, l'usage et l'occupation du territoire et les titres fonciers » ; al 3 : « Le Parlement déterminera la compétence juridictionnelle et les fonctions des cours mentionnées à l'alinéa (2) ».

[557] Voir le chapitre 1 du titre précédent.

1. Renforcement des capacités des magistrats en droit de l'environnement

Le magistrat joue un rôle capital dans la mise en œuvre du droit de l'environnement et, par conséquent, dans la protection de l'environnement.

Le droit de l'environnement ne peut assurer une véritable protection ou une gestion durable de l'environnement que s'il est mis en œuvre de manière adéquate. Or le magistrat est un élément important de la chaine de cette mise en œuvre.

Pour assurer une meilleure protection de l'environnement, le droit de l'environnement a défini des règles, des infractions et des sanctions. Dans tous les Etats francophones de l'Afrique de l'Ouest, seul le magistrat est habilité à dire le droit, à prononcer des sanctions pour violation des règles environnementales. Il peut s'agir de sanctions civiles pour réparation des dommages environnementaux causés à autrui ou de sanctions pénales à l'encontre des auteurs d'infractions en matière d'environnement (peines d'emprisonnement, amendes, remise en l'état des lieux). Les peines privatives de liberté sont les plus appréhendées par les délinquants, notamment ceux des puissants groupes organisés de la criminalité environnementale.

Or l'application efficace des sanctions dépend largement du juge. Les sanctions qu'il prononce permettent au droit de jouer son rôle de dissuasion en décourageant d'éventuels délinquants de commettre des infractions. En revanche, l'inefficacité des sanctions prises par l'administration, qui sont essentiellement pécuniaires, tient à leur incapacité à dissuader d'éventuels délinquants[558]. En effet, il est démontré que ce que l'administration demande au

[558]Ce sont notamment les procédures transactionnelles développées plus haut.

délinquant de payer est nettement inférieur à ce qu'il gagne en commettant l'infraction. L'infraction environnementale est donc une source de gain pour le délinquant.

C'est pourquoi l'attitude peu réceptive du magistrat en matière d'environnement constitue une préoccupation majeure en raison de la place centrale qu'il occupe dans la mise en œuvre du droit de l'environnement.

En dehors de la procédure juridictionnelle proprement dite, le magistrat peut également jouer un rôle important en matière de transaction, son intervention étant souvent prévue par les textes nationaux au cours du processus transactionnel. Pour éviter que son intervention ne soit purement informelle, il est important qu'il soit formé en droit de l'environnement en vue d'une saine appréciation des conditions de la transaction, avant qu'elle ne soit mise en œuvre par l'administration.

Par ailleurs, le juge a un rôle majeur à jouer dans la promotion du droit de l'environnement, qui reste un droit relativement jeune dans les Etats africains. En effet, au-delà de la sanction, le juge peut contribuer à l'éducation et à l'information des populations lors des procès environnementaux, dans un contexte socioculturel peu favorable à la pleine réalisation du droit de l'environnement (pesanteurs socioculturelles, analphabétisme, ignorance).

En appliquant les sanctions prévues par les textes en vigueur dans la résolution juridictionnelle des conflits environnementaux, en intervenant de manière éclairée dans la procédure transactionnelle et en sensibilisant les populations au cours des procès

environnementaux, le juge contribue efficacement à l'application du droit de l'environnement, dans ses dimensions préventive, réparatrice et répressive.

D'où la nécessité de renforcer les capacités des magistrats en améliorant leur formation en droit de l'environnement. Le circuit universitaire classique par lequel passe le magistrat échappe d'habitude à l'enseignement du droit de l'environnement. En général, les magistrats sont recrutés sur la base de l'ancienne maitrise (M1) en droit, diplôme qui sanctionne la fin du second cycle universitaire. Or le droit de l'environnement fait généralement partie des circula du 3ème cycle universitaire.

Par ailleurs, les magistrats ne bénéficient pas non plus d'un enseignement en cette matière dans les écoles de formation des magistrats, où le droit de l'environnement n'est presque pas enseigné[559].

En effet, alors qu'il existe des écoles de formation des magistrats dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest, la majorité d'entre elles ne dispensent pas un module « droit de l'environnement ».

Il apparaît ainsi urgent de renforcer les capacités des magistrats en droit de l'environnement en leur dispensant une formation solide en la matière.

[559] Cependant, quelques rares écoles de la magistrature ont pris l'initiative d'enseigner le droit de l'environnement, mais le volume horaire de ces cours reste faible.

2. Efficacité de la formation des magistrats en droit de l'environnement

L'enseignement du droit de l'environnement n'étant pas assuré par les circuits habituels de formation des magistrats, d'importants efforts ont été consentis pour remédier à cette insuffisance, notamment à travers des ateliers de formation des magistrats. Mais ces types de formation ont des limites. En effet, elles sont très couteuses et ne permettent pas d'atteindre un grand nombre de magistrats. Par exemple, un atelier régional de trois jours pour la formation de 30 magistrats issus de 15 pays (à raison de deux magistrats par pays) peut coûter entre 17 000 000 et 20 000 000 FCFA (26 000 à 30 500 Euro)[560].

Face au faible impact de ce genre de formations, la meilleure façon d'assurer une formation efficace des magistrats en droit de l'environnement est de l'incorporer dans leurs propres écoles de formation. Pour garantir la pérennité et la solidité de cet enseignement, les écoles de magistrature doivent intégrer un module complet de droit de l'environnement dans leurs circula, avec un volume horaire défini à respecter. De la sorte, l'enseignement du droit de l'environnement devient obligatoire et se généralise pour tous les magistrats.

Pour assurer la pleine efficacité de la formation des magistrats en droit de l'environnement, il sied d'étendre cette formation aux auxiliaires de justice, car ils accomplissent des tâches complémentaires utiles, en particulier avant le jugement. Il s'agit notamment des agents et officiers de police judiciaire (APJ, OPJ), des inspecteurs de l'environnement, des gardes forestiers et d'autres fonctionnaires impliqués dans la protection de l'environnement, qui constatent les infractions, conduisent les enquêtes, etc. Il en va de même pour les agents de la douane chargés du contrôle des frontières et des

[560] Estimation faite sur la base des budgets des ateliers de formation que l'auteur a eu à organiser dans le cadre de ses activités quand il était en poste au Programme Afrique Centrale et Occidentale de l'UICN (2010-2018)

aéroports pour s'assurer que les espèces de faune et de flore soumises à un régime particulier de protection ou d'exploitation ne traversent pas les frontières de façon illégale.

Du reste, des perspectives encourageantes existent en matière de renforcement des capacités du juge en droit de l'environnement. C'est ainsi que :

- certaines écoles de magistrature ont pris des initiatives visant à enseigner le droit de l'environnement en leur sein, comme l'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM) du Burkina Faso, où un module droit de l'environnement est dispensé ;
- le nombre des magistrats qui s'intéressent au droit de l'environnement continu de croître, comme le montrent par exemple les statistiques des masters en droit de l'environnement, notamment celui à distance de l'université de Limoges ;
- la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN a mis en place en 2016 un Institut judicaire mondial pour l'environnement, fruit d'une collaboration entre écoles judiciaires nationales, institutions académiques, réseaux et associations judiciaires internationales et régionales, avec l'appui d'ONU Environnement, de l'Organisation des Etats américains et de la Banque asiatique de développement. Sa mission comprend l'appui à la formation tant des juridictions environnementales spécialisées que des juridictions de droit commun qui traitent des questions d'environnement ;
- un programme d'appui à l'enseignement du droit de l'environnement dans les écoles de formation de magistrats en Afrique francophone a été initié par l'UICN et l'IFDD/OIF, en collaboration avec ONU Environnement (Ex Programme des Nations Unies pour l'Environnement, PNUE) dans cinq écoles pilotes. Si les

résultats s'avèrent concluants, la formation sera étendue à des écoles de formation des magistrats en Afrique francophone.

Pour être nécessaire, le renforcement des capacités des magistrats ne suffit par pour rendre effectif le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA. S'y ajoute le besoin de réformer le droit pénal de l'environnement en vue de l'adapter aux spécificités du droit de l'environnement.

Paragraphe 2 : La nécessaire réforme du droit pénal de l'environnement

Le droit pénal général et le droit pénal de l'environnement, en leur état actuel, ne sont pas parvenus à s'adapter pleinement aux spécificités du droit de l'environnement. Pour une meilleure adaptation aux exigences de l'environnement, le droit pénal doit répondre à deux impératifs. Il doit tenir compte du fait que certains dommages environnementaux, d'une part, ont besoin d'un temps relativement long pour se manifester, toute chose qui est incompatible avec les délais habituels de prescription (A) ; d'autre part, sont irréversibles et donc irréparables, ce qui milite en faveur de la criminalisation de certaines infractions environnementales(B).

A. La réforme des délais de prescription

Les dommages environnementaux se distinguent des autres types de dommages par le caractère souvent différé de leur manifestation. En effet, pendant que certains dommages environnementaux se manifestent sur le champ, immédiatement après la commission de

l'infraction, tel l'abattage par un braconnier d'un animal protégé[561], d'autres se caractérisent par l'apparition de leurs effets après un temps relativement long, comme la pollution d'un site qui provoque des malformations chez les nouveaux-nés, 20 ans plus tard.

Les victimes directes ou indirectes des préjudices causés par de telles infractions[562] devraient donc avoir la capacité de faire valoir leurs droits au moment où se manifestent leurs effets[563]. Or les infractions en matière d'environnement se prescrivent souvent dans les délais de droit commun[564]. Dans ces conditions, le régime pénal actuel de protection de l'environnement fait lui-même obstacle à une réparation adéquate de certains dommages environnementaux.

Dans le souci de disposer d'un droit pénal efficace à même d'assurer la réparation de tout type de dommage environnemental, le régime pénal de l'environnement doit être repensé en vue de son adaptation aux exigences particulières de l'environnement. En ce sens, sa réforme doit tendre à définir de nouveaux délais de prescription bien adaptés à tous les types d'infractions environnementales et de dommages écologiques, que leurs effets se manifestent dans de brefs délais ou après un temps relativement long.

Deux options possibles sont envisageables à cette fin. La première option serait de définir de longs délais de prescription pour les infractions susceptibles de causer des dommages environnementaux à effets différés. Ces délais doivent s'étaler sur une fourchette

[561]Même dans ce cas, certains dommages, tels les impacts dus à l'absence de cet animal dans la chaine biologique peuvent se manifester des années après son abatage, ce qui montre que la plupart des dommages environnementaux se manifestent quelques années après la commission de l'infraction.
[562] L'environnement étant d'intérêt général, la victime directe d'un dommage écologique n'est pas la seule à en pâtir.
[563] En cas de décès de la victime directe d'une infraction à effet différé, ses ayant droits devraient avoir la capacité d'en demander réparation doit être reconnue aux ayants droit, de pouvoir les invoquer devant un tribunal.
[564]En général, 10 ans pour les crimes, trois ans pour les délits et un an pour les contraventions.

de temps suffisamment large pour couvrir une vaste gamme d'infraction et de dommages environnementaux de ce genre[565].

