LA PROTECTION DE L'ENVIONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : LIMITES NORMATIVES ET INSTITUTIONNELLES

Ulrich Kévin KIANGUEBENI

Revue libre de Droit

ISSN 2276-5328

Article available at https://revue-libre-de-droit.fr/published-articles

How to cite this article:

U. K. KIANGUEBENI: « La protection de l'environnement et le développement durable : limites normatives et institutionnelles », *Revue libre de Droit*, 2021, pp. 34-69.

© Revue libre de Droit

LA PROTECTION DE L'ENVIONNEMENT ET LE DÉVELOPPEMENT DURABLE : LIMITES NORMATIVES ET INSTITUTIONNELLES

Ulrich Kévin KIANGUEBENI [1]

INTRODUCTION

Désormais sujet de débat politique au niveau planétaire, le problème de la dégradation de l'environnement est perçu de façon globale. Comme l'affirme Jean-Noël Salomon, déforestation, réduction de la biodiversité, modifications de l'atmosphère, pollution de l'eau, pertes en sols cultivables sont, avec la recherche des moyens pour limiter leurs conséquences négatives, les grandes questions du prochain millénaire. La question environnementale relève d'une prise de conscience générale extrêmement récente, consécutive à la montée dans l'opinion d'une sensibilité « écologiste » dont les pouvoirs en place doivent tenir compte de manière croissante[2]. La prise de conscience de l'opinion nationale et internationale a suscité et continue à susciter des interrogations notamment au niveau de l'efficacité des mesures juridiques de protection de l'environnement. Notre propos introductif consiste à analyser les origines et l'évolution de la protection et donc du droit de l'environnement.

[1] M. Kianguebeni est enseignant-chercheur à la Faculté de Droit de l'Université Marien Ngouabi (République du Congo). Spécialisé dans le domaine du droit du patrimoine culturel et naturel, il est titulaire d'un Doctorat en droit du patrimoine culturel (Université d'Orléans) et d'un Master II en gestion du patrimoine culturel (Université Senghor d'Alexandrie, Égypte). Email: Kiang28@yahoo.fr.

Mr. Kianguebeni is University Lecturer and Researcher at the Faculty of Law of the Marien Ngouabi University (Republic of the Congo). His areas of research are natural and cultural heritage law. He holds a Ph.D. in Cultural Heritage Law from the University of Orléans (France) and a Research Master in Management of Cultural Heritage from the University of Senghor of Alexandria (Egypt). Mail : Kiang28@yahoo.fr.

[2] Jean-Noël Salomon, « Questions à l'environnement, Avant-propos », in *Sud-Ouest européen*, tome 3, 1998. Questions à l'environnement. pp. 1-2.

1 – Les Origines de la protection de l'environnement

Le droit de l'environnement est le domaine du droit qui vise à défendre et à promouvoir l'environnement. Il repose sur un principe de solidarité au nom de la protection du bien commun que représente l'environnement au sens large, pour les générations actuelles et futures. Il est donc avant tout un droit de protection.

L'histoire de ce droit est caractérisée par une évolution vers un droit intégré et plus transversal de l'environnement, reconnaissant qu'« on ne peut dissocier l'homme de son milieu de vie et des éléments physiques et biologiques qui composent ce milieu. Exiger la protection de l'environnement impose que l'homme se soumette à des obligations envers la nature ce qui n'implique pas pour autant que la nature ait des droits. De ce fait, le droit de l'environnement trouve ses racines dans des dispositions éparses, hétéroclites ainsi que dans les usages locaux, mais les préoccupations de santé, de salubrité et de régulation économique ont toujours orienté l'édiction de mesures relatives aux choses qui environnaient l'homme[3]. Ce qui fait dire que le droit de l'environnement est un droit jeune, identifié dans les années 1970[4].

Si la protection de l'environnement a, plus tard, connue une importance remarquable, certains auteurs comme Pierre Lunel, Pierre Braun, Pierre Flandrin-Blety et Pascal Texier estiment que les civilisations du passé ne semblent pas, à première vue, avoir mis la protection de l'environnement au rang de leurs soucis majeurs ; derrière cette trompeuse insouciance se cache pourtant une authentique permanence de l'intérêt marqué par les sociétés à leur environnement. À toutes les époques, l'on peut percevoir des méthodes de prévention contre la destruction du cadre de vie et des solutions apportées par les hommes à leurs conflits en matière d'environnement. L'apparente carence des autorités publiques ne doit donc pas faire illusion sur ce point[5]. Jusqu'à ce jour de nombreuses études, réalisées en droit positif de l'environnement, n'ont pas envisagé sérieusement les aspects historiques du thème. Trop souvent, elles sont muettes et semblent supposer que le monde est né il y a peu d'années avec

[3] Michel Prieur, « Vers un droit de l'environnement renouvelé »,*Cahiers du Conseil constitutionnel* n° 15 (Dossier : Constitution et environnement) - janvier 2004] M. Prieur est Doyen honoraire de la faculté de droit et des sciences économiques de Limoges et Directeur scientifique du CRIDEAU-CNRS-INRA.

[4] Claire Courtecuisse, *Histoire du droit de l'environnement*, septembre 2016, Université numérique juridique francophone.

[5] Lunel Pierre, Braun Pierre, Flandin-Blety Pierre, Texier Pascal. « Pour une histoire du droit de l'environnement ». In: *Revue Juridique de l'Environnement*, n°1, 1986. pp. 41-46.

les excès les plus criants de la technologie triomphante ; admettant implicitement que le passé plus ancien serait un âge d'or indifférencié.

Michel Prieur écrit cependant que : « *l'analyse du droit positif de l'environnement et la réflexion prospective ne peuvent se passer de l'apport de l'histoire du droit et des institutions. Une histoire du droit de l'environnement est à écrire. Il est bien connu que le droit de l'environnement dans sa formulation actuelle trouve ses sources dans un grand nombre de textes du XIXe siècle et de la première partie du XX^e^ siècle inspirés exclusivement par des préoccupations d'hygiène et de promotion de l'agriculture et de l'industrie*[6]*...* »

D'autre part, il faut noter que l'histoire du droit peut aussi contribuer à moderniser des instruments juridiques d'Ancien Régime tels que les droits d'usage ou le statut de certains biens et permettre d'instituer de nouvelles servitudes prenant en considération, pour la protection de la nature, la complémentarité des fonds et l'interdépendance des formes d'utilisation des ressources naturelles.

On peut, cependant admettre que le plus ancien texte juridique reconnaissant le droit à l'environnement est un instrument international n'ayant pas formellement de caractère obligatoire. Le premier principe de la Déclaration adoptée par la Conférence mondiale sur l'environnement, tenue à Stockholm en juin 1972, proclame 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* ».

La première formulation de ce droit dans un traité international est due à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, dont l'article 24 proclame que « *tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement* ». L'article 11 du Protocole additionnel à la Convention américaine relative aux droits de l'homme, traitant des droits économiques, sociaux et culturels, adopté à San Salvador le 17 novembre 1 988, a apporté des précisions supplémentaires. Il est ainsi conçu le Droit à un environnement salubre à travers deux postulats :

- Toute personne a le droit de vivre dans un environnement salubre et de bénéficier des équipements collectifs essentiels.

[6] Michel Prieur, *Op. Cit.*

- Les États parties encouragent la protection, la préservation et l'amélioration de l'environnement[7] ».

2 – L'évolution de la protection de l'environnement

Pour ce qui est de son évolution, il faut noter qu'au XXI[e] siècle, la protection de l'environnement est devenue un enjeu majeur, en même temps que s'imposait l'idée de sa dégradation à la fois globale et locale, à cause des activités humaines polluantes. La préservation de l'environnement est un des trois piliers du développement durable. C'est aussi le 7e des huit objectifs du millénaire pour le développement, considéré par l'ONU comme « crucial pour la réussite des autres objectifs énoncé dans la Déclaration du Sommet du Millénaire ».Initialement, le droit de l'environnement avait comme unique objet de préserver, de sauvegarder, de protéger l'environnement. Il s'agissait d'un droit de la conservation d'un état du nature considéré par la société comme faisant partie d'un patrimoine auquel elle est attachée, au même sens que le droit des monuments historiques avait comme finalité de conserver un patrimoine culturel exposé aux assauts du temps et de la modernisation. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, dans les textes, les notions de patrimoine naturel et culturel sont aussi souvent associées.

Dans une seconde étape du développement du droit de l'environnement, il fut pris conscience de ce qu'il ne suffisait pas de le protéger par le jeu de mesures conservatrices, mais qu'il convenait également de mener une action positive de restauration et de gestion de l'environnement ; que la montagne ne pouvait être protégée durablement sans y maintenir des montagnards ; qu'une action efficace sur la qualité des eaux ne pouvait résulter de la simple interdiction d'y rejeter les résidus d'activités polluantes et qu'il fallait en amont mettre en œuvre des politiques publiques d'investissements, etc. Toutefois, à ce stade des politiques de l'environnement, la cible reste bien identifiée. C'est l'environnement envisagé dans ses diverses conceptions et composantes : éléments, ressources, équilibres et patrimoine naturel.[8]

Rappelons que vers la fin du XIXème siècle une prise de conscience de l'ampleur des pressions anthropiques sur le milieu naturel a conduit au concept de "protection intégrale de la nature". Il s'agit de sauvegarder des milieux naturels dans leur pureté originelle. Ainsi la création du premier parc national, celui de Yellowstone, en 1872, entre en droite ligne de cette logique de

[7] Kiss Alexandre. Les origines du droit à l'environnement : le droit international. In: Revue Juridique de l'Environnement, numéro spécial, 2003. La charte constitutionnelle en débat. pp. 13-14; doi : https://doi.org/10.3406/rjenv.2003.4094; https://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2003_hos_28_1_4094

[8]Yves Jégouzo, « L'évolution des instruments du droit de l'environnement », in *Pouvoirs* 2008/4 (n° 127), pp. 23-33.

« mise sous cloche ». Aujourd'hui, ce concept plus ou moins théorique se retrouve dans les parcs nationaux, les aires centrales de réserve de biosphère et les réserves naturelles intégrale.

Le droit de l'environnement concerne l'étude ou l'élaboration de règles juridiques visant la compréhension, la protection, l'utilisation, la gestion ou la restauration de l'environnement contre perturbation écologique sous toutes ses formes - terrestres, aquatiques et marines, naturelles et culturelles, voire non-terrestres (droit spatial). C'est un droit technique et complexe, local et global (européen, droit de la mer, international…) en pleine expansion, dont les champs tendent à se densifier et à se diversifier au fur et à mesure des avancées sociales, scientifiques et techniques. Il est dans un nombre croissant de pays matérialisé dans un code de l'environnement, mais sans juridiction spécialisée à ce jour (il n'y a pas de juge de l'environnement, comme il peut y avoir un juge à l'enfance, ou une spécialité criminelle, anti-terroriste, etc.).

De manière générale, la protection internationale et les protections nationales ont montré leurs limites de la protection de l'environnement. Des limites normatives et institutionnelles. Ce qui justifie la nécessité d'envisager une protection adéquate avec la mise en place d'une organisation mondiale et d'une juridiction internationale pour l'environnement.

PARAGRAPHE I : LES LIMITES NORMATIVES

Elles sont relatives aux faiblesses des textes internationaux et nationaux de protection de l'environnement.

I – Les limites de la protection internationale

Ces limites s'illustrent par deux principaux faits : la méconnaissance des conventions et Traités internationaux et la subordination exclusive de ces textes à l'Etat. Cette méconnaissance est la conséquence des difficultés d'application des textes internationaux de protection de l'environnement.

A – La méconnaissance des Conventions et traités internationaux par les populations

La ratification des Conventions et Traités internationaux nécessite une très grande implication de l'Etat dans la sensibilisation et la mise en œuvre. En effet, peu de pays en voie de développement organisent, de manière régulière, des réunions de sensibilisation et d'information sur les textes internationaux de protection de l'environnement et du patrimoine naturel. Un élément pourtant nécessaire dans des sociétés ayant des difficultés d'accès aux textes juridiques.

Cette méconnaissance par les populations et communautés locales entraîne celle des grands enjeux associés à la protection du patrimoine naturel en général. De ce point de vue, il est difficile, pour les populations, de saisir les enjeux de protection, de cohésion sociale, d'identité locale ou nationale et de valorisation du patrimoine contenu dans les Conventions. C'est pourquoi nous en arrivons à la conclusion selon laquelle la sensibilisation de la population sur les enjeux des Conventions n'est pas encore érigée en priorité faute d'éléments de communication adéquats.

Les Conventions et autres traités de protection des ressources naturelles et environnementales sont méconnus des Congolais censés les comprendre et en assurer le relai dans la conservation de la biodiversité et des écosystèmes. Les Etats Parties à ces Conventions ne font pas de la sensibilisation une priorité. Ces textes étant des accords internationaux, il appartient au seul Etat Partie d'en assurer l'application. Pourtant *la réception et l'assimilation des textes internationaux par le peuple sont essentielles, pour que les citoyens prennent conscience de ces sites et de leurs esprits, et qu'ils puissent ainsi les protéger*[9]. Or les Etats n'offrent pas aux citoyens la possibilité de s'imprégner et de s'approprier les textes internationaux de protection de l'environnement.

En conséquence, la méconnaissance des Conventions et traités internationaux par les populations entraine le manque d'information des populations locales sur les principes juridiques internationaux relatifs à la conservation de l'environnement. Cette mission qui incombe pourtant à l'Etat n'est pas accomplie. En effet, les citoyens ne sont pas sensibilisés sur la nécessité de s'approprier des textes internationaux pour la sauvegarde des richesses environnementales. La méconnaissance de ces textes par les personnes qui sont censées protéger le patrimoine naturel illustre l'absence d'implication de la population locale dans la conservation de la biodiversité. Cette méconnaissance constitue un grand frein au développement local car les politiques de protection incarnées par ces textes véhiculent des liens étroits entre les retombées de l'exploitation du patrimoine naturel et le développement local. Le citoyen est donc exclu de la protection internationale de l'environnement alors qu'il en est le principal intéressé.

A ce titre, il apparaît clair que l'absence d'une communication environnementale empêche une meilleure appropriation des traités par la population. Ainsi, les difficultés d'interprétation des

[9]Axelle Glapa, *Op. Cit*, p. 44.

textes internationaux sont perçues comme une faiblesse de la norme internationale. En effet, les normes internationales ne visent pas les individus mais plutôt les Etats. Dans ce sens, les communautés locales ont du mal à interpréter les Conventions et traités internationaux. La difficulté d'interprétation crée ainsi un vide juridique conduisant à l'inefficacité de l'action internationale de protection du patrimoine naturel. De manière particulière, on peut affirmer, à titre illustratif que, la conservation de la biodiversité n'est que sur papier : la CITES demeure un simple slogan. Les acteurs de terrain à la base sont, très peu ou pas du tout, informés sur le contenu et le bien-fondé des traités ratifiés. Ainsi, l'application des traités environnementaux reste très sommaire par les populations. La faible appropriation des conventions par les populations ne peut contribuer au développement durable. En effet, quand la population à la base ne tire pas d'avantages matériels des espèces protégées, il lui sera difficile de s'approprier les conventions y relatives car la pauvreté reste le premier ennemi de la conservation durable surtout dans un environnement de cueillette[10].

Par ailleurs, les traités internationaux sont des règles de droit négociées par plusieurs États dans le but de s'engager mutuellement, les uns envers les autres, dans les domaines qu'ils définissent (défense, commerce, justice...). Il revient aux Constitutions des pays concernés de définir les autorités compétentes pour conduire la négociation et ratifier les traités. Elles définissent également la portée des normes internationales vis-à-vis du droit interne et les modalités de leur intégration au sein de la hiérarchie des normes[11]. C'est pourquoi leur application dépend des initiatives de l'Etat. Cependant, on note l'absence d'une politique patrimoniale adéquate de l'Etat congolais.

Il est tout aussi important de rappeler que ce n'est pas la communauté internationale qui protège l'environnement en tant que tel, mais l'Etat sur l'étendue de son territoire national dès lors que celui-ci est soumis à une norme internationale comme État partie. Si les normes internationales sont l'émanation de la communauté internationale, il appartient à l'Etat et à lui seul de les mettre en œuvre. Ce procédé devient par définition spécifique et conflictuelle. Spécifique dans le sens où, contrairement au droit interne, on ne retrouve ni la centralisation du pouvoir, ni la hiérarchie

[10] D.E Musibono, F. Kabangu, A. Munzundu, M. Kisangala, I. Nsimanda, M. Sinikuna et A. Kileba, « Les différents traités environnementaux sont-ils appropriés pour les populations des pays en développement (Afrique) ? », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement [En ligne], Regards / Terrain, mis en ligne le 29 mars 2010, consulté le 02 janvier 2021. URL : http://journals.openedition.org/vertigo/9398 ; DOI : https://doi.org/10.4000/vertigo.9398

[11]http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/approfondissements/traites-internationaux-constitution.html, consulté le 03 janvier 2021.

des normes. Et conflictuelle, dans le sens où la politique des Etats prime souvent sur leurs engagements internationaux grâce à cette absence de hiérarchie entre les sujets et en l'absence donc de sanctions contraignantes. La jurisprudence internationale dispose : « les règles de droit liant les Etats procèdent de la volonté de ceux-ci[12].

La spécificité et le conflit relevés par Axelle Glapa, dans « *Entre crises et succès : la Convention du Patrimoine Mondial de l'Unesco* », se traduisent par une inefficacité de la norme internationale au niveau national. Une inefficacité qui trouve tout son fondement dans l'application inadéquate à travers la sensibilisation, la diffusion et la vulgarisation de la norme internationale de protection du patrimoine naturel et culturel au niveau national.

En somme, nous dirons que la méconnaissance est à l'origine des difficultés d'application des Conventions non seulement au Congo mais aussi dans la plupart des Etats africains. En effet, bien qu'elles visent une « civilisation mondiale », les conventions ne s'adressent pas aux citoyens mais aux Etats Parties. C'est pour cette raison que les citoyens ont du mal à trouver leur place dans la relation entre les Etats et le centre du Patrimoine mondial

B – Les difficultés d'application des textes internationaux dans la protection de l'environnement

Les conventions internationales en matière de droits de l'homme signées et ratifiées par les Etats prévoient en général des systèmes plus ou moins perfectionnés de contrôle. Mais souvent, les obligations conventionnelles en matière de droit international se détournement de l'impératif de mise en œuvre. En effet, un certain nombre d'interrogations méritent d'être soulevées à l'égard de ces justifications. Qui plus est, considérant l'attitude de l'exécutif face à cette normativité internationale, tant dans son élaboration au niveau international que dans sa mise en œuvre (ou absence de mise en œuvre) en droit national, il est permis de se demander si ces justifications ne constituent pas dans une certaine mesure un alibi[13]. Ces conventions internationales exigent très souvent qu'un cadre soit créé pour que les obligations qui en découlent, et auxquelles les Etats parties ont librement consenti, soient pleinement respectées.

Des mécanismes de contrôle sont ainsi mis en place par les instruments qui les prévoient expressément. Il convient, cependant, de garder à l'esprit qu'il existe une multitude de textes

[12]Axelle Glapa, *Op. Cit,* p. 45.

[13]Delas Olivier, Robichaud Myriam. « Les difficultés liées à la prise en compte du droit international des droits de la personne en droit canadien : préoccupations légitimes ou alibis? » In: Revue Québécoise de droit international, volume 21-1, 2008. pp. 1-53.

internationaux relatifs à la protection des ressources naturelles en général et de l'environnement en particulier. Fort malheureusement, le constat, dans la plupart des Etats surtout africains, n'est guère satisfaisant. En effet, outre cette méconnaissance, les outils juridiques internationaux souffrent de l'incertitude de leur effectivité. Ces outils juridiques présentent un handicap : celui de ne pas être créateur de droit entraînant ainsi une absence d'effets directs sur la protection de l'environnement et à l'égard des individus soit détenteur, soit censé en assurer la protection. Aussi, la transposition dans le droit interne souvent prévue dans ces textes n'est pas toujours effective car les Conventions ne disposent généralement pas de moyen de pression pour leur application au niveau national. La Convention de 1972 sur le patrimoine mondial, par exemple, se contente de préciser que « *chacun des Etats parties à la présente Convention reconnaît que l'obligation d'assurer l'identification, la protection, la conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine culturel et naturel visé aux articles 1 et 2 et situé sur son territoire, lui incombe en premier chef. Il s'efforce d'agir à cet effet tant par son propre effort au maximum de ses ressources disponibles que, le cas échéant, au moyen de l'assistance et de la coopération internationales dont il pourra bénéficier, notamment aux plans financier, artistique, scientifique et technique*[14] ».

Cette Convention ne précise cependant pas la portée juridique de l'engagement des Etats. En particulier, aucune mesure contraignante telle qu'une interdiction de bâtir ou d'aménager un secteur particulier n'est prévue (dans le cas d'un site à classer ou à inscrire au patrimoine national ou mondial).