La seconde option serait de rendre ce type d'infractions imprescriptible[566], solution qui résoudrait les difficultés liées aux délais de prescription. Elle permettrait à la victime directe, à ses ayant droits ainsi qu'à toute autre personne intéressée de saisir le juge compétent à tout moment, sans qu'on ne puisse leur opposer des délais de prescription.

La difficulté que peut rencontrer la fixation de très longs délais de prescription pour les infractions environnementales, voire leur imprescriptibilité, résiderait dans la production des preuves. En effet, avec le temps, les éléments de preuve s'estompent et il peut devenir difficile d'établir un lien causal entre l'acte délictueux et le dommage provoqué.

Quoi qu'il en soit, mieux vaut être confronté à des difficultés relatives à la production de la preuve d'une infraction que de faire face à l'impossibilité absolue, pour cause de prescription, de s'adresser à un tribunal pour demander la réparation du dommage qui en résulte.

L'adaptation du droit pénal de l'environnement passe aussi par la nécessité d'élever au rang de crime certaines infractions en matière d'environnement.

---

[565]De longues années après la seconde guerre mondiale, des malformations et des pathologie résultant de la bombe atomique se sont manifestés.

[566] Cette option est voie d'être retenue par le Burkina Faso. La constitution du 11 juin 1991 du Burkina Faso est en cours de reforme. Selon l'article 6 du projet de Constitution « […] sont imprescriptibles, le crime de génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre, les crimes d'agression, les crimes environnementaux, le terrorisme et les crimes économiques ».

B. La criminalisation de certaines infractions environnementales

En plus de leurs caractéristiques particulières relatives à la manifestation tardive de certains de leurs effets, les dommages environnementaux se distinguent également des autres dommages par le fait qu'ils sont souvent irréversibles. En effet, certains dommages environnementaux ne sont pas réparables. Une fois qu'ils se sont produits, il est absolument impossible de rétablir l'environnement dans son état initial. Et même dans les cas où la réparation est possible, elle est extrêmement onéreuse ou requiert des technologies spécifiques. Pour ces raisons, la prise de mesures idoines visant la prévention de ces types de dommages constitue le meilleur remède. Parmi ces mesures préventives, de lourdes sanctions civiles et/ou pénales prononcées par le juge à l'encontre des contrevenants peuvent s'avérer particulièrement efficaces. Pour ce faire, les infractions les plus graves devraient être élevées au rang de crimes environnementaux.

Le crime environnemental, connu aussi sous d'autres appellations – « éco-crime », « écocide », « crime vert », « crime écologique », « crime contre l'environnement », etc. –, ne fait pas l'objet d'une définition qui fasse l'unanimité, mais il est néanmoins reconnu par la quasi-totalité des pays. Regroupant les incriminations incluses dans le droit de l'environnement, il peut être défini de divers points de vue.

Selon l'approche philosophique, le crime environnemental « s'appuie notamment sur le devoir de tous et chacun de participer à la protection de l'environnement compris comme bien commun contre les atteintes graves »[567].

[567] Cette définition renvoie à l'intérêt général que revêt la protection de l'environnement et qui doit ainsi incomber à tous. Voir Sansagent, crime environnemental, définition du crime environnemental, disponible en ligne : http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/Crime%20environnemental/fr-fr/, consulté le 10 juillet 2018.e 23 juin 2008, le climatologue James Hansen, témoignant devant le Congrès des Etats-Unis, a dénoncé les responsables du réchauffement climatique en ces termes : « Des sociétés ayant leurs intérêts dans les

Une autre approche, plus pragmatique, définit le crime environnemental comme une infraction à la législation sur l'environnement, dont la sanction pénale le place dans la catégorie des crimes[568]. Pour illustrer cette définition, un rapport du gouvernement américain[569]qualifie de crime environnemental les actes criminels entrant dans les catégories suivantes : commerce illégal d'animaux ou d'espèces en danger, pêche illégale, exploitation illégale des forêts, commerce illégal des matières précieuses, commerce de substances nocives pour la couche d'ozone, pollution par déchets toxiques.

L'article 8 de la Déclaration universelle des droits de l'animal[570] dispose : « Tout acte compromettant la survie d'une espèce sauvage, et toute décision conduisant à un tel acte constitue un génocide**,** c'est à dire un crime contre l'espèce. Le massacre des animaux sauvages, la pollution et la destruction des biotopes sont des génocides ».

La Commission européenne a proposé de criminaliser les infractions graves en matière d'environnement à travers un projet de directive, rendu public le 8 février 2007, prescrivant des peines de prison jusqu'à dix ans et des amendes jusqu'à 1,5 millions d'euros en cas de « crimes verts ». Ce projet de texte définit neuf types d'infractions qualifiées de crime environnemental ou crime vert. Ainsi « seraient passibles d'une peine de cinq à dix ans de prison les infractions commises intentionnellement telles que le rejet, l'émission ou

---

combustibles fossiles ont propagé le doute sur le réchauffement, de la même manière que les cigarettiers avaient cherché à discréditer le lien entre la consommation de tabac et le cancer. Les PDG de ces sociétés savent ce qu'ils font, ces dirigeants devraient être poursuivis pour crime contre l'humanité et la nature ». Voir FOUCART Stéphane, un climatologue en guerre contre les pétroliers, M planète, le monde, 25.06.2008 , disponible en ligne : https://www.lemonde.fr/planete/article/2008/06/25/un-climatologue-de-la-nasa-accuse-les-petroliers-de-crime-contre-l-humanite_1062472_3244.html, consulté le 10 juillet 2018

[568]En général, le droit pénal classe les infractions en trois catégories : contraventions, délits et crimes. Voir Sansagent, crime environnemental, définition du crime environnemental,, Op Cit

[569]Environmental crime is one of the most profitable and fastest growing new areas of international criminal activity. » Voir « Chapter II : Environmental Crimes », in International crime threat assessment, decembre 2000, publication disponible en ligne: https://fas.org/irp/threat/pub45270chap2.html, consulté le 10 juillet 2018.

[570]Déclaration universelle des droits de l'animal, FFPA (fédération française de protection animale), disponible en ligne : http://www.ffpanimale.fr/wp-content/uploads/2012/10/FFPA-D%C3%A9claration-Universelle-des-Droits-de-lAnimal.pdf, consulté le 10 juillet 2018.

l'introduction d'une quantité de substances ou de radiations ionisantes, ou de substantiels dommages à la qualité de l'air, du sol, de l'eau, aux animaux et aux plantes »[571].

En avril 2010, l'avocat Higgins POLLY a déposé officiellement le concept d'écocide auprès de la Commission du droit international des Nations Unies pour en faire le cinquième crime international contre la paix, à côté du génocide, du crime contre l'humanité, du crime d'agression et du crime de guerre. Cette proposition visait à amender le statut de Rome régissant la CPI[572]. L'écocide consisterait dans ce cadre en des « *dommages extensifs ou la destruction d'un écosystème d'un territoire donné* ».

La criminalisation d'infractions environnementales permet au droit de l'environnement de jouer son rôle de dissuasion. En effet, pour être efficace, la sanction doit être proportionnée à la gravité du crime. Les crimes environnementaux permettent à leurs auteurs d'en tirer d'énormes profits ou de réaliser des économies substantielles en évitant

---

[571]RIVAIS Rafaële, Bruxelles veut pénaliser les crimes contre l'environnement, le monde, M planète, article publié le 07 février 2007, disponible en ligne : https://www.lemonde.fr/planete/article/2007/02/07/bruxelles-veut-penaliser-les-crimes-contre-l-environnement_864541_3244.html, consulté le 10 juillet 2018.

[572] Article 5.1 du statut de Rome « Article5(1) La juridiction de la Cour est limitée aux crimes les plus graves, qui touchent la communauté internationale dans son ensemble. Conformément au présent statut, la Cour à juridiction pour les crimes suivants : *1. Le crime de génocide, 2. Crimes contre l'humanité, 3. Crimes de guerre, 4. Le crime d'agression. A cela l'auteur ajoute dans son projet un 5ème crime à savoir 5. Crime d'écocide.*

Selon l'auteur de la proposition *:* L'intégration de l'écocide au droit international permet non seulement de mettre fin à l'endommagement massif et/ou à la destruction de la Terre, mais il permet également la création d'une obligation juridique de protection pour tous les citoyens qui ont été ou qui sont toujours exposés au risque des dommages causés par l'écocide. Le but de l'obligation juridique de protection est d'empêcher, d'interdire ou de prévenir tout aussi bien les écocides causés par intervention humaine que ceux dûs à des causes naturelles. En tant que loi pénale, elle engage tout d'abord à un Etat à entamer des poursuites judiciaires : dans le cas ou un Etat soit peu dispose ou incapable de le faire, des individus pourront faire recours devant la Cour pénale internationale (CPI). La loi sur l'écocide permet l'application à la fois du droit civil et du droit pénal. Dans le cas d'une catastrophe écologique (comme par exemple la montée du niveau de la mer, écocide dû à des causes naturelles, déforestation massive, écocide causé par des êtres humains), les organisations étatiques ont non seulement l'obligation d'entamer des poursuites judiciaires mais également l'obligation d'assurer les secours.

Voir Loi sur l'écocide, proposition d'amendement au statut de Rome ; disponible en ligne ; http://eradicatingecocide.com/wp-content/uploads/2015/11/EL-factsheet_French-11.15.pdf, consulté le 10 juillet 2018.

d'appliquer des mesures juridiques de protection de l'environnement. Ce contournement des règles protectrices sacrifie sciemment tout ou partie d'un écosystème naturel. La sanction appliquée au crime environnemental ne doit donc pas permettre à son auteur de profiter de sa forfaiture. La sanction criminelle exemplaire est considérée comme étant la plus efficace en raison de son potentiel à affecter la réputation du délinquant.

Les crimes environnementaux dont l'objectif est souvent financier ont connu un accroissement inquiétant ces dernières années et leur « chiffre d'affaires » est très élevé. Différentes sources, notamment l'ONU, Interpol, des ONG (Green Peace), fournissent les données ci-dessous :

- le trafic d'espèces sauvages rapporterait 20 milliards de dollars par an ceux qui le commettent;
- le commerce illicite de bois (essences rares, protégées, etc.) représenterait 30% du marché mondial de bois, soit 30 milliards de dollars par, an dont 8 milliards pour les délinquants de l'Indonésie ;
- la pêche illégale rapporterait 23 milliards de dollars par an à ses auteurs ;
- le trafic de déchets toxiques exportés vers les pays les plus pauvres[573]ferait gagner à ceux qui le pratiquent plus de 27 milliards de dollars[574].

Les crimes environnementaux ont non seulement des impacts écologiques, mais aussi des enjeux financiers et sécuritaires[575]. Le marché de la criminalité environnementale est

[573] Dans un entretien au *Figaro* (9/11/2015), Alain Juillet, ancien responsable de la DGSE et de l'intelligence économique auprès du Premier ministre français, cite le cas de la Somalie : "Une des raisons de la dérive vers le piratage en mer dans ce pays est liée au fait que des bateaux déversaient des déchets polluants au large du pays, bien loin des côtes occidentales, et cela a tué les poissons. Devant la raréfaction de la ressource piscicole, la population somalienne a évolué vers d'autres activités !"