Ainsi, on peut affirmer que les difficultés d'application des textes internationaux traduisent l'absence d'une politique environnementale adéquate de l'Etat congolais. Cela dit, les principales bases juridiques permettant de satisfaire aux exigences de des Conventions et traités internationaux doivent en principe être recherchées dans le droit national. Le droit positif congolais ne tient pas toujours compte de ce principe. C'est d'ailleurs le point de vue de Pierre Gabus lorsqu'il affirme que « *l'inscription d'un site au patrimoine mondial est prestigieuse et son impact a certainement un effet sur l'industrie du tourisme. Mais elle n'a cependant guère de portée sur le plan juridique*[15] ».

[14] Article 4 de la Convention sur le patrimoine mondial.

[15]Pierre Gabus, Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, quelle application en Suisse?, in *Fondation pour le droit de l'art*, N°25, mars 2013 URL : http://www.art-law.org/fondation/newsletters/newsletter25_0313.pdf, consulté le 20 mai 2014.

D'une manière générale, il faut noter que dans le but d'assurer la protection de leur patrimoine naturel, plusieurs Etats ont signé et ratifié un certain nombre de textes internationaux. Mais des obstacles existent encore quant à l'application de ces instruments juridiques internationaux. En ce sens, nous disons que les conventions internationales signées et ratifiées par les Etats prévoient en général des systèmes plus ou moins perfectionnés de contrôle. Ces conventions exigent très souvent qu'un cadre soit créé pour que les obligations qui en découlent, et auxquelles les Etats parties ont librement consenti, soient pleinement respectées[16].

En conclusion, les textes relatifs à la protection du patrimoine naturel qui doivent servir de relais aux traités internationaux posent les bases de la transformation des dispositions conventionnelles en textes nationaux. Les Etats qui en sont le garant sont défaillants sur ce point.

II – Les limites des protections nationales

Ces limites sont dues au fait que les régimes nationaux de protection de l'environnement connaissent des textes juridiques généraux et incomplets et des institutions aux ressources humaines et financières insuffisantes.

A - Des textes juridiques généraux et incomplets

Cette situation engendre une effectivité diluée du droit de l'environnement favorisant ainsi les abus dans l'exploitation des ressources naturelles et environnementales. En effet, les limites nationales de la protection de l'environnement s'illustrent par une effectivité diluée, mais perfectible du régime juridique de protection. La complexité juridique certaine et l'incertitude, voir le doute sur les effets juridiques réels de la constitutionnalisation se traduisent sur le terrain par une faible amélioration de l'état de l'environnement et à la sauvegarde de la planète[17]. La faible réclamation contentieuse du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable des Etats en est une illustration parfaite. L'une des caractéristiques essentielles du droit de l'environnement est l'absence de sanction attachée en fait aux violations des règles qui le

[16] Mamadou M Dieng, Les difficultés d'application des conventions en matière de droits de l'homme en Afrique : le cas de la convention sur les droits de l'enfant au Bénin, in *Actualité et droit international*, Revue d'analyse juridique de l'actualité international, avril 2001, Url : http://www.ridi.org/adi/200104a2.htm, consulté le 30 mars 2015

[17]Michel Prieur, « L'influence des conventions internationales sur le droit interne de l'environnement » in *Actes de la réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'AHJUCAF*, 2008, Porto-Novo, Benin. pp.291-301.

constituent. La dimension judiciaire de l'application du droit à un environnement sain constitue donc certainement le point crucial de l'opérationnalisation du droit de l'environnement[18].

Il est vrai que les textes législatifs nationaux[19] prévoient des sanctions pour les atteintes à l'environnement et ouvrent ainsi la voie à la possibilité de réprimer des crimes et délits environnementaux et de réparer les dommages environnementaux. Toutefois, en pratique, de telles sanctions sont extrêmement rares. La raison tient au fait que les administrations chargées de réprimer directement les atteintes à l'environnement ou de poursuivre en justice les délinquants environnementaux s'abstiennent le plus souvent de le faire, préférant appliquer plutôt une certaine tolérance en matière d'atteintes à l'environnement[20]. Ainsi, l'absence de sanctions administratives et la tolérance administrative en matière d'application des règles de protection de l'environnement sont ainsi très répandues dans plusieurs Etats et conduisent les autorités à s'abstenir d'appliquer les dispositions environnementalistes, parce que cette abstention leur paraît préférable à l'application de la règle. « *Si cette solution paraît commode à certains égards, compte tenu notamment du poids de l'analphabétisme et de l'ignorance de la population en matière d'environnement, elle n'est cependant pas sans danger. Le risque est, en effet, grand de voir la règle appliquée par certaines autorités et pas par d'autres, ce qui peut engendrer une insécurité juridique préjudiciable au principe d'égalité des citoyens*[21] ». Les ressources naturelles étant généralement considérées comme des biens appartenant à tout le monde et donc à personne, il s'ensuit une certaine indifférence des citoyens devant des atteintes à l'environnement[22].

Les textes nationaux de protection de l'environnement, pour la plupart, ne prennent pas en compte les réalités locales qui véhiculent un besoin social. Ainsi, l'écart entre ces textes et les préoccupations des communautés locales et ethniques est à l'origine de l'inefficacité de la protection l'environnement.

[18] Stéphane Doumbe-Bille, *Op. Cit*., p. 157.

[19] Lois, Codes, décrets, etc.

[20] Vincent Zakane, « Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso », in Laurent Garnier (dir) Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale, UICN, Glant, Suisse, 2008, p. 23.

[21] http://sosnet.eu.org/re&s/dhdi/recherches/environnement/articles/sitackdroitenv2.htm, Consulté le 27 décembre 2020)

[22] Carel Makita Kongo, *Op, Cit*, p. 10.

Le droit de l'environnement est un droit précis. Il concerne l'étude ou l'élaboration de règles juridiques visant la compréhension, la protection, l'utilisation, la gestion ou la restauration de l'environnement contre perturbation écologique sous toutes ses formes - terrestres, aquatiques et marines, naturelles et culturelles, voire non-terrestres (droit spatial).C'est un droit technique et complexe, local et global (européen, droit de la mer, international…) en pleine expansion, dont les champs tendent à se densifier et à se diversifier au fur et à mesure des avancées sociales, scientifiques et techniques. Pour ce faire, il lui faut des textes précis, spécifiques et déterminés. Or dans la pratique, on peut se rendre compte que de croit est, dans la plupart des cas, régi par des textes généraux et incomplets. Les principes juridiques sont abondamment mis à contribution pour ne rien exprimer, asservis à la rhétorique.

Parce qu'il présente aujourd'hui un intérêt social supérieur, le droit de l'environnement, nouveau droit de l'homme, mérite une protection pénale digne du rang constitutionnel auquel il vient d'être élevé. Incontestablement, le respect des normes juridiques est subordonné à l'existence de sanctions pénales suffisamment dissuasives et adaptées à la problématique environnementale. Pourtant, l'état actuel du dispositif répressif, marqué par de nombreuses particularités, oscille entre forces et faiblesses. Devant l'abondance des infractions, assorties de mécanismes de répression divers, se dressent les défectuosités patentes d'un système à simplifier et à harmoniser, en vue d'une répression efficace de la délinquance écologique. Aussi, en dépit de la richesse des incriminations formant le droit pénal de l'environnement français, ce dernier ne constitue le plus souvent qu'une menace virtuelle tant le manque de lisibilité et les disparités posent des difficultés quasi inextricables de mise en œuvre par les autorités chargées de la répression.

Véronique Jaworski estime à cet effet qu'en France par exemple, cette volonté de réprimer sévèrement toute atteinte à l'environnement désormais hissé au plus haut rang des normes n'a pas été transcrite dans le texte constitutionnel. À la lecture de la Charte de l'environnement, le pénaliste ne peut s'empêcher de constater avec dépit l'absence de toute disposition répressive, de référence quelconque à la responsabilité pénale. Alors même que les droits et devoirs en matière d'environnement sont hissés au sommet de la hiérarchie des normes, la répression de leurs atteintes éventuelles n'est pas même évoquée en termes généraux. Or, sur ce point, le constituant français aurait pu utilement s'inspirer de la Constitution espagnole[23]qui, dans le

[23] Espagne, Constitution du 27 décembre 1978, version française, [En ligne], [mjp.univ-perp.fr/constit/es1978.htm], consulté le 27 janvier 2021

paragraphe 3 de son article 45, prévoit des sanctions pénales ou administratives à l'encontre de ceux qui méconnaîtront les principes généraux du droit constitutionnel de l'environnement posés au paragraphe 2. De même, la Constitution grecque contient une disposition expresse enjoignant à l'État de prendre des « mesures spéciales, préventives ou répressive[24]», en vue de la sauvegarde de l'environnement[25].

Le droit de l'environnement est porteur de plusieurs innovations en termes de mécanismes répressifs. Parce que les atteintes à l'environnement présentent dans la majeure partie des cas un caractère d'irréversibilité, la répression paraît privilégier en ce domaine la régularisation de la situation à laquelle l'acte délictueux a apporté un dommage[26]. C'est pourquoi on peut affirmer que les textes de protection ne vont pas assez loin dans la répression. Ce qui représente une grande faiblesse dans la chaine de protection.

Ainsi, on en vient à la conclusion selon laquelle plusieurs insuffisances de nature juridique se présentant finalement comme notoires, sont ici constitutives de véritables sources de faiblesses du dispositif de droit voué à la protection de l'environnement. Il s'agit d'une incapacité à imposer de façon générale et uniforme, des principes aptes à prendre en compte de la façon la plus efficace les intérêts écologiques[27]. Ces faiblesses sont dues au fait que le régime légal connait des textes juridiques généraux et incomplets.

Dans l'ensemble, les lois en ce domaine sont souvent dépourvues de texte d'application ; ce qui les rend presque inapplicables. C'est pourquoi dans la plupart des cas, ces textes n'ont jamais été suivis d'effets juridiques en raison non seulement du manque de volonté des dirigeants mais aussi de la léthargie juridique et administrative des administrations.

B – Les conséquences d'une effectivité diluée du droit de l'environnement

Aborder le sujet des lacunes du droit de l'environnement conduit bien davantage à réfléchir sur son efficience que sur son contenu. La question majeure est en effet celle de l'effectivité du droit existant, comme celle de son autorité par rapport aux autres droits, plus que de la nécessité

[24] Grèce, Constitution du 9 juin 1975, version révisée (2001) française, art. 24 (1), [En ligne], [mjp.univ-perp.fr/constit/gr1975.htm, consulté le 27 janvier 2021

[25]Véronique Jaworski, « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », in revue *Les Cahiers de droit*, Volume 50, Numéro 3–4, septembre–décembre 2009, pp. 889–891.

[26] *Ibid*.

[27]Henry NkotoEdjo, *Les aspects juridiques de la protection de l'environnement dans les forêts communautaires au Cameroun*, Mémoires de Master 2 en Droit International Comparé de l'Environnement, Université de Limoges 2007, p. 34.

de recourir à de nouvelles règles de droit. Qu'il s'agisse des éléments naturels, de la lutte contre les pollutions et les nuisances, de la gestion des risques, des activités dangereuses et aujourd'hui du climat, les textes se sont multipliés. Et pourtant, le droit de l'environnement reste un droit largement inefficient, non pas par défaut de règles, mais plutôt par mauvais vouloir systématique de les appliquer et par une forme d'organisation plus ou moins volontaire de leur inefficience.

Sur le plan national, les faiblesses se manifestent dans des domaines extérieurs au droit de l'environnement stricto sensu, mais elles ont incontestablement une incidence sur l'efficacité de son application. Dans le droit de l'environnement lui-même, les faiblesses se manifestent dans les procédures de prises de décisions, les règles de responsabilité et les sanctions. Tout d'abord, dans la mesure où le droit de l'environnement entre en conflit direct avec les intérêts économiques d'un certain nombre d'entreprises et de lobbies, tous les systèmes susceptibles d'entraver l'application de la loi et de permettre le développement d'échappatoires en tout genre sont mis en œuvre. Les pressions économiques et financières, voire politiques, exercées sur le gouvernement français pour qu'il ne transpose pas les directives communautaires sont un des exemples les plus probants de ces pratiques à la limite du droit. Mais le monde économique et financier n'est pas le seul à faire pression pour que ne soient pas appliquées ou mal appliquées les dispositions de droit communautaire lorsqu'elles visent à favoriser l'environnement ou encore le droit des administrés[28].

Corinne Lepage estime qu'en droit de l'environnement, les difficultés sont difficiles à établir. Tout d'abord, il n'existe pas aujourd'hui de délinquance écologique au sens propre du terme. En effet, lorsqu'il y a des infractions dans le domaine de l'environnement, et ce jusqu'à la transcription de la directive très récemment adoptée en deuxième lecture par le Parlement européen sur la responsabilité pénale, il s'agit le plus souvent de simples infractions administratives, c'est-à-dire de la méconnaissance d'autorisations administratives. L'atteinte aux milieux stricto sensu n'est réprimée que lorsqu'elle porte sur l'eau et sur quelques espèces protégées. Dans tous les autres cas (air, sol, déchets, biodiversité), les dommages causés aux milieux ne font pas l'objet d'incriminations pénales. Ces atteintes concernent seulement, la plupart du temps, le non-respect de formalités administratives que les spécialistes dénomment « délits papiers ». Ainsi, soit il s'agit de dommages causés aux personnes, et c'est le droit pénal

[28] Corinne Lepage, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », in *Pouvoirs* 2008/4 (n° 127), pp. 123-133.

général qui s'applique, soit il s'agit de simples infractions administratives, et l'enjeu pénal est extrêmement faible. Il n'en demeure pas moins que la voie pénale reste largement privilégiée pour tous les domaines qui touchent à l'impact de l'environnement sur la santé humaine, pour la bonne et simple raison qu'il est aujourd'hui quasiment impossible, en utilisant le droit civil, de parvenir à la réparation complète du dommage. En effet, les règles de charge de la preuve et le coût de l'expertise rendent trop souvent impossible d'envisager d'utiliser la responsabilité civile pour réparer les dommages causés aux personnes et à l'environnement[29].

D'autre part, il convient de garder à l'esprit que dans beaucoup de pays, le droit de l'environnement est en grande partie un droit administratif. Ce sont les pouvoirs publics qui déterminent, par la voie d'un système d'autorisation, dans quelles mesures la pollution est admise ou interdite. Il n'y a dès lors pas d'interdiction absolue de la pollution et pas de protection absolue des intérêts écologiques. Ce sont principalement les autorités administratives qui vont déterminer dans quelles mesures ces intérêts écologiques sont oui ou non protégés. Cet intérêt primordial du droit administratif dans le droit de l'environnement se montre aussi dans le droit pénal de l'environnement. Dans beaucoup de pays, les dispositions pénales des lois d'environnement sanctionnent essentiellement le non-respect d'obligations administratives. C'est essentiellement la pollution non autorisée ou en violation des obligations administratives qui est punie. Le droit pénal de l'environnement actuel est, dans beaucoup de pays, dans une large mesure dépendant du droit administratif[30]. Alors que l'objectif de tout code est la hiérarchisation des règles, expression des valeurs sociales essentielles, là encore le Code de l'environnement se distingue par une incohérence totale dans la hiérarchie des sanctions qu'il propose, censées protéger efficacement lesdites valeurs reconnues. Quant à la nature même des sanctions prévues par le législateur, l'inadéquation de certaines des peines proposées aux atteintes environnementales — à savoir les peines classiques d'amende et d'emprisonnement — est flagrante. Cependant, ces peines classiques, adaptées aux infractions de droit commun, ne le sont guère aux atteintes portées à la nature. À elles seules, et dans la mesure où le juge pénal demeure toujours réticent à s'approcher des maximums encourus dans les condamnations qu'il prononce, elles ne sauraient être dissuasives ni révélatrices de la valeur accordée à la

[29]*Ibid.*

[30]Faure Michaël G. « Vers un nouveau modèle de protection de l'environnement par le droit pénal », in *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°1, 2005. pp. 3-19.

disparition d'espèces protégées. À cela s'ajoute l'absence d'aggravation de la sanction dans les hypothèses de récidive.[31].

On voit dès lors dans beaucoup de pays que les dispositions pénales qui constituent le droit pénal de l'environnement se trouvent actuellement dans des lois spéciales de l'environnement. Ces lois comprennent presque toujours un nombre important de dispositions de droit administratif (système d'autorisation et autre). Les dispositions pénales n'occupent, à l'état actuel, qu'une place très modeste dans ces lois. Souvent, elles se trouvent à la fin des lois ou des décrets, sous la forme d'une annexe ou d'un article précisant que « ceux qui enfreignent les dispositions fixées par ou en vertu de la présente loi et du présent décret sont punis de : … ». Parfois, il est stipulé expressément que ceux qui enfreignent les conditions d'une autorisation administrative sont également punissables[32]. Une conséquence claire de cette structure du droit pénal de l'environnement est que les intérêts juridiques écologiques ne sont pas protégés d'une façon directe par le droit pénal. En effet, une pollution manifeste du sol ou de l'eau n'est pas punissable dans tous les cas ; tel n'est le cas que si les agissements constituent en même temps une violation d'une obligation d'autorisation ou d'une autre obligation administrative. Il en résulte une limitation des possibilités de pénaliser directement les pollutions. De plus, cette « dépendance administrative » a comme conséquence que ce sont les autorités administratives qui vont déterminer le caractère répréhensible de certains actes de pollution. Ces autorités administratives disposent en effet aujourd'hui de la possibilité de définir les conditions d'autorisation. Par le fait que la violation de ces conditions est pénalisée, les conditions de pénalisation sont en réalité définies non par le législateur, mais par les autorités administratives. Dans ce sens, certains ont tenu à ce que le droit pénal et le juge pénal perdent une bonne partie de leur autonomie parce que l'intervention par le droit pénal n'est possible que si une infraction aux obligations administratives a été commise[33].

Dans ce sens-là, la structure du droit pénal de l'environnement est curieuse et effectivement différente de la structure du droit pénal quand il s'agit de la protection d'autres intérêts juridiques, plutôt classiques, comme la vie, la santé, l'honneur ou la propriété. Des atteintes ou

[31]Véronique Jaworski, *Ibid.*

[32] Sur l'importance du régime de l'autorisation préalable en droit pénal français de l'environnement, v. D. Guihal,« Droit répressif de l'environnement », 2e éd., Paris, Economica, 2000, pp. 60-65 et pour un aperçu M. Prieur, « Droit de l'environnement », 4e éd., p. 840-842 et v. aussi A. De Nauw, « Lesmétamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise », Gand, Mys et Breesch, 1994, pp. 83-89.

[33] Ceci est le cas dans plusieurs systèmes juridiques. Pour un aperçu, v. M. Prabhu, « Rapport général », Revue internationale de droit pénal (n° spécial « Les atteintes à l'environnement »), 1994, pp. 686-688.

des mises en danger de ces intérêts classiques individuels sont pénalisées directement, sans intervention des autorités administratives. Apparemment, une telle protection directe par le droit pénal n'existe pas en droit pénal de l'environnement. Comme le formule le professeur Alain de Nauw « D'une manière théorique, on peut affirmer que la dépendance administrative implique que le bien juridique directement protégé n'est pas l'environnement. L'environnement est uniquement protégé de manière indirecte pour autant que les dispositions administratives sauvegardent l'environnement. Chaque cas de pollution ne sera pas automatiquement constitutif d'infraction. Ce ne sera le cas que si l'acte ou l'omission constitue également une atteinte à une obligation en matière d'autorisation.[34] »

De manière générale, l'inadéquation des peines proposées se double aussi d'une incohérence dans la hiérarchie des sanctions.

PARAGRAPHE II – LES LIMITES INSTITUTIONNELLES

Elles sont à examiner au plan national et international.

I – Les limites institutionnelles nationales

Elles sont caractérisées par une insuffisance des ressources humaines et financières qui caractérise les limites de l'action publique de financement pour l'environnement.

A - Des institutions aux ressources humaines et financières insuffisantes

En matière de risques environnementaux, nombreux sont les constats qui déplorent une insuffisance tant du contrôle préventif que des mesures curatives et des sanctions à l'égard des responsables de pollutions et nuisances. Ces carences dans la protection de l'environnement peuvent trouver leur source dans la législation elle-même, dans la mesure où le droit se contente le plus souvent d'accompagner les activités présentant des risques en ne prescrivant que des obligations de moyens. Elles résultent également de la faiblesse des ressources matérielles et humaines dévolues à l'administration pour accomplir sa tâche de contrôle auprès des entreprises et installations que la loi place sous surveillance. La pénurie de ressources se traduit alors par une incapacité à réaliser un contrôle autre que sélectif. Cette pénurie a aussi pour conséquence indirecte d'encourager chez les agents administratifs une culture de l'accommodement, qui vise

[34] Moniteur belge, 17 septembre 1985, aussi publié dans M. Faure, et G. Heine, « Environmental Criminal Law in the European Union. Documentation of the main provisions with introduction », Freiburgim Breisgau, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2000, pp. 37-38.

à obtenir des contrevenants eux-mêmes le respect des règles à défaut d'avoir les moyens pour l'imposer[35].