[574] FLORINA Jean François, Crimes contre l'environnement, crimes contre l'humanité, la COP21 focalise l'attention des décideurs sur les questions climatiques. Il existe pourtant bien d'autres atteintes à l'environnement qui mériteraient une mobilisation résolue des Etats, HUFFPOST, disponible en ligne : http://www.huffingtonpost.fr/jean-francois-fiorina/crimes-contre-lenvironnem_b_8707858.html (3/12/2015, actualisé le 5/10/2016), consulté le 10 juillet 2018

stimulé par une demande forte et croissante[576]. Pour y faire face, il est indiqué d'agir sur les autres leviers, y compris les connivences et la corruption des élites locales[577], ainsi que l'adaptation des sanctions pénales[578]. Dans ce sens, des chercheurs et des ONG plaident pour la reconnaissance des *"écocides"*, c'est-à-dire les crimes environnementaux les plus graves, et leur judiciarisation à travers la Cour pénale internationale.

Devant la gravité des crimes environnementaux, une conférence internationale sur « sécurité et crime contre l'environnement » a été organisée à Nîmes en novembre 2015 par le Forum international des technologies de la sécurité et Interpol. Elle a lancé un appel solennel visant à lutter contre ce fléau, qui a mis l'accent sur quatre priorités :

- renforcer la prévention des crimes contre l'environnement ;
- intensifier les poursuites contre ces crimes ;
- améliorer les voies de recours pour les dommages causés ;
- suivre l'impact des mesures prises contre ces crimes[579].

Le droit international de l'environnement engage les Etats à incriminer les infractions environnementales les plus graves et à prendre des mesures idoines pour mettre en œuvre les sanctions qui leur sont applicables. C'est notamment le cas de la convention sur la protection de l'environnement par le droit pénal du 4 novembre 1998 (articles 2 et 3).

---

[575] Le trafic d'ivoire, comme celui des diamants, finance plusieurs groupes armés en Afrique, comme l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) ougandaise, les Chabab de Somalie et les milices djandjawids du Darfour. En Italie, l'essentiel des crimes contre l'environnement affecte les quatre régions méridionales (Campanie, Calabre, Sicile et Pouilles), territoires d'implantation privilégiée des mafias. *Ibid*

[576] Marie-Béatrice Baudet et Serge Michel citent le cas qu'un braconnier indien *"employé par un intermédiaire indien lui-même en liaison avec un trafiquant chinois ou népalais va gagner 300 dollars pour l'abattage d'un tigre. Une fortune dans un pays où la richesse par habitant s'élevait en 2013 à 1 325 euros."Ibid*

[577] A Madagascar, l'exploitation illégale du bois de rose est due en partie à la faiblesse des peines encourues, qui sont sans commune mesure avec celles du trafic de drogue, par exemple. *Ibid*

[578] Aux Etats-Unis, être arrêté avec un kilo de stupéfiants est passible de 10 ans de prison, mais la sanction est seulement de un an d'emprisonnement s'il s'agit d'un kilo de poudre de corne de rhinocéros, pourtant nettement plus rémunératrice. *Ibid*

[579] Wildlife Angel, Conférence en criminalité environnementale à Nîmes, in faune sauvage , WA, 25 novembre 2015, disponible en ligne : https://wilang.org/conference-en-criminalite-environnementale-a-nimes/, consulté le 10 juillet 2018

Le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA renvoie la définition des infractions aux droits nationaux des Etats membres[580]. Il leur revient donc de prévoir dans leur ordre juridique interne, notamment la législation sur l'environnement, des incriminations environnementales. Cette situation était déjà prise en compte dans les droits nationaux de certains Etats de l'UEMOA bien avant l'émergence du droit communautaire. En effet, la plupart des Etats membres de l'UEMOA ont élevé au rang de crime environnemental, par exemple, le rejet de déchets toxiques dans la nature en violation du droit en vigueur[581].

Paragraphe 3 : Une diligence dans la finalisation des projets de textes communautaires latents

Le processus d'adoption des textes communautaires, notamment ceux visant la protection de l'environnement au sein de l'UEMOA, est un exercice malaisé, nécessitant un parcours assez lent. Quelles sont les causes de cette lenteur ? L'on peut en dénombrer deux principalement.

La première cause de cette lenteur tient au processus-même d'adoption des textes communautaires au sein de l'UEMOA, qui implique un double niveau de validation des projets de textes. Le premier niveau se fait à l'échelle des Etats membres. En effet, dans la procédure d'adoption d'un texte communautaire au niveau de l'UEMOA, le projet de texte est soumis à un premier niveau de validation par les Etats membres. Celle-ci se fait à travers un atelier national de validation organisé par la Commission de l'UEMOA dans chaque Etat membre. C'est donc après avoir reçu l'onction des acteurs nationaux de chaque Etat membre que le projet de texte est validé au niveau régional lors d'un atelier régional de validation

[580] Voir par exemple, projet de règlement sur la biosécurité, projet de règlement sur les évaluations environnementales de l'UEMOA

[581] Articles 141 à 144 du code de l'environnement du Burkina Faso de 2013. Au Maroc, la loi de 2003 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement dispose : « Sous réserve des textes en vigueur et sans préjudice de l'application des sanctions pénales prévues par la législation en matière de réparation civile, l'administration peut imposer à tout auteur d'une infraction, ayant eu pour conséquence une dégradation de l'environnement, de remettre en l'état l'environnement lorsque cette remise en état est possible » (art. 69).

également organisé par la Commission. L'un des avantages de cet atelier régional de validation est que des experts d'autres institutions régionales ou internationales peuvent y prendre part pour apporter leur expertise. Cette expertise extérieure à l'Union enrichit ainsi le projet de texte par une perspective de droit communautaire comparé. Après avoir subi ces deux niveaux de validation, le projet de texte est soumis pour adoption aux différents organes de l'Union, à savoir la réunion des experts, le Conseil des ministres (y compris l'avis des ministres techniques ou ministres concernés), la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement.

La seconde cause de la lenteur dans l'adoption des textes communautaires est liée à la multitude d'institutions qui coexistent en Afrique de l'Ouest, dont les principales sont le CILSS, la CEDEAO et l'UEMOA[582]. Ces institutions ouest-africaines ont en commun un bon nombre d'Etats membres[583]. Par souci d'harmonisation du droit communautaire de l'environnement ouest-africain, les trois principales institutions veillent au rapprochement de leurs cadres juridiques communautaires en essayant d'avoir des projets de textes consensuels à contenu presque uniforme, que chaque institution soumet pour adoption à ses organes, conformément à ses procédures internes. Bien qu'appréciée, cette volonté de rapprochement implique des rencontres d'harmonisation multi-acteurs qui rendent le processus d'adoption lent et couteux.

Une amélioration du processus de négociation des textes communautaires en Afrique de l'Ouest devrait donc être opérée afin de raccourcir le temps requis pour leur adoption. Des projets de textes communautaires peuvent rester plus d'une dizaine d'années dans le circuit de l'Union sans aboutir à une adoption finale. C'est le cas notamment du projet de règlement communautaire sur la biosécurité, qui a été initié en 2007[584]. Des mesures idoines doivent dès lors être prises pour permettre l'adoption finale des projets de textes communautaires en souffrance dans le but de renforcer le droit positif communautaire de l'environnement de l'UEMOA.

---

[582] Voir supra, chapitre préliminaire, section I, paragraphe 1

[583] L'UEMOA comprend huit Etats membres qui sont tous également membres de la CEDEAO. La CEDEAO comprend 15 Etats membres, dont 11 sont également membres du CILSS. Le CILSS en compte 13, mais ses interventions couvrent tous les 15 Etats membres de la CEDEAO.

[584] Après l'adoption en 2007 du programme régional de biosécurité de l'UEMOA, le processus de réglementation communautaire de la biosécurité de l'UEMOA s'est déployé en 2007-2008. La fusion des trois initiatives CEDEAO, CILSS et UEMOA sur la biosécurité a été opérée en 2009.

Section II : Pour un droit communautaire de l'environnement plus efficace

Assurer l'effectivité du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA est une préoccupation, assurer son efficacité est une nécessité.

L'efficacité du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA passe par la prise en compte d'un certain nombre d'impératifs, notamment la mise en œuvre de sanctions complémentaires (§ 1) et le respect du principe de non régression (§ 2), mais aussi par sa réforme afin de renforcer les mesures de protection de l'environnement (§ 3).

Paragraphe 1 : L'institution et l'application des sanctions complémentaires

Les sanctions applicables aux infractions en matière d'environnement ne sont pas adaptées à sa protection. Civiles et pénales, elles aboutissent au paiement de dommages et intérêts aux personnes affectées par les préjudices subis et à des peines privatives de liberté et/ou des amendes. Les sanctions tournent pour l'essentiel autour du paiement d'une somme d'argent, qui n'est utilisée pour réparer le dommage écologique causé que dans une faible proportion. Une très grande partie des fonds ainsi versés ne sert pas à la réparation des dommages environnementaux.

Le principe du pollueur payeur a été initialement institué pour remédier cette situation. Mais dans sa mise en œuvre, on a quelque peu dévié son objectif principal en utilisant une partie des fonds versés au titre de ce principe à d'autres fins que la dépollution des sites pollués ; si bien qu'en fait ce principe ne contribue pas non plus de manière efficiente à la réparation du préjudice écologique, ni même à sa prévention.

Devant cette inefficacité des sanctions classiques applicables aux infractions environnementales, il faut songer à mettre en œuvre des sanctions complémentaires à celles qui existent déjà.

Ainsi, la remise en état des lieux constitue une sanction efficace pour la réparation du préjudice écologique. A défaut d'une remise complète des lieux en leur état initial, l'on peut au moins imposer la remise en état partielle des lieux endommagés. Du reste, quelle autre peine que la remise en l'état de la nature détériorée ou la restitution d'une espèce animale ou végétale illégalement prélevée est susceptible de mieux rétablir l'ordre troublé par l'infraction[585] ? Restituer alors les lieux en leur état initial est bien évidemment la solution la plus adéquate tant pour remédier aux conséquences d'un comportement délictueux que pour y mettre fin[586]. Cette sanction a également un rôle éducatif, surtout à l'endroit de la petite délinquance[587].

Les sanctions des infractions environnementales doivent donc intégrer cet impératif. Ajouter aux peines classiques, la sanction complémentaire de remise les lieux en l'état permet d'assurer une véritable réparation du préjudice écologique, car l'environnement dégradé, en reprenant son état initial, ou presque, recouvre sa capacité de procurer les services écosystémiques indispensables au maintien de la vie terrestre de façon durable. Restituer la nature dans son statut initial est en effet le meilleur moyen d'œuvrer à sa durabilité.

[585]OUERAOGO Clarisse, les sanctions alternatives aux peines classiques en droit de l'environnement : étude comparative (France et Burkina Faso), in revue juridique de l'environnement N°4, 2000, pp 533-553
[586] LITMAN MARTIN Marie-José, les infractions relatives à l'environnement et la remise en l'état des lieux ordonnée par le juge pénal, cité par OUEDRAOGO Clarisse, *Ibi*d
[587]*Ibid*

Le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA ne définit pas les sanctions applicables aux violations des textes régissant la protection communautaire de l'environnement de l'Union, laissant le soin de les fixer aux législateurs nationaux des Etats membres. Il revient alors à ces derniers de prévoir les différents types de sanctions dans leur droit pénal de l'environnement.