La protection effective de l'environnement se heurte à l'insuffisance des ressources humaines et à la faiblesse des investissements qui y sont alloués. Très souvent, les ministères en charge de l'environnement sont quasiment les seules institutions nationales qui se charge de la protection du patrimoine naturel. Concrètement, aucun autre organe ne concoure à la protection de ce patrimoine au niveau national. Ainsi donc, la participation active des opérateurs privés, des organisations non gouvernementales et de toute personne ressource physique ou morale se fait toujours attendre. En effet, l'État prévoit un cadre clair et précis de cette participation. La faible participation d'autres institutions se justifie aussi par l'absence de coopération institutionnelle nationale à travers des partenariats public-privé. L'Etat, à travers le ministère en charge de l'environnement, est la seule entité contribuant à la protection du patrimoine naturel. Il assume seul la mise en œuvre des mécanismes de protection qu'il a lui-même prévu. Son action se révèle donc inefficace.

Face à ce tableau d'une protection de l'environnement déficiente, le rôle joué par les mobilisations collectives de riverains et associations est souvent considéré comme stratégique, soit pour signaler des dysfonctionnements que l'administration n'a pas relevés, soit pour la contraindre à agir (ou sévir) lorsque prévaut une logique accommodante de régularisation. L'arme contentieuse semble ainsi devoir être désignée comme l'outil approprié pour pallier les carences de l'administration[36].

Aussi, il faut noter que l'institution nationale chargée d'assurer la protection du patrimoine naturel connaît des difficultés à imposer une application adéquate de la législation relative à la protection de ce patrimoine en l'absence des moyens humains et matériels. Ainsi se réalisent des actes d'exploitation et d'occupation anarchique des ressources naturelles préjudiciables comme les coupes clandestines et illicite de bois, l'exploitation minière ou agricoles, à grande échelle sans autorisation préalable. Ces actes font prévaloir les intérêts économiques au détriment de la protection des ressources naturelles. D'autre part, il existe la prolifération des projets de développement urbain avec notamment l'agrandissement des grandes. Ces projets qui se multiplient en l'absence d'un plan directeur de la ville, affectent l'intégrité et

[35]Romain Melot, Hai Vu Pham, « Protection de l'environnement et stratégies contentieuses. Une étude du recours à la justice administrative », in *Droit et société* 2012/3 (n° 82), pages 621 à 641.

[36]*Ibid*

l'authenticité des sites naturels. En outre, les institutions nationales ne mènent pas de démarches sincères visant à faire participer les communautés locales et les personnes ressources dans la protection du patrimoine naturel.

Par, il faut souligner qu'au niveau national, plusieurs pays ont créé des fonds publics d'indemnisation des dommages causés à l'environnement, des risques des catastrophes naturelles notamment des pollutions accidentelles pour indemniser les victimes de ces dommages. Il s'agit des fonds publics « qui sont créés sur l'initiative des pouvoirs publics et financés par des contributions obligatoires prélevés sur le secteur ainsi contraint de se constituer en mutuelle de gestion du risque crée par ses activités et/ou de prévention des nuisances éventuelles[37] ».La mutualisation du risque environnemental s'est opérée également par la création des fonds publics nationaux destinées à réglementer les contentieux liés à la réparation des préjudices relatifs à l'environnement. Ainsi, en matière de pollution par exemple, des législations nationales ont mis en place des mécanismes juridiques de lutte contre la pollution des mers par les hydrocarbures. Cependant, malgré leur rôle important, ces fonds restent limités par un champ d'intervention déterminé et une application uniquement au niveau national[38].

En réalité, le financement national de l'environnement est soutenu par des programmes internationaux mis en place par les organisations mondiales selon les enjeux, les priorités et les préoccupations. Les politiques de développement sont de plus en plus interdépendantes. Différents facteurs influent sur la capacité des pays en développement et d'autres acteurs à mobiliser des ressources à l'appui du développement durable. Durant les années 2000, les pays en développement ont bénéficié d'une conjoncture économique mondiale favorable pour accéder aux sources de financement. La faiblesse des taux d'intérêt dans les pays développés a amené les investisseurs internationaux à explorer les possibilités d'investissement à fort rendement dans les pays en développement. Ce phénomène, conjugué à la déréglementation des marchés internationaux de capitaux, a débloqué des flux massifs de capitaux à destination des pays en développement. Aux lendemains de la crise financière, l'assouplissement quantitatif qui a caractérisé les politiques monétaires dans les pays développés a encore accru les liquidités. Les actifs des banques centrales des États-Unis, de l'Union européenne et du Japon se sont accrus pour atteindre le montant inégalé de 14 000 milliards USD à la fin 2017,

[37]Leïla Chikhaoui-Mahdoui, *Le financement de la protection de l'environnement*, Thèse de droit public, Université de Paris 1, p. 457.

[38]Sofiane Benslimanen, *La protection de l'environnement et les comptes d'affectation*, Mémoire de master en droit de l'environnement, Université de Tunis 2007, p. 27.

contre environ 2 000 milliards USD en 2007, et les fonds ainsi libérés ont cheminé vers les pays en développement.

La tendance aujourd'hui est inversée. Divers facteurs, présentés comme positifs ou négatifs ou les deux, ont des effets limitatifs sur le financement du développement durable[39]. On peut constater, en effet, les pressions au sein du système sur le financement du développement durable dues à la faiblesse de la croissance économique. Une situation préoccupante pour les financements nationaux de l'environnement. Étant donné l'importance de la croissance économique, l'atonie de la croissance de l'économie mondiale depuis 2009 est préoccupante. Selon le FMI, la croissance du PIB dans les pays développés stagne aux alentours de 2 % depuis la crise. Après un redressement relativement rapide au sortir de la crise financière, mais en moyenne depuis 2010, les pays en développement ont vu leur taux de croissance décliner. Selon les estimations du Fonds monétaire international (FMI), les taux de croissance des pays en développement devraient remonter légèrement, à 4.9 % en 2018, puis à environ 5 % les deux années suivantes, mais demeureront inférieurs à leurs niveaux d'avant la crise[40].

Par ailleurs, l'augmentation des niveaux d'endettement réduit les capacités d'absorption. Les niveaux d'endettement augmentent dans les pays en développement et les pays développés, ce qui exerce des pressions sur les ressources susceptibles d'être consacrées au développement durable. La dette mondiale a atteint un sommet historique de 164 000 milliards USD en 2016, soit l'équivalent de 225 % du PIB mondial[41].

De ce fait, il est assez aisé de comprendre que la dette publique des pays en développement s'accroît, mettant à rude épreuve les capacités d'absorption, notamment la capacité des pays à affecter les fonds levés par emprunt à des activités productives et leur capacité à s'endetter davantage. L'alourdissement du coût du service de la dette pèse sur les finances publiques et sur la capacité à réaliser des investissements dans des secteurs tels que l'infrastructure, l'éducation et la santé, qui sont primordiaux pour le développement. Les récentes évolutions font apparaître un creusement des déficits budgétaires dans la majorité des pays en développement. D'après le FMI, les soldes budgétaires se sont détériorés dans 70 % des pays à faible revenu. Les emprunts publics ne se sont accompagnés d'une hausse de l'investissement

[39]https://www.oecd-ilibrary.org/sites/4a43729efr/index.html?itemId=/content/component/4a43729e-fr, consulté le 16 janvier 2021.

[40]I*bid*

[41]https://www.imf.org/external/french/np/blog/2018/041818f.htm, Gaspar et Jaramillo (2018), Réduire les dettes élevées, consulté le 16 janvier 2021.

public que dans une minorité de pays (10 sur 34). Le nombre des pays en développement présentant un niveau de risque élevé ou en surendettement est passé de 13 en 2013 à 24 début 2020[42].

Dans cette réalité, il devient impossible aux institutions nationales d'assurer une protection adéquate de l'environnement. Il convient de noter aussi que ce sont les États, concrètement les pays du Nord, qui tirent les ficelles du financement des institutions internationales et qui peuvent freiner ou accélérer les différents processus de protection nationale de l'environnement. Un exemple significatif de ce point de vue est le refus des derniers gouvernements des États-Unis (Bill Clinton et George W. Bush) de ratifier les accords environnementaux les plus importants, ce qui a suscité des tensions avec l'Europe et le Japon, qui faisaient pression pour leur adhésion. Ainsi, le système de gouvernance imaginé par les pays du Nord perd en effet de sa légitimité face aux pays du Sud, auxquels on demande d'assumer leurs responsabilités alors même qu'ils assistent à une absence de coopération et de coordination entre les pays donateurs. La persistance des tensions augmente en outre le risque d'une réduction de la coopération entre institutions et d'une suspension des financements[43].

B- Les limites de l'action publique pour l'environnement

La notion d'action publique n'est pas toujours facile de cerner. Pour simplifier, on peut dire que qu'il s'agit d'une action concrète (la création d'une loi, d'une charte internationale, la mise en place d'une nouvelle taxe…) produite par une série d'interactions entre des institutions publiques et tous les acteurs publics ou privés concernés par un problème public (le gouvernement, des collectivités locales, les administrations, les groupes d'intérêt, les citoyens...). Ces interactions s'accompagnent de la mise en œuvre des politiques et de leur contrôle. L'action publique pour l'environnement peut donc prendre plein de formes différentes, comme nous allons le voir dans ce chapitre. Pour l'illustrer rapidement, il suffit d'observer l'actualité récente : la COP21 a permis de signer en 2015 l'accord international sur les changements climatiques - dit accord de Paris - ; le Pacte vert européen établi en 2019 nous a donné la feuille de route européenne en matière d'environnement ; la convention citoyenne pour le climat a rendu en 2020 son rapport au chef de l'Etat français, avec de multiples

[42] FMI (2018), MacroeconomicDevelopment and Prospects in Low-Income Countries – 2018, disponible sur http://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2018/03/22/pp021518macroeconomic-developments-and-prospects-in-lidcs, consulté le 17 janvier 2021

[43] Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana, *Gouvernance mondiale, Rapport de synthèse*, la Documentation Française, p. 79.

propositions d'action… Ces différents exemples montrent que l'action publique pour l'environnement se décline à différentes échelles (locale, nationale, européenne, internationale) avec des acteurs très différents. Nous verrons aussi que les outils que les pouvoirs publics peuvent mobiliser dans le cas particulier de la lutte contre le réchauffement climatique, s'ils ont bien une certaine efficacité, connaissent de nombreuses contraintes. Les questions environnementales sont donc bien à l'interface de la science politique, de la sociologie et de l'économie[44].

En conséquence, la protection de l'environnement intègre l'action publique avec une multitude d'acteurs étatiques, principalement des ministères (de l'environnement, du développement durable, des eaux et forêts, des hydrocarbures…). L'action publique de l'environnement nécessite la mise en place d'une coopération et d'une collaboration entre les différents services publics. De cette coopération naissent des relations conflictuelles rendant inefficace sinon inopérant les politiques publiques de l'environnement. Les conflits en matière environnementales peuvent ainsi avoir trois causes principales. Tout d'abord, lorsqu'il y a une vision opposée ou concurrente d'un même problème public, ou lorsqu'il n'y a pas accord collectif pour considérer la question comme un problème public. Ce fut le cas avec les « climato-sceptiques » (qui ne croient pas au réchauffement climatique ou que les activités humaines en soient la cause), pour qui l'intervention des pouvoirs publics pour lutter contre le réchauffement climatique n'était pas forcément légitime et ne méritait pas de figurer à l'agenda politique. Ensuite, le conflit peut porter sur la question d'un partage des ressources environnementales (c'est sans doute le conflit le plus fréquent !). De nombreux exemples portent sur l'usage de l'eau dans le monde. Ainsi, la pratique de la fracturation hydraulique pour extraire du pétrole de schiste aux Etats-Unis a tendance à polluer les eaux fluviales et les nappes avoisinantes : les opposants à cette exploitation sont donc souvent les populations n'ayant plus accès à une eau potable de qualité (la fracturation pose bien d'autres soucis écologiques : risques sismiques, dégradations de l'air, etc.). Aux Etats Unis, il y a eu le conflit juridique entre des habitants d'Hinkley, en Californie, et la compagnie Pacific Gas and Electricity (PG&E) accusée d'avoir déversé dans l'eau du chrome de manière illégale, générant des tumeurs et des maladies génétiques : ce conflit fut porté à l'écran dans le film Erin Brockovich (du nom de l'assistance juridique devenue militante écologique qui a permis d'instruire l'affaire et de condamner lourdement l'entreprise PG&E). Enfin, le conflit peut porter sur la responsabilité des pouvoirs

[44] Gérard Éthier, Claude Beauregard, Roland Parenteau, *L'administration publique : diversité de ses problèmes, complexité de sa gestion*, Presses de l'Université du Québec, 2019, p. 131.

publics. Dans ce cas, il peut aussi se traduire de manière juridique, comme on l'a vu récemment en France : des collectifs et associations ont appelé à porter plainte contre l'Etat, qui ne prendrait pas les mesures suffisantes pour lutter contre le réchauffement climatique. Une pétition soutenant ce recours judiciaire totalise plus de 2 millions de personnes (c'est l'affaire du siècle[45]).

D'autre part, il faut noter que lorsqu'ils prennent une décision, les pouvoirs publics doivent tenter de concilier des intérêts contraires. Or, les objectifs environnementaux peuvent entrer en contradiction avec des objectifs de justice sociale ou d'efficacité économique et ainsi rendre difficile l'acceptation de cette action. L'action publique en faveur de l'environnement a un coût. C'est pourquoi l'augmentation de la dette des Etats et la nécessaire relance économique suite aux différentes crises risquent peut-être de peser sur cette action publique, comme lors de la crise de 2008-2009. Aussi, L'action publique dans le domaine de l'environnement se heurte à l'ampleur de la crise environnementale attestée par de nombreuses données scientifiques. L'action publique nationale pour l'environnement s'est toujours caractérisée par une forte dimension internationale. Pour beaucoup d'États c'est d'ailleurs l'organisation du premier Sommet de la Terre en 1972 à Stockholm qui stimule la mise en place d'un ministère de l'environnement au niveau national. Cette action publique au niveau international se traduit par l'organisation de sommets internationaux (les Sommets de la Terre, avec une périodicité de dix ans depuis 1972) qui tracent les grandes lignes de la coopération internationale en matière d'environnement (pour le dernier sommet voir Foyer, 2015). Ces sommets permettent notamment la définition du cadre idéologique général autour duquel s'organise la coopération plus sectorielle. Ces cadres idéologiques, coexistent, mais évoluent également au cours du temps. Le modèle systémique insiste sur les limites de notre planète et sur les risques d'effondrement du système suite à sa surexploitation. Le modèle structurel met lui l'accent sur les inégalités entre États, notamment entre pays développés et en développement, qu'il s'agit de prendre en compte pour une action pertinente. Le modèle libéral s'appuie sur la croissance économique et le développement technologique comme solutions à la crise écologique[46].

Or, il se révèle aujourd'hui que les organisations internationales ont, de plus en plus du mal à financer la protection de l'environnement. De ce fait, les politiques publiques nationales

[45] *Ibid*

[46] Amandine Orsini, L'action publique face à la crise environnementale mondiale, Ressources en Sciences économiques et sociales, http://ses.ens-lyon.fr/articles/laction-publique-face-a-la-crise-environnementale-mondiale#section-0, consulté le 20 janvier 2021.

prennent le coup des différentes crises économiques et financières mondiales. Les budgets des programmes et projets sont soit gelés, soit diminués de manière drastique.

Enfin, les politiques environnementales sont profondément liées à des territoires et à leurs acteurs locaux. La conjonction du local et du global est une des difficultés majeures de la mise en œuvre des programmes. Dans ce sens, l'action publique pour l'environnement devient un enjeu source de conflits. En effet, la construction d'un problème public (du fait social à la mise en politique et sur agenda) est un processus dans lequel un ensemble d'acteurs privés et publics interagissent afin d'imposer leur représentation d'un enjeu et l'interprétation qu'ils en font. Ceci, afin d'influer sur l'orientation et les moyens d'une possible action publique. […] Les priorités de l'action publique sont le résultat d'une sélection parmi des enjeux et des moyens d'action concurrents. Or l'environnement est un enjeu complexe dans les trois sens suivants. Il est tout d'abord transversal à de nombreux secteurs (énergie, transport, agriculture, santé etc.…). Chacun d'eux a son histoire, ses professionnels, ses institutions, ses stratégies de défense. L'intégration de dimensions environnementales se heurte toujours à leur pouvoir et leur force d'inertie. Ensuite, l'environnement combine des questions scientifiques, économiques, sociales et politiques. Chacune a sa logique de raisonnement difficilement conciliable avec les autres. Enfin, il ressort, de manière générale, que l'environnement est un domaine où la connaissance fait souvent défaut parce qu'incomplète ou controversée. Cette triple complexité a deux conséquences principales. D'une part, les décisions sont difficiles à prendre, car le pouvoir politique doit trancher sur des dossiers peu stabilisés et arbitrer entre des dimensions et des intérêts différents, souvent même opposés. D'autre part, en réponse à cette complexité, les programmes d'action publique environnementale sont souvent flous quant aux objectifs à atteindre[47].

C'est dans ce sens que Patrick Le Lidec parle du jeu du compromis entre l'Etat et les collectivités territoriales dans la décentralisation. Un jeu à trois acteurs : élus locaux, administrations et exécutif national dans les politiques de décentralisation qui n'est pas sans conséquence sur l'action protectrice de l'environnement. Il estime que la décentralisation a fait naitre les transformations, les interdépendances et les rapports de force entre trois catégories d'acteurs : les élus locaux qui jouent un rôle moteur et offensif ; les administrations dont l'approche est plus défensive ; l'exécutif national, arbitre des prétentions rivales de ces deux groupes, mais tendanciellement nettement plus sensibles aux arguments des premiers que des seconds.

[47]Pierre Lascoumes, *Action publique et environnement*, PUF, 2018, p. 17.

Cependant, ce jeu de compromis se heurte aux intérêts des uns et des autres. Plus généralement pour l'ensemble des dépenses des collectivités territoriales, l'État conserve un pouvoir important via la définition de normes de services publics à laquelle les collectivités sont peu associées (Richard, 2006). Par ailleurs, Les effectifs de l'État ont continué à progresser alors que ceux des collectivités territoriales se développaient massivement (Pébereau, 2005 ; Richard, 2006). Cette hausse des effectifs de l'État alors que ses prérogatives se réduisaient a été « absorbée » par un renforcement des services déconcentrés de l'État (voir plus haut) qui a alourdi le système des collectivités territoriales[48].

Ainsi, le système tel qu'il est conçu ne favorise pas toujours la coopération entre l'Etat et les collectivités. La multitude d'administrations environnementales est de nature à plus à engendrer les conflits qu'à en résoudre. La multiplication d'organes nationaux est source de charges supplémentaires avec plusieurs budgets. Ces derniers au lieu de financer la protection de l'environnement sont affectés aux coûts supplémentaires des services administratifs.

II – Les limites institutionnelles internationales

Elles font état de l'échec de l'intégration institutionnelle des piliers du développement durable, d'une part, et mettent en évidence l'absence cruelle d'une organisation mondiale et d'une juridiction internationale pour l'environnement d'autre part.

A - L'échec de l'intégration institutionnelle des piliers du développement durable

Le rapport Brundtland pour le développement durable de 1987 définit le développement durable ou soutenable :« Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs (CMED, 1988, p. 10). » On a interprété cette définition de différentes façons en mettant tour à tour l'accent sur le système économique, social ou écologique comme régime principal dont dépendent les autres. Lorsqu'on cherche à intégrer les politiques, on se heurte invariablement à des obstacles de taille. Les rapports de cause à effet entre les systèmes environnemental, social et économique sont complexes, interactifs et difficiles à cerner. Les organismes publics, les divisions des entreprises et les instituts de recherche et de formation ont habituellement une orientation sectorielle ou disciplinaire précise avec des intérêts propres (et des groupes d'intérêt spécial), ce qui mène presque inévitablement à une séparation des politiques. Notre économie politique sacrifie la valeur future du développement humain, des ressources naturelles et des

[48]https://www.cairn.info/revue-etudes-economiques-de-l-ocde-2007-13-page-145.htm, consulté le 29 janvier 2021

processus écologiques à l'autel du développement économique à court terme. Nous n'avons pas appris à bien exploiter les instruments d'analyse et les modes de décision nécessaires à qui veut dégager, évaluer et gérer les éléments fonciers d'arbitrage des divers objectifs. Règle générale, on voit l'intégration comme une bonne chose, mais sur le plan conceptuel, on a galvaudé ce terme sans comprendre en quoi réside son utilité et ce qu'il implique dans la pratique. Les conséquences pratiques ne sont pas les mêmes si l'intégration est un moyen d'analyse ou un moyen d'application des politiques. Premièrement, dans l'analyse, on risque d'être moins rigoureux et plus superficiel si on adopte la notion d'intégration. Deuxièmement, dans des tentatives d'analyse intersectorielle, on est forcé de passer à des niveaux supérieurs d'abstraction, ce qui peut créer une coupure entre l'analyse et les problèmes réels auxquels sont confrontés les gens. Troisièmement, si l'on intègre les politiques de façon analytique et que l'on conçoit des politiques dans un cadre d'intégration, on va au-delà des tâches d'analyse pour jouer un rôle plus politique, car on propose un concept d'intégration au lieu de présenter des solutions possibles et d'indiquer comment elles peuvent s'appliquer dans divers scénarios[49].