Certaines législations environnementales comportent des dispositions relatives à la remise en l'état des lieux[588], mais ces sanctions restent limitées. En effet, elles ne constituent pas des sanctions générales intégrées dans les codes pénaux des différents pays. Mais si elles n'y figurent pas en termes généraux, il arrive que ces codes les évoquent et renvoient pour le surplus à des textes spécifiques.

Effectivement, ces sanctions sont généralement prévues par des lois spécifiques, comme celles relatives à l'environnement, aux forêts, à l'urbanisme, qui complètent à ce titre les codes pénaux. Aussi la remise en l'état de l'environnement dégradé n'est-elle pas une peine principale. Elle se présente toujours comme une peine complémentaire, accessoire à la peine principale, dont le prononcé reste à la discrétion et à la sensibilité du juge.

La convention régionale européenne[589]sur la protection de l'environnement par le droit pénal encourage les Etats à intégrer dans leur droit pénal de l'environnement des sanctions visant la remise en état des lieux[590].

---

[588]Article 122 de la loi 006-2013/AN du 2 avril 2013 portant code l'environnement au Burkina Faso : « dans le cadre de la répression des infractions en matière d'environnement, la juridiction saisie peut dans tous les cas ordonner la publication de la condamnation. Elle peut en outre et selon les cas ordonner la cessation ou la suspension des activités pour une durée qu'elle fixe, la fermeture de l'établissement, la remise en l'état et l'assainissement des lieux, sans préjudice des réparations civiles ».

[589] Convention adoptée à Strasbourg le 4 novembre 1998 dans le cadre du Conseil de l'Europe.

[590] Article 6 de la Convention : « Chaque Partie adopte, conformément aux textes internationaux pertinents, les mesures appropriées qui pourraient être nécessaires pour rendre les infractions, établies conformément aux articles 2 et 3, passibles de sanctions pénales qui tiennent compte de leur degré de gravité. Ces sanctions

En dehors de la remise en l'état des lieux, d'autres sanctions complémentaires, comme les travaux d'intérêt général, sont couramment prescrites par les législations environnementales[591]. Au demeurant, les travaux d'intérêt général peuvent eux-mêmes contribuer à la remise en l'état des lieux. Par exemple, le juge peut condamner une personne ayant coupé illégalement des arbres à des travaux d'intérêt général consistant à planter des arbres de substitution ou à entretenir des arbres existants.

Paragraphe 2 : La nécessaire prise en compte du principe de non régression

Le principe de non régression est parti du constat que « ce qu'une loi a fait, une autre loi peut le défaire »[592]. Autant une nouvelle loi peut viser à améliorer les objectifs de préservation de la biodiversité ou de diminution de la pollution, autant elle peut édicter des mesures moins protectrices ou moins rigoureuses, marquant ainsi une régression par rapport à la loi antérieure en réduisant ou en altérant les niveaux de protection de l'environnement précédemment atteints.

---

doivent permettre l'emprisonnement et les sanctions pécuniaires, et peuvent inclure la remise en état de l'environnement ».
Article 8 : Chaque partie peut, à tout moment, dans une déclaration adressée au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, indiquer qu'elle prévoit la remise en l'état de l'environnement conformément aux dispositions suivantes du présent article :
a) les autorités compétentes peuvent ordonner la remise en l'état de l'environnement s'agissant d'une infraction établie conformément à cette convention. Une telle ordonnance peut être assortie de certaines conditions ;
b) lorsqu'une ordonnance de remise en l'état de l'environnement n'a pas été respectée, les autorités compétentes peuvent, conformément au droit interne, la rendre exécutoire aux frais de la personne soumise à l'ordonnance, ou ladite personne peut être passible, alternativement ou cumulativement, d'une autre sanction pénale.

[591] La plupart des lois relatives à la protection de l'environnement, notamment les codes de l'environnement de pays de l'UEMOA, prévoient les travaux d'intérêt général au titre des peines complémentaires.

[592] PRIEUR Michel, le principe de non régression en droit de l'environnement, condition du développement durable, RADE N°00, UICN, IFDD/OIF, Dakar 2013

Dans la perspective d'un tel risque de régression, comment assurer la stabilité ou, encore mieux, la progression des instruments juridiques relatifs à la gestion durable des ressources naturelles et à la lutte contre les pollutions ?

Animé par ce souci d'éviter la remise en cause des acquis du droit de l'environnement, le professeur Michel PRIEUR a eu le génie de concevoir un mécanisme juridique qu'il a baptisé « principe de non régression ». Quels en sont les objectifs et les fondements ?

Dernier né, mais le plus important, des principes fondamentaux du droit de l'environnement, le principe de non régression peut être considéré comme leur « ancêtre », non pas au regard de son jeune âge qui contraste bien avec cette qualification, mais en considération de son rôle crucial, en ce qu'il permet aux autres principes d'atteindre leurs objectifs en les inscrivant dans la progressivité, dans la durabilité de leurs acquis. Le principe de non régression se placerait alors au-dessus des autres principes en ce qu'il veille sur eux, garantit leur existence, les conserve et les préserve contre tout risque de régression. Dès lors, le principe de non régression devrait se situer au sommet de la pyramide des principes fondamentaux du droit de l'environnement. C'est ce jeune principe qui permet à ses aînés de s'inscrire sur le registre des acquis indérogeables.

Du droit de l'environnement au droit à l'environnement, l'homme se trouve au centre de la protection de l'environnement. Le droit de l'environnement veille aussi à protéger la vie de l'homme, à sa santé, à lui garantir un logement décent, de l'eau potable, etc. Couplé au concept de développement durable, le droit de l'environnement élargit ses ailes pour embrasser les intérêts des générations actuelles et futures. Cette profonde dimension

temporelle renforce la nécessité pour le droit de l'environnement de se soucier du présent comme de l'avenir en évitant toute régression.

La préoccupation qui est à la base du principe de non régression peut se comparer à celle d'un entraineur d'une équipe de football de première division (D1) jouant un match décisif pour s'y maintenir et qui risque, en cas de défaite, de descendre en deuxième division (D2). L'entraineur met en garde ses joueurs :« faites attention, vous n'avez pas droit à l'erreur ». L'enjeu pour cette équipe, c'est d'éviter la régression, donc de ne pas perdre le match pour rester en D1. En droit de l'environnement, l'erreur est de remettre en cause les acquis, en remplaçant des règles protectrices par des règles moins rigoureuses.

Principe fédérateur, le principe de non régression interdit de diminuer le niveau de protection assuré par une règle de droit en la remplaçant par une autre moins rigoureuse, conduisant ainsi à la perte d'un acquis.

Le principe de non régression a déjà trouvé écho dans des instruments juridiques fondés sur une approche de progression, comme la constitution de l'Equateur de 2008 (art. 11-8 et 423) ou celle du Bhoutan de 2008 (art. 5-3)[593]. La jurisprudence a également consacré le principe de non régression, comme en témoignent l'arrêt du 20 mai 1994 de la Cour constitutionnelle de Hongrie et l'arrêt du 1er avril 2006 du Tribunal constitutionnel de Pérou.

[593]PRIEUR Michel, le principe de non régression en droit de l'environnement, condition du développement durable, Op Cit

Devenu de nos jours l'un des principes fondamentaux du droit de l'environnement, il a aussi fait l'objet d'une reconnaissance internationale. En effet, il a été notamment pris en compte dans *L'avenir que nous voulons*, la déclaration finale de Rio+20.

Le développement du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA devrait se conformer à ce principe. Son respect contribuerait à renforcer l'efficacité du droit communautaire de l'environnement, par exemple en empêchant l'Union d'adopter des dispositions communautaires moins rigoureuses que celles des lois nationales de ses Etats membres dans le domaine de la protection de l'environnement. Absent pour le moment du droit communautaire, le principe de non régression a fait son apparition dans un Etat membre de l'Union, la Côte d'Ivoire, dont la loi 2014-390 du 20 juin 2014 portant orientation sur le développement durable l'a pris en compte par le biais du concept de progressivité.

Paragraphe 3 : L'impératif de révision du Traité constitutif de l'UEMOA

Le Traité constitutif de l'UEMOA du 10 janvier 1994 est entaché des mêmes limites que celui de l'Union européenne adopté à Rome le 25 mars 1957. Ce texte primitif de l'UE n'a pas pris en compte l'environnement en termes explicites. Ce n'est que de manière implicite qu'il a pu l'être, à travers l'article 100 du Traité relatif à l'harmonisation des législations nationales et parfois l'article 235 relatif aux missions de l'Union : établir un marché commun, rapprocher les politiques économiques, promouvoir un développement harmonisé des activités économiques. L'UE s'est fondée sur l'article 100 pour adopter les premières directives relatives à la protection communautaire de l'environnement. Il est vrai qu'en 1957 les questions d'environnement ne se posaient pas avec la même acuité. Mais

lorsque la protection de l'environnement est devenue un enjeu planétaire à partir des années 60 -70, l'UE a dû réformer son droit primaire pour s'adapter au nouveau contexte marqué par la nécessité d'intégrer la protection de l'environnement au développement économique. Cette réforme a conduit à travers l'adoption de l'Acte unique européen en 1986 et du Traité de Maastricht en 1992, à l'intégration formelle de la protection de l'environnement dans les objectifs de l'Union.

Adopté en 1994, après ces réformes du droit communautaire européen de l'environnement, le Traité de l'UEMOA aurait pu s'en inspirer pour se conformer aux exigences, tant universelles que régionales, liées à la sauvegarde de l'environnement et au développement durable, pour en faire l'un des objectifs explicites de l'UEMOA.

Si l'UEMOA a choisi de se démarquer du droit communautaire européen ; émanation d'anciens pays colonisateurs, elle aurait pu néanmoins s'inspirer d'autres exemples empruntés au droit communautaire africain. Ainsi, le Traité instituant la Communauté économique des Etats de l'Afrique centrale (CEEAC), adopté à Libreville le 18 octobre 1983, stipule à son article 4 que « le but de la Communauté est de promouvoir et de renforcer une coopération harmonisée et un développement équilibré et auto-entretenu dans tous les domaines de l'activité économique et sociale, en particulier dans les domaines de l'industrie, des transports et communications, de l'énergie, de l'agriculture, des ressources naturelles, … ». De son côté, le Traité révisé de la CEDEAO, adopté à Cotonou le 24 juillet 1993, consacre son chapitre VI à la coopération en matière d'environnement et de ressources naturelles (art. 29-31)[594].

[594]Articles 29 à 31 du Traité révisé de la CEDEAO. Voir supra, Partie I, titre I, chapitre I, section I, paragraphe2

Pour remédier à l'insuffisante prise en compte de la protection de l'environnement par le droit primaire de l'UEMOA, il y a lieu de le réformer en procédant à une double revue :

- celle du Traité constitutif afin d'y intégrer la protection de l'environnement comme l'un des objectifs de l'Union, dans le cadre du développement durable ;
- celle du Protocole additionnel II pour conférer à la Politique commune d'amélioration de l'environnement un caractère transversal et global et pour que les politiques sectorielles tiennent également compte des impératifs de la protection de l'environnement.

Cette nécessaire réforme du droit primaire lui permettra de contribuer de manière efficiente au renforcement de l'efficacité du droit communautaire de l'environnement de l'Union et à son adaptation aux exigences universelles, régionales et même nationales, ainsi qu'à sa conformité et sa compatibilité avec le droit international de l'environnement et aux évolutions scientifiques et technologiques.

CONCLUSION DU TITRE

L'une des difficultés que rencontre le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA réside dans la problématique de sa mise en œuvre. Son effectivité ne doit pas être considérée comme une question statique, mais comme un processus dynamique.

A l'instar du droit de l'environnement dans sa globalité, le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA n'a pas atteint un niveau adéquat de mise en œuvre, qui permette l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixés.

Les raisons en sont nombreuses et sont similaires à celles qui entravent la mise en œuvre du droit de l'environnement général.

L'effectivité du droit de l'environnement doit se doubler de son efficacité. Il ne sert à rien de mettre en œuvre un droit de l'environnement s'il est inefficace. Dans le cas de l'UEMOA, en même temps qu'il importe d'améliorer l'effectivité de son droit communautaire de l'environnement, il est aussi impératif d'en renforcer l'efficacité. Des pistes de solutions ont été identifiées dans ce sens. Il reste à convaincre les responsables de l'Union de prendre des mesures idoines pour les mettre en pratique.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

La mise en œuvre du droit de l'environnement obéit à des règles procédurales et fait appel à des institutions. Le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA, outre ces règles communes, obéit aussi à des règles particulières.

Le droit communautaire de l'environnement doit sa force exécutoire à une double action, dont l'une se déroule au niveau des instances communautaires et l'autre au niveau des Etats membres de la Communauté. Pour être opposable, le droit communautaire de l'environnement, après son adoption par les organes de la Communauté, doit être domestiqué dans l'ordre juridique interne des Etats membres, suivant les procédures internes propres à chacun d'eux. Dans le cadre de l'UEMOA, à l'exception de la directive, le droit dérivé communautaire s'applique directement aux Etats membres sans avoir besoin d'aucune forme de transposition. Dès lors qu'il s'intègre dans l'ordre juridique interne des Etats membres, le droit communautaire de l'environnement prend place au-dessus des normes nationales conformément au principe de primauté du droit communautaire.

Pour être mis en œuvre de façon effective, le droit communautaire de l'environnement doit faire l'objet de contrôles assurés par des organes juridictionnels et non juridictionnels. L'un de ces organes de contrôle est la Cour de justice de l'Union, compétente pour connaitre des litiges environnementaux à l'échelle communautaire, mais qui n'arrive pas à exercer pleinement ses prérogatives faute d'être effectivement saisie pour ce type de conflits par les acteurs sociaux. Il convient donc d'améliorer les conditions de son accessibilité afin qu'elle puisse statuer sur les litiges nés de la violation des règles juridiques visant la protection de l'environnement.

Le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA ne doit pas seulement être effectif, il faut aussi qu'il soit efficace. Aux fins de son efficacité, il devrait être réformé à divers égards. En particulier, les sanctions classiques qu'il prévoit devraient être adaptées aux besoins spécifiques de la protection de l'environnement et d'autres types de sanctions devraient être promus pour préserver l'intégrité de la nature, telle la remise en état des écosystèmes dégradés. Dans le même ordre d'idées, les infractions environnementales les plus graves devraient être criminalisées. Enfin, à la faveur de cette réforme, le principe de non régression devrait être consacré par le droit communautaire de l'environnement de l'Union.

Une telle réforme significative du droit communautaire de l'environnement requiert engagement et courage de la part des responsables de l'UEMOA pour faire de l'Union une institution moderne répondant aux exigences de la protection de l'environnement dans le respect des principes et des normes du droit international.

Le droit communautaire de l'environnement bénéficie de l'appui des éco-juristes pour son développement et sa mise en œuvre. L'UEMOA a tendance à faire appel à leur expertise à travers des appels à consultance. Il sied pour l'Union d'internaliser cette expertise pour qu'elle puise la mettre à profit de manière permanente. Elle pourrait à cette fin mettre en place une cellule juridique au sein de son Département de l'Agriculture, des Ressources en Eau et de l'Environnement (DAREN), qui se chargerait des questions juridiques communautaires relatives à la protection de l'environnement.

CONCLUSION GENERALE

L'étude du droit de l'environnement est un exercice passionnant. Celle du droit communautaire de l'environnement est une curiosité. Elle devient un devoir pour celui qui la conduit dès lors que l'UEMOA, espace singulier historiquement[595]et économiquement[596], constitue de surcroît son biotope communautaire.

Le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA souffre de lacunes pour ainsi dire consanguines. Une bonne partie de ses limites est, en effet, imputable à son Traité constitutif. Or, celui-ci étant le plus jeune des traités ayant créé une organisation communautaire, il aurait dû mettre à profit les riches expériences de ceux qui l'ont précédés au regard de la protection communautaire de l'environnement. Mais pour des raisons qui restent mystérieuses, les constituants communautaires de l'UEMOA n'ont pas clairement épousé l'approche conciliant développement économique et protection de l'environnement préconisée par le principe 4 de la Déclaration de Rio de 1992, fondée sur l'indissociabilité des dimensions environnementale, économique et sociale du développement durable.

Le péché est donc originel, le ver est dans le fruit. Les limites initiales du droit communautaire sont inscrites dans son acte de naissance. Mais au-delà de la recherche des causes primitives de ces insuffisances, le plus important est d'y remédier sans tarder, en procédant à une profonde réforme du droit communautaire de l'environnement de l'Union. Les responsables de l'Union, qui ne sont toujours pas pleinement conscients de ses lacunes, devraient être convaincus de la nécessité de les combler.

A cet égard, on rappellera que le Traité constitutif de l'UEMOA a connu une réforme en 2003, mais celle-ci n'a concerné que l'amélioration de la gouvernance de l'Union qui

[595] La plupart des pays membres de l'UEMOA sont des ex colonies françaises.
[596] Certains Etats de l'UEMOA sont parmi les plus pauvres de la planète.

s'est traduite par l'évolution de Comité parlementaire en Parlement de l'Union, sans toutefois toucher aux questions relatives à l'environnement.

C'est à ce niveau que se situe le premier intérêt de la présente recherche qui vise précisément à informer et à sensibiliser les hautes autorités de l'Union sur les insuffisances du droit communautaire, qui le mettent en position de retrait par rapport aux normes environnementales du droit international et du droit comparé, notamment européen, ainsi que sur les facteurs limitant que représentent ces lacunes pour la réalisation des objectifs assignés à l'Union. De ce fait, cette réforme du droit communautaire de l'environnement, l'UEMOA risque de ne pas atteindre ses buts.

Si la réforme du droit communautaire de l'UEMOA s'impose pour une meilleure prise en compte de l'environnement et pour renforcer la visibilité de l'Union sur la scène internationale, notamment en lui donnant plus de poids dans les négociations internationales en matière d'environnement[597], elle ne suffira pas à elle seule pour que la protection de l'environnement devienne l'un des piliers du développement économique de l'Union, qui est du reste son objectif ultime. Il faudrait aussi affermir les cadres institutionnels de mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement, renforcer les capacités des acteurs publics et privés, faciliter l'accès des citoyens communautaires à l'information et les sensibiliser sur leurs droits et leurs devoirs dans le domaine de l'environnement. Ces différentes mesures contribuent à la promotion et la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement. La Cour de justice de l'Union, conçue pour être un pilier du système, ne joue pas effectivement son rôle à cet égard. Les ateliers d'information et de sensibilisation

[597]Cela passe par l'acquisition de la capacité de l'UEMOA à être Partie à des conventions internationales

qu'elle organise sur le droit communautaire, centrés sur le droit de la concurrence, le droit douanier, etc., ne traitent pas du droit de l'environnement.

Par ailleurs, si certaines hautes cours communautaires et internationales disposent de chambres spécialisées en matière d'environnement, la Cour de justice de l'UEMOA ne devrait-elle pas s'inspirer de leur expérience ? Cette voie vaudrait en tout cas la peine d'être tentée.

L'expertise juridique spécialisée en droit de l'environnement est plus que nécessaire pour l'atteinte des résultats assignés à l'Union. L'UEMOA doit se faire accompagner par cette expertise en l'internalisant dans son staff permanent.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

I. OUVRAGES

ADON Gnangui, *Introduction au droit de l'environnement en Afrique : le cas de la Côte d'Ivoire*, l'Harmattan, Paris 2009.

ALLAH-KOUADIO Remy, CISSE Aboubacar, GREGOIRE Luc-Joel, *Développement durable et émergence de l'Afrique*, Grandvaux, 2015.

ARBOUR Jean Maurice, LAVALLEE Sophie, SOHNLE Jochen TRUDEAU Hélène, *Droit international de l'environnement*, Yvon Blais,Montréal, 2016, 3ème édition.

BAGADER Abubakar Ahmed et al, *La protection de l'environnement en islam*, UICN Gland, 1994.

BERRANGER, *Constitutions nationales et constitution européenne*, LGDJ, Paris, 1982.

BEURIER Jean Pierre et KISS Alexandre, *Droit international de l'environnement*, Pédone, Paris, 2010, 4ème édition.

BODIN Jean, *Les six livres de la République*, Fayard, Corpus des œuvres de philosophie de la langue française, vol. 6 1986.

BOYD David R., *The environmental rights revolution*, UBCPress, Vancouver, 2012.

CHAMBOREDON d'Anthony (dir), *Du droit de l'environnement au droit à l'environnement*, l'Harmattan,Paris, 2007.

CHARBONNEAU Simon, *Droit communautaire de l'environnement*, l'Harmattan, Paris, 2006,édition revue et augmentée.

COMPAGNON Daniel et de CONSTANTIN François (dir), *Administrer l'environnement en Afrique*, Karthala IFRA, 2000.

DE MALBERG Carré, *Contribution de la théorie générale de l'Etat, spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Tome 1, librairie de la société du recueil Sirey, 1920.

DE SADELEER Nicolas et BORN Charles – Hubert, *Droit international et communautaire de la biodiversité*, Dalloz, Paris 2004.

DE SADELLER Nicolas, *Le droit communautaire des déchets*, LGDJ, Bruylant, Bruxelles 1995.

DELVILLE Philippe Lavignon, *Quelles politiques foncières pour l'Afrique rurale ?Réconcilier pratiques, légitimité et légalité*, Karthala 1998.

DOUMBE – BILLE Stéphane, MIGAZZI Caroline, NERI Kiara, PACCAUD Françoise, et SMOLINSKA Anna Maria, *Droit international de l'environnement*, Larcier, Bruxelles 2013.

EWALD François, GOLLIER Christian, DE SADELEER Nicolas, *Le principe de précaution*, PUF, 2001.

FEGERABAND Borrini, G. M Pinbert, M.T Farvar, A. Kothari et Y. Renard, *Partager le pouvoir, co- gestion des ressources naturelles et gouvernance partagée de par le monde*, iied et UICN, 2009.

GARANE Amidou et ZAKANE Vincent, *Droit de l'environnement burkinabé*, Presses Africaines, Ouagadougou 2008.