Le développement durable est un développement qui répond aux besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Il fait l'objet d'une attention de plus en plus importante : pensons par exemple aux nombreux articles consacrés aux pollutions engendrées par l'activités des grandes firmes, la pollution atmosphérique, aux problèmes de mobilité, aux milieux naturels, au réchauffement climatique de la planète, … Chacun peut tirer profit d'une politique de développement durable et chacun peut facilement y contribuer.

Il est nécessaire de rappeler ici les trois piliers du développement durable qui sont :

- Le pilier Économique : l'économie est un pilier qui occupe une place prééminente dans notre société de consommation. Le développement durable implique la modification des modes de production et de consommation en introduisant des actions pour que la croissance économique ne se fasse pas au détriment de l'environnement et du social.
- Le pilier Social : ou encore le pilier humain. Le développement durable englobe la lutte contre l'exclusion sociale, l'accès généralisé aux biens et aux services, les conditions de travail, l'amélioration de la formation des salariés et leur diversité, le développement du commerce équitable et local.

[49]Jamie Schnurr et Susan Holtz, *Le défi de l'intégration pour des politiques convergentes*, CRDI 1999, p3

- Le pilier Environnemental : il s'agit du pilier le plus connu. Le développement durable est souvent réduit à tort à cette seule dimension environnementale. Il est vrai que dans les pays industrialisés, l'environnement est l'une des principales préoccupations en la matière. Nous consommons trop et nous produisons trop de déchets. Il s'agit de rejeter les actes nuisibles à notre planète pour que notre écosystème, la biodiversité, la faune et la flore puissent être préservées[50].

Cependant, il faut noter que le renforcement de l'intégration institutionnelle des trois piliers impose une véritable et novatrice ambition institutionnelle, toujours difficile à penser en raison du rapport de force latent entre les trois composantes et de la hiérarchie des valeurs qui sous-tend leur articulation interne. Comme la doctrine l'a souligné dès 1993 (cf. S. Doumbé-Billé : « Evolution des institutions de mise en œuvre de l'environnement et du développement durable », RJE 1993, n° 1-2), de véritables institutions du développement durable demeurent indispensables, y compris celles de la société civile et des diverses parties prenantes, par-delà une superposition toujours problématique des institutions propres à chacun des trois piliers. Une coordination plus efficace des pouvoirs pourra alors être envisagée afin d'obtenir un véritable « pilotage » institutionnel. On notera que celui-ci est attendu de la future « instance politique de haut niveau », oubliant déjà les autres niveaux d'intégration qui doivent être formulés par eux-mêmes (et pas simplement à travers le futur mandat de ce nouveau mécanisme[51]).

L'échec de l'intégration institutionnelle des piliers du développement durable se justifie aussi par la faible implication financière des institutions internationales en l'occurrence celles du système des Nations-Unies. En effet, il faut garder à l'esprit que le développement durable, dans sa mise en œuvre, nécessite d'importants financements surtout en ce qui est la protection, la sauvegarde, la conservation et la valorisation des ressources environnementales et écosystémiques. C'est sur point que le rôle des organisations financières mondiales est important. Des institutions comme le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale (BM), les différents fonds (Fonds mondial pour l'environnement) et programmes des Nations Unies (Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Conférence des Nations Unies pour le commerce et le

[50]Jeremy Warren, « Environnement, Social et Economique : les 3 piliers du Développement Durable », in *Greenmaterials*, 2010

[51]Stéphane Doumbé-Billé, Alexandra Cuenin, Baba Hamady Deme, « Dispositif institutionnel du développement durable », *in Revue juridique de l'environnement* 2012/4 (Volume 37), pages 635 à 640

développement (CNUCED)sont « invitées » à intégrer « le développement durable dans leurs mandats, programmes, stratégies et processus de décision respectifs pour soutenir les efforts que déploient tous les pays, en particulier les pays en développement, aux fins du développement durable ».

A cet égard, il convient de reconnaitre la nécessité, pour ces institutions, « d'associer plus étroitement et plus largement les pays en développement à la prise de décisions et au processus de normalisation internationaux dans le domaine économique ».[52]Ce qui n'est jusque pas toujours le cas.

En d'autres termes, l'implication financières de ces organisations vise à mettre en place les modalités d'implication internationale. Une implication remise en cause par Géraldine Froger et Fano Andriamahefazafy. Ils estiment qu'en plus des problèmes de coordination rencontrés par les organisations internationales, pour l'ensemble de leurs interventions environnementales dans les pays en développement, la conception de leurs stratégies était plutôt l'œuvre de quelques spécialistes à l'intérieur de chaque agence, qui ne tenaient pas toujours compte des réalités locales des pays concernés… Face aux pressions provenant de divers horizons quant à l'aggravation de la dégradation des ressources naturelles, les organisations internationales ont été amenées à revoir leurs stratégies environnementales et les méthodes ou processus utilisés dans la mise en œuvre de celles-ci. Les critiques reprochent le caractère descendant (actions "par le haut") de ces stratégies et le fait que celles-ci ne tiennent pas compte des savoirs locaux, ne correspondent pas aux besoins des populations. Cette situation rend ainsi difficile la formulation de la politique de conservation adaptée aux réalités locales (Campbell, 1996). D'ailleurs, l'une des faiblesses de la Stratégie mondiale de la conservation réside justement dans la faible implication des acteurs clés comme les ministères concernés par l'élaboration d'une stratégie nationale de développement, retardant ainsi l'intégration de la stratégie environnementale dans le cadre macroéconomique et de développement global de chaque pays (Falloux et Talbot, 1992). Quant aux réponses initiées par les organisations internationales face aux échecs de l'Etat en matière de gestion des ressources naturelles, plusieurs travaux ont démontré l'inefficacité de la privatisation des ressources naturelles, que cette dernière passe par

[52]*Ibid.*

la promotion de régimes de propriété privée individuelle ou qu'elle se traduise par une gestion des ressources naturelles par certains opérateurs privés[53].

Ainsi, ayant constaté les dysfonctionnements du système et le manque d'efficacité apparent des régimes internationaux de protection de l'environnement, la communauté internationale s'efforce, depuis 2001, d'élaborer les contours d'une réforme qui demeure élusive. Si le processus engagé par le PNUE, l'ONU et les initiatives franco-allemandes ont redynamisé le débat sur la gouvernance de l'environnement, les conditions ne sont pas réunies pour la mise en place d'un modèle plus centralisé. Les impasses actuelles et les progrès limités depuis le Sommet de Johannesburg de 2002 montrent la nécessité de réfléchir à des modes de gouvernance différents de ceux qui ont servi de modèle et s'avèrent des carcans plutôt que des moyens d'avancer vers la définition collective d'un bien commun en matière d'environnement[54].

C'est pourquoi, il est nécessaire de plaider pour une organisation mondiale et une juridiction internationale pour l'environnement.

B – La nécessité d'une organisation mondiale et d'une juridiction internationale pour l'environnement.

L'absence d'une organisation mondiale et d'une juridiction internationale constitue le maillon faible d'une protection adéquate de l'environnement. Si l'inefficience en droit interne du droit de l'environnement paraît, pour partie au moins, établie, elle est constante en droit international. De nombreux accords ont été passés dans le domaine de l'environnement, mais force est de constater que ceux-ci restent peu sanctionnés. Cette faiblesse originelle est d'abord liée à l'absence d'une organisation mondiale de l'environnement.

Certes, le Programme des Nations unies pour l'environnement existe, mais ce n'est qu'un programme, c'est-à-dire, en langage onusien, la plus modeste des institutions, à laquelle ont été systématiquement refusés tous les sujets importants, comme la biodiversité ou le changement climatique. Or ce programme, doté de très peu de moyens (160 millions de dollars), n'est en définitive qu'une des institutions chargées des questions environnementales, les organes de la

[53]Géraldine Froger, Fano Andriamahefazafy, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? » in *Mondes en développement* 2003/4 (no 124), pp. 49-76.

[54]Philippe Le Prestre, « La gouvernance internationale de l'environnement. Une réforme élusive », *in Études internationales* , Volume 39, Numéro 2, juin 2008, p. 255–275.

convention sur le climat étant chargés des questions climatiques et la question de la biodiversité ayant été traitée par le *millenium assessment* au niveau de l'ONU elle-même. On pourrait ajouter la commission sur le développement durable au rang des institutions qui s'occupent d'environnement au sens large du terme, mais également pour partie l'Organisation mondiale de la santé ou la FAO. Cependant, ces nombreuses organisations souffrent toutes, qu'elles soient organisations ou programmes, d'un défaut majeur : celui de ne pas être dotées, comme l'Organisation mondiale du commerce, d'un instrument de règlement des différends et des moyens de sanctionner les infractions commises aux conventions conclues. Dès lors, au niveau international, l'environnement reste un parent très pauvre puisqu'en définitive les manquements aux traités conclus ne sont quasiment pas sanctionnés[55].

Par ailleurs, on peut noter qu'en plus des problèmes de coordination rencontrés par les organisations internationales, pour l'ensemble de leurs interventions environnementales, la conception de leurs stratégies était plutôt l'œuvre de quelques spécialistes à l'intérieur de chaque agence, qui ne tenaient pas toujours compte des réalités locales des pays concernés.

A titre d'exemple il peut être cité le Programme d'action forestier tropical (PAFT), qui correspond à un outil de planification technocratique et représente l'approche traditionnelle des organisations internationales (Pülzl et Rametsteiner, 2002). Ces dernières ont favorisé ce plan pour des raisons politiques en soutenant des projets d'exploitation du bois par des activités industrielles plutôt que des projets de conservation, et cela même si l'objectif officiel était de freiner la déforestation (Humphreys, 1996).

Pour preuve, face aux pressions provenant de divers horizons quant à l'aggravation de la dégradation des ressources naturelles, les organisations internationales ont été amenées à revoir leurs stratégies environnementales et les méthodes ou processus utilisés dans la mise en œuvre de celles-ci. Les critiques reprochent le caractère descendant (actions "par le haut") de ces stratégies et le fait que celles-ci ne tiennent pas compte des savoirs locaux, ne correspondent pas aux besoins des populations. Cette situation rend ainsi difficile la formulation de la politique de conservation adaptée aux réalités locales (Campbell, 1996). D'ailleurs, l'une des faiblesses de la Stratégie mondiale de la conservation réside justement dans la faible implication des acteurs clés comme les ministères concernés par l'élaboration d'une stratégie nationale de développement, retardant ainsi l'intégration de la stratégie environnementale dans le cadre

[55]Corinne Lepage, « Les véritables lacunes du droit de l'environnement », in *Pouvoirs* 2008/4 (n° 127), pp. 123-133

macroéconomique et de développement global de chaque pays (Falloux et Talbot, 1992). Quant aux réponses initiées par les organisations internationales face aux échecs de l'Etat en matière de gestion des ressources naturelles, plusieurs travaux ont démontré l'inefficacité de la privatisation des ressources naturelles, que cette dernière passe par la promotion de régimes de propriété privée individuelle ou qu'elle se traduise par une gestion des ressources naturelles par certains opérateurs privés[56].