GARANE Amidou, *Le cadre juridique international du bassin de la Volta*, UICN droit et politiques de l'environnement N°73, Gland 2009.

GAUTIER Marie-Axelle, *La protection de l'environnement sur les plateformes industrielles : un défi pour le droit de l'environnement*, l'Harmattan,Paris, 2010.

GRANIER Laurent (coord), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et du Centre*, UICN, Gland, 2008.

GUDEFIN Juha, *Le statut juridique de l'eau à l'épreuve des exigences environnementales*, Johanet, Paris 2015.

GUIHAL Dominique, *Droit répressif de l'environnement*, Economica, Paris 2008, 3ème édition.

HELFER Laurence R.,*Droits de propriété intellectuelles et variétés végétales*, FAO 2005.

HOUEDANOU Sessinon Emile, *Gestion transfrontière des forêts en Afrique de l'Ouest*, l'Harmattan, Paris 2015.

IBRIGA Luc Marius, COULIBALY Said Abou, SANOU Dramane, *Droit communautaire ouest- africaine*, Presses africaines, Ouagadougou, 2008.

INTERMAIER Jean (dir), *Aspects juridiques de la protection des zones humides*, UICN Gland 1991.

KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique*, Edicef/Aupelf, Vanves 1996.

KAMTOH Pierre, *La mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement dans les Etats membres de la CEMAC*, IDEF, 2002.

KARPE Philippe, *Le droit des collectivités autochtones*, l'Harmattan, Paris 2008.

KISS Alexandre et BEURIER Jean-Pierre, *Droit international de l'environnement*, Pédone, Paris 2004, 3ème édition.

KISS Alexandre, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989.

LAURANS Yann, LEMENAGER Tiphaine, AOUBIS Schéhérazade, *Les paiements pour services environnementaux : de la théorie à la mise en œuvre, quelles perspectives dans les pays en développement ?* AFD 2012.

LAUSCHE Barbara, *Lignes directrices pour la légalisation sur les aires protégées*, UICN, 2012.

LAVIEILLE Jean Marc, *Droit international de l'environnement*, Ellipses, 2010, 3ème édition.

LECOURT R., L'Europe des juges, Bruylant, Bruxelles, 2008.

MEKOUAR Mohamed Ali, *Etudes en droit de l'environnement*, OKAD, Rabat 1988.

MEKOUAR Mohamed Ali, *Recueil d'études en droit écologique, environnement, société et développement, Afrique Orient,* Casablanca, 1988.

MICHELOT Agnès (coord scientifique), *Environnement et commerce : perspectives pour l'Afrique de l'Ouest*, UNITAR 2006.

MOREAU Jean Pierre, Manuel de droit rural : *L'exploitation agricole, l'organisation de l'agriculture, l'aménagement de la protection de l'espace rural*, Neret, 1974.

NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER P et PELLET A, *Droit international public*, Paris, LGDJ, 1999.

NIASSE Madidio, IZA Alejandro, GARANE Amidou et VARIS Olli, *La gouvernance de l'eau en Afrique de l'Oouest : aspects juridiques et institutionnels*, UICN Gland, 2004.

OTT-DUCLAUX MONTEIL Cécile, *Exploitation forestières et droits des populations en Afrique Centrale*, l'Harmattan, Paris, 2013.

PRIEUER Michel (dir), *Forêts et environnement*, PUF, 1984.

PRIEUR Michel (dir), *Les déchets industriels et l'environnement*, PUF, 1985.

PRIEUR Michel (dir), *Hommage à un printemps environnemental : mélanges en l'honneur des professeurs BOURAOUI Soukaina, GHEZALI Mahfoud et MEKOUAR Mohamed Ali*, Pulim, Limoges 2016.

PRIEUR Michel (dir), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, Pulim, Limoges 2003.

PRIEUR Michel (dir), *Vers un nouveau droit de l'environnement ?,* Lavauzelle, Panazol, 2003.

PRIEUR Michel, *Droit de l'Environnement*, , Dalloz, Paris, 2011, 6ème édition.

RAEPENBUSCH Sean Van, *Droit institutionnel de l'Union Européenne*, Bruxelles, de Boeck, 1996.

REUTER P.,*Introduction au droit des traités*, Paris, PUF, 1995.

ROMI Raphael, *Droit de l'environnement*, , Montchrestien, Paris, 2010, 7ème édition.

SFDE et Institut du Droit de la Paix et du Développement, *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, économica, Paris 1992.

SOW Aziz Abdoul, *L'effectivité du droit de l'environnement au Sénégal*, ANRT, Villeneuve, Dascq.

UICN, *Introduction à la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*,Gland 2006.

UICN, *Tendances actuelles de la politique et du droit de l'environnement*, 1980.

UNEP, PNUD, *Background to environmental law and insitutions in Burkina Faso and Sao Tome & Principe*, 2001.

II.THESES, MEMOIRES

ASSEMBONI-OGUNJIMI Alida, *La protection et la mise en valeur de l'environnement marin et côtier en Afrique de l'Ouest et du Centre à travers le système juridique d'Abidjan,* ThèseLimoges, 2006.
,
BETAILLE Julien, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, Thèse Limoges, 2012.

DIALLO Abdourahmane, *Fondements économiques et faisabilité du projet de création d'une zone monétaire unique en Afrique de l'Ouest*, Tthèse Lyon2, 2008.

DICKO Hamaciré, *Le marché commun de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) : Réalités et perspectives*, Mémoire, Strasbourg 2005.

DIOUF Samba, *L'intégration juridique dans l'UEMOA et dans l'OHADA*, Mémoire Dakar, 2005.

KONATE Aenza, *L'organisation de l'Unité Africaine et la protection de l'environnement*, Tthèse, Limoges 1998.

OUOBA Ahmed R, L*a primauté du droit communautaire de l'UEMOA su le droit des Etats membres,*Mémoire, Ouagadougou 2012.

SAVADOGO Yacouba, *La participation du public en droit international de l'environnement*, Mémoire, Limoges 2007.

SAWADOGO Elvis Flavien, *Les instruments de la convergence des politiques budgétaires dans la zone UEMOA*, Thèse, Bordeaux, 2016.

NANFAH Schram Paule Jessie, *L'évaluation environnementale dans les conventions internationales relatives à l'environnement*, Mémoire, Limoges.

NOW Walupakah, *La cour Africaine des droits de l'homme et des peuples : le problème du contrôle juridictionnel des droits de l'homme en Afrique*, Mémoire, Bukavu, 2007.

ZOGNOU Théophile, La *protection de l'environnement marin et côtier dans la région du Golfe de Guinée*, Thèse, Limoges, 2012.

III. ARTICLES

AICARDI DE SAINT PAUL Marc, « La crise financière mondiale et l'Afrique, forces et faiblesses des organisations économiques d'Afrique de l'Ouest », Géopolitique africaine N°32, octobre-décembre 2008.

BISCH. P. M. « Le droit à l'environnement est-t-il un droit de l'homme », Université de Fribourg, Mai 1993 Press@unifr.ch, p. 1.

BODIN Jean, « Les six livres de la république », publiée en 1576 par la Librairie Générale Française, Ed 1993 de Gérard de MAIRET, livre VI, Chap VIII.

COMPAGNON Daniel, « Impératifs et contraintes de la gestion communautaire ».

CROWLEY, M. et N. RISSE (2011). « L'évaluation environnementale stratégique : un outil pour aider les administrations publiques à mettre en œuvre le développement durable », Télescope, vol. 17, n° 2.

GARANE Amidou, « Le cadre juridique de la protection de l'environnement au Burkina Faso », in AADI, Vol 4, 1996, 153-193 pp.

GARANE Amidou, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économiques régionale en Afrique : la nécessité d'une politique environnementale », in annuaire africain du droit international (AADI) vol 9, 2001, 143-184 pp.

GAUTRON Jean – Claude, « La communauté économique de l'Afrique de l'Ouest, antécédent et perspectives », Annuaire français de droit international, volume 21, 1975, pp197-215.

GEORGES Alain et Hugues CALVET Hugues, « Violation du droit communautaire : la responsabilité de l'Etat », les Echos du 13 /05/1996.

KAMTO Maurice, « Les conventions régionales sur la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique et leur mise en œuvre », In revue juridique de l'environnement, N°4 1991, pp.417-442.

KAMTOH P., « La mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement dans les Etats membres de la CEMAC ».

KISS Alexandre C., LAMBRECHTS Claude, « L'accord entre les Etats Unis et le Canada, relatifs à la qualité des eaux dans les grands lacs », Annuaire français de droit international, 1974/20 pp797-807.

LASCOUMES Pierre et SERVERIN Evelyne, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit ».

LEROY Yann, « La nation d'effectivité du droit », Cairn Info, 715-732 Distribution électronique Cairn pour édition juridiques associés.

LITMAN MARTIN Marie-José, « Les infractions relatives à l'environnement et la remise en l'état des lieux ordonnée par le juge pénal ».

MAHAMAN Youssouf Any, « La Cour de justice de l'UEMOA », communication présentée lors du séminaire sous-régional portant sensibilisation au droit communautaire de l'UEMOA, tenu du 6 au 19 octobre 2003 à Bamako au Mali in les actes du séminaire sous-régional, éditions GIRAF, 2004.

MAKOWIAK Jessica, « A quels temps se conjugue le droit de l'environnement ?»,in les Mélanges en l'honneur du Pr Michel PRIEUR, pp 263-295.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, « La mise en œuvre du droit international de l'environnement », les actes de l'IDDRIS, N°4.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine et Vanessa RICHARD Vanessa, « Mécanismes internationaux de suivi et mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement », idées pour le débat N°09/2004, Gouvernance mondiale, IDDRI, 2004.

MEKOUAR Ali, « Le droit de l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », Etude juridique de la FAO en ligne, N° 16, avril 2001.

MIGUEL A. ALTIERI, « Le génie génétique en agriculture, mythes, risques pour l'environnement et alternatives », Food first rapport spécial 1, 2001 pp 17.

MPINANA Joseph Kazadi, « La problématique de l'existence du droit communautaire africain. L'option entre mimétisme et spécificité », Revue libre de droit, 2014, pp38-78.

N'DJAFA OUAGA Hubert SOMDA Maxime et AWAISS Aboubacar, « Coopération internationale et solutions naturelles pour l'adaptation du secteur de l'eau au changement climatiques », communication présentée à Africa water Forum- Ouagadougou, juin 2014.

ORTIZ Laure et GOUGUET Jean Jacques, « La territorialisation des politiques environnementales ».

OUATTARA Bakary, «Le rôle des organisations sous-régionales dans le développement du droit de l'environnement : l'exemple de l'UEMOA», in *Les aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, ouvrage coordonné par Laurent GRANIER, UICN, Droit et politiques de l'environnement , N° 69, 2008.

OUERAOGO Clarisse, « Les sanctions alternatives aux peines classiques en droit de l'environnement : étude comparative (France et Burkina Faso) », in revue juridique de l'environnement N°4, 2000, pp 533-553.

POURTIER Roland, « L'environnement en Afrique, nature, société et développement », Conférence des cours suprêmes des Etats francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable, Cour de Cassation, 2006.

PRIEUR Michel, « Le principe de non régression en droit de l'environnement, condition du développement durable », in RADE, N°00, UICN, IFDD/OIF, Dakar, 2013.

PRIEUR Michel, « Les études d'impact dans la Convention de Barcelone et ses protocoles et les liens avec la Convention d'Espoo », communication, Rabat, avril 2015.

RANGEON François, « Réflexions sur l'effectivité du droit ».

RIBOT Jesse, « Historique de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest. Où, comment la science a exclu les paysans ».

SAVADOGO Yacouba, « Les délits environnementaux et le développement durable : de la transaction au règlement judiciaire », in Revue Africaine de Droit de l'Environnement N°00, UICN, IFDD/OIF, Dakar 2012.

SAWADOGO Filiga Michel, IBRIGA Luc Marius, « Le juge national et le droit communautaire dans les Etats francophones ouest africain», in les Actes du colloque international sur l'application du droit international dans l'ordre juridique interne des africains francophones, Ouagadougou du 24 au 26 juin 2003, in les cahiers de l'association ouest-africaine des hautes juridictions francophones.

SAWADOGO Filiga Michel, IBRIGA Marius Luc, « L'application des droits communautaires UEMOA et OHADA par le juge national », in actes du séminaire sous-régional sur la sensibilisation au droit communautaire de l'UEMOA, éditions GIRAF, Paris 2004.

UICN, « Faire des politiques environnementales régionales un outil performant de gouvernance et d'intégration en Afrique de l'Ouest ».

IV. RAPPORTS, ETUDES, COLLOQUES

AGENCE INTERGOUVERNEMENTALE DE LA FRANCOPHONIE, *Sensibilisation au droit communautaire de l'UEMOA* : Actes du séminaire sous régional, GIRAF 2004.

AHJUCAF, *Actes de la réunion constitutive du comité environnement*, 26 et 27 juin 2008, Porto-Novo, Bénin.

BANQUE MONDIALE, *L'évaluation environnementale : un outil majeur du développement durable*, automne 2002, pp37.

BARBARA Adolph, *Vers une vision commune : un conseil agricole approprié pour les exploitants familiaux et gestionnaires de grands périmètres irrigués d'Afrique de l'Ouest*, iied 2016.

BARBIER Claude, *Désertification et forêts*, SILVA et RIAT 2004.

BARRY Sadler, *L'évaluation environnementale dans un monde en évolution, Evaluer la pratique pour améliorer le rendement*, in étude internationale sur l'efficacité de l'évaluation environnementale, Rapport final TPSG 1996.

BERGONZINI Jean Claude, *Changements climatiques, désertification, diversité biologique, forêts*, SILVA et RIAT 2004.

BOAD, *Rapport de l'étude sur les changements climatiques et la sécurité alimentaire dans la zone UEMOA*, février 2010.

COTELA Lorenzo, *Acquisition foncières en Afrique : que disent les contrats* ?, iied 2011.

CSRP, *Demande d'avis consultatif au tribunal international du droit de la mer*, exposé écrit, novembre 2013.

CTA, *Les OGM discutés*, Spore 97, Wageningen, The Netherlands.

FAO, *Conflits et gestion des ressources naturelles*, 2001.

GIBRIL Nouradine, *La procédure d'étude d'impact : une contribution à la gestion de l'environnement au Togo,* CERDIA 2003.

GRANIER Laurent, *Les conventions locales de gestion des ressources naturelles et de l'environnement : légalité et cohérence en droit sénégalais*, UICN 2006.

GTZ, *Le droit de l'environnement, la bonne gouvernance et le développement durable : opportunités et perspectives*, actes du symposium infranational, Tunis 13 et 14 décembre 2005.

INTERPOL - Sous-Direction de la sécurité environnementale, Projet SCALE, *Etude sur la pêche illégale au large des côtes de l'Afrique de l'Ouest.*

KI ZERBO Françoise, KONATE Georgette, OUATTARA Souleymane, *A l'écoute de la loi et des coutumes*, GRAAF 2006.

KOHLER Volker, Afrique : *Analyse générale des lois forestières et aspects de leur application dans quelques pays choisis au sud du Sahara*, GTZ, GWB, TOB, 2001.

LAWSON N'Sinto H. A. T., *L'effectivité du droit à l'eau face au processus de libéralisation du secteur de l'eau en Afrique Subsaharienne.*

LIGHTFOOT Clive, FELMAN Shelley, ABEDIN M. Zainul, *Foyers ruraux, écosystèmes agricoles et gestion des ressources naturelles, BARI, ICLRM, UE 1991.*

NGOUFO Roger et TSAGUE D Hubert, *Pour l'amélioration du cadre juridique de la gestion des ressources fauniques au Cameroun : acquis et contraintes, défis et perspectifs*, Observatoire de l'environnement du Cameroun, Yaoundé, 2010.

OST François, GUTWIRTH Serge, (dir), *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?* Actes du colloque organisé par le CEDRE et CIRT, NUBPress, Bruxelles 1996.

PAN-Africa, *Qu'est ce que l'agriculture biologique ? Le géniegénétique en agriculture, mythes, risque pour l'environnement et alternatives*, Institute for Food and Development, policy, Dakar 2010.

PNUE, *L'avenir de l'environnement en Afrique*, AEO2.

PNUE, *Les femmes et l'environnement*, 2004.

RIBOT Jesse C. *Histoire de la gestion forestière en Afrique de l'Ouest, ou comment la science a exclu les paysans*, 9071, IIED, Londres, issue paper, 17, 2001.

RIEDACKER Arthur, *Changements climatiques et forêts*, SILVA et RIAT 2004.

RIERA Bernard, ALEXANDRE Daniel-Yves, *Diversité biologique et forêts*, SILVA et RIAT 2004.

ROE Dilys, NELSON Fred et SANDBROOK Chris, *Gestion communautaires des ressources naturelles en Afrique : impacts, expériences et orientations futures*, iied 2009.

UEMOA-BOAD, *Approfondissement des études relatives à la création de deux fonds régionaux, d'appui à la filière coton textile*, rapport final, Mai 2008.

UNECA, AU, AfDB, *Vision africaine, de l'eau pour 2025 : exploitation équitable et durable de l'eau aux fins de developpement socio-économique*, 2000.

UICN, *L'intégration des considérations environnementales dans les marchés publics au Sénégal*, Rapport final, 2010.

UICN, IFDD/OIF, *Rapport sur les indicateurs juridiques*, 2018.

UICN, IFDD/OIF, ONU-Environnement, *Rapport du symposium sur l'eeficacité et l'éducation judiciaire du droit de l'environnement en Afrique francophone*, Yaoundé, 5 au 9 février 2018.

V. BULLETINS, REVUES, GUIDES, DIRECTIVES, RECUEILS, MANUELS, POLITIQUES

BANQUE MONDIALE, *Gestion des ressources en eau* : document de politique générale de la BM, 1994.

BUTTOUD Gérard et SAMYN Jean Marie, *Politique et planification forestières* : guide pour la formulation et l'élaboration, Intercoopération 1999.

CEDEAO, *Politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest*, 2008.

EDESON William, FREESTONE David et GUSTMUNDSDOTTIR Elly, *Légiférer pour une gestion durable des pêcheries* : guide de l'Accord de conformité de la FAO de 1993 et de l'Accord de l'ONU de 1995 sur les stocks chevauchants, Banque Mondiale.

GUNDLING Lothar, *Droit international de l'environnement : atmosphère, eau douce et sols*, programme de formation à l'application du droit international de l'environnement, UNITAR, cours 7.

KISS Alexandre, *Introduction au droit international de l'environnement,* Cours 1, UNITAR 1997.

MACKENZIE Ruth, BURHENNE-GUILMI Françoise, LA VINA Antonio G.M. DE WERKSMAN Jacob D., *Guide explicative du protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques*, UICN, Gland 2003.

OBJECTIF TERRE, Vol 15, N°1 et 2 de 2013, Vol 16 N° 1, 2, 3 et 4 de 2014, Vol 17, N° 1 et 2 de 2015.

PNUD, *Renforcement des capacités de gestion de l'environnement* : guide de méthodes optimales, 1999.

PNUE, PNUD, *Manuel de l'application de la Convention sur la biodiversité en Afrique*, 1999.

PNUE, *Renforcement des moyens institutionnels aux fins du droit de l'environnement et des institutions compétentes en la matière en Afrique*, 2000.

PRIEUR Michel et DOUMBE-BILLE Stéphane, (dir), *Recueil francophone des textes internationaux en droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles 1998.

PRING George Rock Pring et PRING Catherine Kitty, *Environmental Courts and Tribunals :* A guide for policy makers, ONU-Environnement, 2016.

REDE N° 1, 2 et 3 de 2008, N° 3 et 4 de 2006, N° 4 de 2007.

REVUE LEXISNEXIS, *Energie, environnement, infrastructures*, N°5, mars 2016, N°6 juin 2016, N°7 juillet 2016.

RJE, *La charte constitutionnelle de l'environnement en vigueur*, Numéro spécial 2005
RJE, N° 1,3 e 4 de 2006, N° 2 et 3 de 2007, N°1 1, 2 et 4 de 2005.

UA, *Le rôle des parlementaires dans l'élaboration et la mise en œuvre des AME en Afrique*, 2012.

UEMOA*, Cour de justice : Textes fondamentaux et jurisprudence*, GIRAF 2003.

UEMOA, *La politique minière commune de l'UEMOA, (PMC)*, Adopté par Acte additionel N°01/2000 du 14 décembre 2000, portant adoption de la politique minière commune de l'UEMOA.

UICN, IFDD/OIF, RADE N°01, *Le droit de l'environnement en Afrique*, 2014.

UICN, IFDD/OIF, RADE N°02, *Accès aux ressources génétiques et partage des avantages résultant de leur exploitation*, 2014.

UICN, IFDD/OIF, RADE, N° 00, 2013.

UNCCD, *Cap sur Terre, une introduction à la convention sur la lutte contre la désertification, sa raison d'être et ce qu'elle apporte de nouveau*, 2000.

UNEP, *Directives sur le respect de l'application des AME*, 2002.

YOUNG Tomme, *Organisme génétiquement modifié et sécurité biologique* : document d'information sur la gestion liée aux OGM à l'intention des décideurs et d'autres acteurs, UICN 2004.