Ainsi, on peut avancer que l'ONU a omis de se doter d'une institution spécialisée pour la protection de l'environnement. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), organe subsidiaire de coordination sous financé, n'est pas à la hauteur des enjeux. Au niveau international, les compétences liées à l'environnement sont trop dispersées et trop faibles. Géré par tout le monde, l'environnement n'est en fait protégé par personne[57].

D'autre part, il faut noter que l'absence d'une juridiction internationale pour l'environnement enlève tout caractère contraignant aux conventions et traités internationaux. En effet, l'éco-terrorisme, les fraudes en tout genre, leur ramification mafieuse et l'insuffisante défense des victimes sont autant de raisons qui caractérisent l'absence d'une juridiction internationale pour l'environnement. Ainsi, l'absence de pouvoir de sanction propre des institutions internationales favorisent les atteintes portées aux ressources communes telles que les océans, la biodiversité, la fertilité humaine et les pollutions dont l'impact est de nature planétaire comme les gaz à effet de serre, les perturbateurs endocriniens ou encore les pollutions radioactives. Ainsi, la question de l'extension du champ d'application d'une juridiction pénale internationale de l'environnement à ce type d'infraction est donc posée, non plus en raison de la gravité du crime commis mais en raison de la ressource concernée.

Le second domaine d'inefficience du droit tient aux questions de responsabilité. Tout d'abord, il n'existe pas aujourd'hui de délinquance écologique au sens propre du terme. En effet, lorsqu'il y a des infractions dans le domaine de l'environnement, il s'agit le plus souvent de simples infractions administratives, c'est-à-dire de la méconnaissance d'autorisations administratives. L'atteinte aux milieux stricto sensu n'est réprimée que lorsqu'elle porte sur l'eau et sur quelques espèces protégées. Dans tous les autres cas (air, sol, déchets, biodiversité), les dommages causés aux milieux ne font pas l'objet d'incriminations pénales. Ces atteintes

[56]Géraldine Froger, Fano Andriamahefazafy, « Les stratégies environnementales des organisations internationales dans les pays en développement : continuité ou ruptures ? », in *Mondes en développement* 2003/4 (no 124), pp. 49-76.

[57] Corinne Lepage, *Op, Cit*, p. 121.

concernent seulement, la plupart du temps, le non-respect de formalités administratives que les spécialistes dénomment « délits papiers ». Ainsi, soit il s'agit de dommages causés aux personnes, et c'est le droit pénal général qui s'applique, soit il s'agit de simples infractions administratives, et l'enjeu pénal est extrêmement faible. Il n'en demeure pas moins que la voie pénale reste largement privilégiée pour tous les domaines qui touchent à l'impact de l'environnement sur la santé humaine, pour la bonne et simple raison qu'il est aujourd'hui quasiment impossible, en utilisant le droit civil, de parvenir à la réparation complète du dommage. En effet, les règles de charge de la preuve et le coût de l'expertise rendent trop souvent impossible d'envisager d'utiliser la responsabilité civile pour réparer les dommages causés aux personnes et à l'environnement[58].

Aussi, il faut noter que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) qui, de plus en plus, est appelée à se prononcer sur des litiges opposant la libéralisation des échanges à la protection de la santé et de l'environnement, a largement tendance à privilégier les premières sur les secondes, arguant de ce qu'elle n'est pas chargée de sanctionner la protection de l'environnement ou celle de la santé. Dans ces conditions, les Accords multilatéraux de l'environnement (AME) ne sont même pas garantis dans leur applicabilité lorsqu'ils entrent en conflit avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce.

Tout cela explique la très grande fragilité du droit de l'environnement international. Sans organisation puissante, sans moyens de sanctionner les accords conclus et sans juridictions, le droit de l'environnement international est, en réalité, embryonnaire. À ceci s'ajoute le fait que lorsque des conventions sont établies pour permettre une indemnisation objective des victimes, elles constituent, en réalité, des systèmes de réparation *a minima* des dommages[59]

Le régime juridique de protection de l'environnement présente de nombreuses faiblesses qui, si rien n'est fait, font finir par dégrader totalement cet environnement, important et nécessaire pour la vie de l'homme et des espèces vivantes. Pour rappel, la surexploitation des ressources forestières, agricoles et minière a pour principale cause la déforestation. De ce constat, on peut affirmer qu'il en résulte un déséquilibre entre l'Homme et la nature dans leur interrelation.

Il convient de garder à l'esprit que l'importance de la protection de l'environnement dans la régulation des grands courants climatiques et des écosystèmes est incontestable. Toutefois, bien

[58] *Ibid*

[59] Corinne Lepage, *Op, Cit*, p. 122.

plus que de son étendue, son importance vient également des ressources biologiques végétales et animales qu'il contient, dont un grand nombre d'espèces endémiques.

CONCLUSION

Les enjeux et les perspectives d'une protection durable de l'environnement ont, jusque-là, été marqués par la volonté de poser un cadre de protection des ressources environnementales. Seulement, il ressort, en pratique que, cette lutte se révèle inefficace pour des raisons à la fois humaines et naturelles. De manière générale, il ressort que, malgré les outils juridiques mis en place, la protection reste limitée et demeure vulnérable face aux différents dangers qui menacent les ressources naturelles avec pour principales conséquences le changement climatique et la dégradation des écosystèmes. Les faiblesses de protection résident notamment dans la conservation, la législation, les structures institutionnelles, les ressources humaines, la planification et la gestion, les mécanismes participatifs et de mise en réseau. En réalité, les différentes politiques publiques mises en place souffrent du laxisme de l'administration et de l'insuffisance des moyens humains et financiers. Cette situation a pour résultante un contrôle biaisé de l'exploitation des ressources environnementales et minières. C'est à juste titre que José Endundo Bononge affirme que « *les équilibres séculaires entre l'homme et la nature semblent aujourd'hui bouleversés : le changement climatique s'emballe sous l'influence de quantités critiques de gaz à effet de serre, la biodiversité diminue à un taux jamais égalé auparavant, les populations rurales des pays du Sud ont de plus en plus de mal à se nourrir et à trouver un cadre de vie adapté*[60]».

De ce qui précède le constat est clair : les politiques environnementales mises en place, jusque-là, ne suffisent pas à assurer une protection adéquate de l'environnement dans le cadre du développement durable. Les enjeux et les perspectives d'une gestion durable de l'environnement ne peuvent trouver meilleure expression que dans le cadre du développement durable. Il en ressort l'obligation selon laquelle la question de mise en valeur des ressources environnementales intègre les axes du développement durable. En effet, un accent particulier devrait être mis sur le recentrage et le renforcement des politiques publiques à travers la mise en place d'un cadre normatif et institutionnel adapté aux besoins actuels.

La faiblesse des investissements consacrés à la protection de l'environnement est l''une des causes de l'ineffectivité normes nationales et internationales. Selon le Professeur Sandrine

[60] José Endundo Bononge, *Les forêts du Bassin du Congo. Etat des forêts de 2010*, ECOFAC 2010, p. 15.

Maljean-Dubois « *la prolifération des exigences internationales a imposé des contraintes particulièrement lourdes aux différents pays, qui, souvent, ne disposent pas des moyens nécessaires pour participer efficacement à l'élaboration et à l'application des politiques en matière d'environnement*[61] ».Malgré les efforts dont font preuve certains pays notamment à faire appliquer les règles juridiques de protection, ils se trouvent limités par le problème de disponibilité des ressources financières et humaines. Le dysfonctionnement des mécanismes institutionnels constaté trouve sa source dans le facteur économique et financier.

Au niveau des institutions internationales, il faut relever que la majorité des organisations internationales, à l'exception de quelques-unes (FMI, CEE...) ne dispose pas de ressources propres. Ce sont les contributions des pays membres et autres modes de financement qui leur permettent de fonctionner et d'accomplir leurs missions respectives[62]. Ainsi pour le financement des Organisations Internationales, chaque Etat contribue au budget en tant que contributeurs. Le calcul est défini selon les statuts. Par exemple pour le système des Nations Unies, il se base notamment sur le Produit Intérieur Brut (PIB) ajusté au revenu par habitant, c'est à dire plus l'Etat est riche et plus il contribue. Ce critère n'est pas le seul car la base de la contribution est souvent tributaire de composantes telles que la part dans le secteur règlementé. Ainsi, pour l'OMC l'on tient compte de la part de l'Etat membre dans le commerce mondial ou bien c'est le principe de l'égalité entre les membres qui demeure applicable.

Quant au financement de l'Organisation des Nations Unies et de ses agences spécialisées, il est assuré par les contributions obligatoires des pays membres et par des contributions volontaires de toutes organisations, entreprises ou encore particuliers. L'Etat qui néglige de payer sa contribution obligatoire peut perdre son droit de vote. Le budget ordinaire des Nations Unies (2,6 milliards de dollars), établi tous les deux ans, est basé sur les contributions obligatoires des Etats fixées par l'Assemblée générale. S'y ajoutent le budget du maintien de la paix soit plus de 8 milliards de dollars en 2011. Pour contribuer à l'indépendance des Nations Unies, le niveau maximum de la plus grosse contribution a été fixé à 22 % (le seuil minimal est quant à lui de 0.01% du budget global). En pratique, 80% des contributions sont versées par les pays industrialisés qui apparaissent dans le domaine environnemental comme de grands pollueurs.

[61] Sandrine Majean Dubois, « La mise en œuvre du droit international de l'environnement », in les *notes de l'IDDRI, n°*4, p. 18 citant le rapport du PNUE, 2001, Gouvernance internationale en matière d'environnement, Rapport du directeur exécutif, UNEP/IGM/1/2, 4 avril, p.17.

[62] Paul Yao N'dré, *Droit des Organisations Internationales*, PUCI, 1996, p.75.

Ces critères pour le financement revêtent un caractère aléatoire relativement aux missions et objectifs assignés à chaque organisation. Ce qui constitue en soi un obstacle majeur dans la mise en œuvre desdites actions. Les Organisations Internationales dans le domaine de l'environnement ne sont pas en reste face à cette triste situation. Aussi rencontrent elles des difficultés liées au recouvrement des contributions. Il est donc utile de recourir à des sources de financement en dehors des cadres institutionnelles normalement prévus[63].

[63]Assamoi Fabrice Apata, *La protection de l'environnement marin en droit international*, Mémoire Master recherche 2015, Université Félix Houphouet Boigny d'Abidjan, p. 29.