TABLE DES MATIERES

DEDICACE 7
REMERCIEMENTS 9
SIGLES ET ABREVIATIONS 15
SOMMAIRE 19

INTRODUCTION GENERALE 21
I. Le champ conceptuel : La protection de l'environnement par le droit communautaire 25
1.1. Essai de définition de l'environnement 26
1.2. Tentative de définition du droit de l'environnement 31
1.3. Déduction du droit communautaire de l'environnement 33
II. Objet et intérêt de la recherche 35
III. Problématique de la recherche 36
IV. Aspects méthodologiques 41
V. Structuration des résultats de la recherche 43

Chapitre préliminaire : Le contexte spatio-temporel de la protection de l'environnement en Afrique de l'Ouest 45
Section I: le cadre spatial 46
Paragraphe 1 : Le droit communautaire de l'environnement ouest-africain : un droit à source multiple 46
Paragraphe 2 : Le champ spatial de la recherche : l'UEMOA 50
A. L'UEMOA : une institution au départ monétaire, ensuite ouverte à l'économie 50
B. Les objectifs poursuivis par l'UEMOA 55
C. Le cadre institutionnel de l'UEMOA 58
1. Les organes de direction 58
a) La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement. 58
b) Le Conseil des Ministres 59
c) La Commission 60
2. Les organes de contrôle 61
a) L'organe de contrôle démocratique : le Parlement de l'Union 61
b) L'organe de contrôle juridictionnel : la Cour de justice de l'Union 62
c) L'organe de contrôle financier : la Cour des comptes 63
3. Les organes consultatifs 63
4. Les institutions spécialisées autonomes 65
a) La Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest 65
b) La Banque ouest-africaine de développement 67
Section II: Le contexte temporel 68

Paragraphe 1 : Les grandes étapes de l'évolution historique du droit de l'environnement 68
A. L'évolution du droit de l'environnement au niveau international.....68
B. Rappel des grandes périodes de la formation historique du droit de l'environnement en Afrique francophone 78
Paragraphe 2 : Le droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA : un droit nécessaire mais tardif 86

PARTIE I : LES CADRES NORMATIFS ET POLITIQUES DE LA PROTECTION COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT.....93

TITRE I : LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA PROTECTION COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT..... 97

Chapitre I : Un droit primaire lacunaire 101
Section I : Le Traité constitutif : une prise en compte implicite 101
Paragraphe 1 : Convergence d'éléments attestant la prise en compte implicite de l'environnement 103
Paragraphe 2 : La déconsidération de l'environnement : entre omission, négligence et volonté 110
Section II : Le Protocole additionnel II : une prise en compte partielle.....117
Paragraphe 1: L'environnement: une consideration certes adeaquate, mais à ameliorer……..118
Paragraphe 2 : L'environnement considéré comme « budgétivore ».....124
Section III: Autres insuffisances du droit primaire concernant la protection de l'environnement 127
Paragraphe 1 : L'incapacité de l'Union à se lier par des accords multilatéraux sur l'environnement 128
Paragraphe 2 : L'environnement, instrument de mise en œuvre des objectifs de l'Union 130
Paragraphe 3 : L'environnement, une conception sectorielle 133
Conclusion du chapitre 137

Chapitre II : Un droit dérivé appréciable, mais en chantier 141
Section I : La réglementation globale et intersectorielle.....142
Paragraphe 1 : L'évaluation environnementale.....142
A. Définition et instruments de l'évaluation environnementale 142
B. L'encadrement juridique international et régional de l'EE 147
C. L'EE dans l'espace UEMOA 150
1. Des droits nationaux devanciers.....151
2. Un projet de réglementation communautaire axée sur les initiatives transfrontalières.....152
Paragraphe 2 : La lutte contre la pollution atmosphérique.....153

A. La pollution atmosphérique : de multiples réponses juridiques internationales et régionales 154

B. La pollution atmosphérique en Afrique de l'Ouest : une réponse juridique communautaire réductrice 158

Section II : La réglementation sectorielle 166

Paragraphe 1 : La protection de l'environnement marin et côtier : nécessité d'une réglementation communautaire 167

A. Les raisons d'une protection du milieu marin et côtier ouest-africain 167

B. Un cadre juridique sous-régional favorable : la Convention d'Abidjan 171

Paragraphe 2 : La biosécurité 181

A. Aperçu sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) 181

B. Les fondements d'une réglementation communautaire 187

C. Des initiatives disparates en Afrique de l'Ouest 191

1. Les initiatives de l'Union africaine 191

2. L'initiative du CILSS 196

3. L'initiative de la CEDEAO 199

4. L'initiative de l'UEMOA 200

a)Principales dispositions de l'avant-projet de règlement communautaire ---------- 204

b)Recommandations de la société civile sur l'avant-projet de règlement communautaire 206

c)L'avant-projet de règlement communautaire et le droit international et européen de l'environnement 208

Conclusion du titre 217

TITRE II : LES POLITIQUES COMMUNAUTAIRES 219

Chapitre I : La politique commune d'amélioration de l'environnement 223

Section I : L'éco-contexte d'adoption de la PCAE 226

Paragraphe 1 : L'état de l'environnement 227

A. Un potentiel de ressources naturelles importantes mais menacées 227

B. Un énorme potentiel des ressources naturelles méconnues 231

Paragraphe 2 : Analyse de l'éco-contexte 233

A. Des avantages à mettre à profit 233

B. Des défis à relever 234

Section II : Contenu de la PCAE 238

Paragraphe 1 : Une politique intégratrice 238

A. A travers sa vision et son objectif 238

B. A travers ses grandes orientations 241

Paragraphe 2 : Une politique à améliorer 246

A. Les insuffisances de la PCAE 246

B. Vers une amélioration de la PCAE 247
Chapitre II : Les politiques sectorielles 251
Section I : La politique minière commune 251
Paragraphe 1 : Les grandes orientations de la politique minière commune 253
A. De grands défis à relever 254
1. La fluctuation des prix des substances minérales 254
2. Le positionnement concurrentiel de la sous-région 255
3. Le financement des projets miniers 255
4. La transformation sur place des substances minérales 256
5. L'encadrement de l'artisanat minier et le développement de l'exploitation semi-industrielle 256
6. La maitrise de l'impact sur l'environnement 257
B. Des objectifs spécifiques ambitieux 257
Paragraphe 2 : La protection de l'environnement et la PMC 260
A. L'environnement dans la PMC 260
B. L'exploitation minière et les mesures de protection de l'environnement 262
Section II : La Politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest (PREAO) 265
Paragraphe 1 : Contexte et fondements de la PREAO 265
A. Le contexte 265
B. Les fondements 270
Paragraphe 2 : Une politique novatrice 275
A. Une initiative conjointe 275
B. Une mise en œuvre facilitée par un plan d'action 277
Conclusion du titre 281

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 283

PARTIE II : ESSAI DE MISE EN ŒUVRE DU DROIT COMMUNAUTAIRE DE L'ENVIRONNEMENT 287

TITRE I : LE PROCESSUS CLASSIQUE DE MISE EN ŒUVRE 291

Chapitre I : Les mécanismes de mise en œuvre 295
Section I : Les caractères du droit communautaire 295
Paragraphe 1 : La primauté du droit communautaire sur le droit national 295
A. Le principe de primauté du droit communautaire : contenu et portée 296
B. Le principe de primauté et les lois fondamentales 298
Paragraphe 2 : Les effets directs et immédiats du droit communautaire 302
A. L'effet direct du droit communautaire : une exception en droit communautaire européen 303

B. L'effet direct du droit communautaire : un principe en droit communautaire de l'UEMOA 307
Section II : Les outils institutionnels de mise en œuvre 310
Paragraphe 1 : Le cadre institutionnel communautaire de mise en œuvre 310
A. Le cadre institutionnel communautaire spécifique prévu par le projet de règlement portant sur la prévention des risques biotechnologiques 311
1. L'Autorité régionale de biosécurité 311
2. Les comités de biosécurité 313
2.1 Le Comité régional de biosécurité 313
2.2 Le Comité scientifique et technique de biosécurité 315
B. Le cadre institutionnel communautaire spécifique prévu par le projet de règlement portant harmonisation des réglementations relatives à l'évaluation environnementale 319
Paragraphe 2 : La mise en œuvre par les Etats membres 321
A. La mise en œuvre par les Etats membres : une compétence de droit commun 322
B. Le principe de l'administration indirecte 323
C. Le principe de l'autonomie institutionnelle 325

Chapitre II : Le contrôle de l'application du droit communautaire 329
Section I : Le contrôle juridictionnel 329
Paragraphe 1 : La justice communautaire 329
A. Organisation de la Cour de justice 330
B. Compétence de la Cour de justice 332
Paragraphe 2 : Les juridictions nationales 335
A. Le recours au renvoi préjudiciel 337
B. L'implication du juge national sur la responsabilité d'un Etat membre en cas de violation du droit communautaire 339
Section II : Le contrôle non juridictionnel 342
Paragraphe 1 : Le contrôle parlementaire 342
A. Le parlementaire national et la protection de l'environnement 342
B. Le rôle du parlementaire communautaire 345
Paragraphe 2 : La veille de la société civile 349
A. Essai de définition de la société civile 349
B. La société civile et la protection de l'environnement 352
Conclusion du titre 359

TITRE II : L'EFFECTIVITE DU DROIT COMMUNAUTAIRE 361

Chapitre I : Une faible effectivité 369
Section I : Les manifestations 369

Paragraphe 1 : L'exploitation abusive des espèces de faune et de flore sauvage 369
A. Les méfaits du braconnage 370
B. L'exploitation illégale des aires protégées 376
Paragraphe 2 : L'exploitation abusive des ressources halieutiques 384
Paragraphe 3 : La gestion incontrôlée des déchets dangereux 391
Section II : Les causes 397
Paragraphe 1 : L'insuffisance du contrôle de mise en œuvre 397
A. L'insuffisance du personnel en charge du contrôle.....398
B. Le faible équipement des institutions en charge du contrôle.....400
Paragraphe 2 : L'absence d'indicateurs de mise en œuvre 401
Paragraphe 3 : Le recours excessif à la transaction.....402
A. Définition et procédure de la transaction 403
B. Les limites de la transaction 405
Paragraphe 4 : Le faible recours au juge 407
Paragraphe 5 : La connaissance limitée du droit de l'environnement.....411

Chapitre II : Les conditions d'une effectivité renforcée 414
Section I : Pour un droit communautaire de l'environnement plus effectif.....414
Paragraphe 1 : La nécessaire réforme de l'organisation judiciaire 415
A. L'institution de tribunaux spécialisés en matière d'environnement.....415
1. Raisons de l'institution de tribunaux environnementaux.....416
2. Exemples de juridictions pouvant servir de source d'inspiration 419
a) La chambre environnementale de la Cour internationale de Justice (CIJ) 419
b. Le Tribunal international du droit de la mer (TIDM) 422
c) La Cour pénale internationale (CPI).....430
d) La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) 433
e) La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH).....434
f) La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples 435
g) La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples 435
3. Nécessité d'une Chambre Environnement à la Cour de justice de l'UEMOA.....437
4. Tribunal international de l'environnement : une revendication restée vaine 438
5. Emergence des juridictions environnementales nationales.....440
B. Le besoin de renforcer la justice de l'environnement.....441
1. Renforcement des capacités des magistrats en droit de l'environnement....442
2. Efficacité de la formation des magistrats en droit de l'environnement.....445
Paragraphe 2 : La nécessaire réforme du droit pénal de l'environnement.....447

A. La réforme des délais de prescription.....447
B. La criminalisation de certaines infractions environnementales.....450
Paragraphe 3 : Une diligence dans la finalisation des projets de textes communautaires latents 455
Section II : Pour un droit communautaire de l'environnement plus efficace.....457
Paragraphe 1 : L'institution et l'application des sanctions complémentaires 457
Paragraphe 2 : La nécessaire prise en compte du principe de non régression 460
Paragraphe 3 : L'impératif de révision du Traité constitutif de l'UEMOA 463
Conclusion du titre……466

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE 468

CONCLUSION GENERALE 470

BIBLIOGRAPHIE GENERALE 476