



Quand le droit se saisit de l'environnement : Pétition de principe ou préoccupation profonde ?

Ammar Belhimer, J. Ph. Bras, Baudouin Dupret, Mohammed Mouaqit

► To cite this version:

Ammar Belhimer, J. Ph. Bras, Baudouin Dupret, Mohammed Mouaqit. Quand le droit se saisit de l'environnement : Pétition de principe ou préoccupation profonde ?. The Mediterranean Region under Climate Change. A Scientific Update, Institut de Recherche pour le Développement, 2016, 978-2709922197. <hal-01624567>

HAL Id: hal-01624567

<https://hal.science/hal-01624567v1>

Submitted on 26 Oct 2017

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

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



HAL Authorization

Quand le droit se saisit de l'environnement : Pétition de principe ou préoccupation profonde ?

Belhimer A., Bras J.Ph., Dupret B., Mouaqit M.

Les trois pays du Maghreb central ont, dans le fil de leurs mutations politiques et sociales récentes, adopté des constitutions et des législations prenant en compte des questions nouvelles et émergentes ou renforçant des questions déjà traitées mais sur un mode mineur. Au titre de ces questions, celle de l'environnement. Problème pressant à l'échelle mondiale et régionale, l'environnement est une thématique dont le droit s'empare pour différentes raisons, qui tiennent aux impératifs écologiques mais pas seulement. Des enjeux de symbole, de respectabilité, de pression internationale, de mode aussi parfois, tout simplement, ont amené les Etats maghrébins à réformer leurs textes constitutionnels et législatifs en investissant, à côté du multiculturalisme, des droits humains, de l'Etat de droit et de la régionalisation, le domaine de la protection de l'environnement et du patrimoine naturel. Notre chapitre se propose de retracer brièvement les réformes constitutionnelles et juridiques récentes, au Maroc, en Algérie et en Tunisie, pour situer la place qu'y occupe cette préoccupation, la nature des réponses apportées et leur faisabilité, ainsi que leur articulation aux enjeux spécifiques de la réforme du droit et par le droit, à sa portée et à ses limites.

Maroc

De par sa position géographique, le Maroc est fortement affecté par le changement climatique. Le réchauffement moyen global sur tout le territoire, estimé à 1°C, la baisse significative des précipitations (oscillant entre 3% et 30% selon les régions), les phénomènes extrêmes (notamment les sécheresses et les inondations), la hausse des vagues de chaleur et la baisse des vagues de froid, l'élévation du niveau de la mer, tels sont les principaux phénomènes constatés au cours des dernières décennies. Les projections climatiques indiquent sur tout le territoire une croissance progressive de l'aridité, liée à la baisse de la pluviométrie et à l'augmentation de la température, et une accélération de ces phénomènes après 2050.

Politiques publiques

Une politique de développement endogène qui met au centre de ses préoccupations la disponibilité des ressources en eau est, depuis longtemps, à l'œuvre. C'est à juste raison que les responsables marocains, dans le contexte de la mobilisation pour la lutte contre le changement climatique, mettent en avant la politique des barrages dont le défunt roi Hassan II avait fait sa stratégie depuis plus d'un demi-siècle.

C'est donc depuis longtemps que le Maroc est préparé et sensibilisé à l'enjeu du climat, et c'est sur cet arrière-fond qu'il fait montre de volontarisme politique sur le plan international. A la suite de Rio en 1992, le royaume s'est encore plus engagé dans des réformes soucieuses de développement durable et de protection de l'environnement. Le discours royal est devenu vecteur à chaque occasion

de l'exigence d'un développement durable. Ainsi, à l'occasion de la tenue en 2010 du débat national sur l'élaboration de la Charte sur l'environnement, le roi a souligné l'importance de la prise en compte de l'environnement dans les actions gouvernementales et la nécessité « d'impulser le processus de développement durable, dans lequel la question écologique occupe une place centrale ». Celle-ci est conçue comme étant à la base de « la croissance verte et de la nouvelle économie qui ouvre de vastes perspectives pour l'émergence d'activités innovantes, potentiellement génératrices d'emplois. »

Le Maroc a ratifié la CCNUCC en 1995. En 2001, il a organisé la COP7. En 2009, le gouvernement marocain présenta le « Plan National de Lutte contre le Réchauffement Climatique ». En juin 2015, fut organisée sous le haut patronage du roi et sous la présidence du chef du Gouvernement, une conférence nationale de présentation de la contribution du Maroc aux efforts de lutte contre le changement climatique. En marge de cette conférence, une convention relative à la valorisation énergétique des déchets ménagers avec l'Association Professionnelle des Cimentiers (APC) fut signée. En septembre 2015, le roi Mohammed VI et le Président français François Hollande ont signé l'Appel de Tanger, une déclaration conjointe « pour une action solidaire et forte en faveur du climat ». L'Appel de Tanger fait suite à l'Appel de Manille et à celui de Fort-de-France.

Un ministère en charge de l'Environnement a été créé, dont le portefeuille est détenu par Mme Hakima El Haite, titulaire d'un doctorat en Sciences de l'environnement. Celle-ci a participé aux négociations des conférences de Varsovie (COP19, 2013) et de Lima (COP20, 2014). Dans le sillage de la COP 21, la ministre déléguée à l'Environnement a été désignée « championne de haut niveau » du Maroc pour la lutte contre le changement climatique. Elle est membre du comité de pilotage de la COP 22. La politique environnementale et la politique climatique ne sont pas cependant l'affaire d'un seul ministère. Elles sont transversales à divers ministères et administrations dont le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification et l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable (ONEE). La politique du gouvernement marocain en matière climatique a été exposée dans un document publié par le ministère de Mme El Haite en 2014¹. Dans le cadre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, le Maroc fait régulièrement un rapport aux Nations Unies, le dernier datant de janvier 2016². Il y est fait état de l'élaboration en 2016 d'une Stratégie Nationale de Développement Sobre en Carbone et d'un Plan National d'Adaptation au Changement Climatique.

Le Maroc s'est doté d'un instrument de coordination, la PCCM (Politique de Changement Climatique Marocaine). La PCCM vient couronner les divers programmes et stratégies mis en œuvre en matière climatique, sur la base de laquelle une « Vision Nationale » a été élaborée assortie d'un Plan National d'Adaptation (National Adaptation Plan – NAP) visant à identifier les activités prioritaires pour répondre aux besoins urgents et immédiats d'adaptation au CC.

¹ La politique du changement climatique. Ministère délégué auprès du Ministre de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement. Mars 2014.

http://www.environnement.gov.ma/PDFs/politique_du_changement_climatique_au_maroc.pdf

² RAPPORT 3ème Communication Nationale du Maroc à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. Janvier 2016. Ministère délégué auprès du Ministre de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement.

http://www.yabiladi.com/img/assets/TCN_web.pdf

Le Maroc s'est porté candidat à l'organisation à Marrakech, en 2016, de la COP 22 en mettant en avant le slogan « climate chance » plutôt que « climate change ». La tenue de la COP 22 sur le sol marocain se veut, comme l'a annoncé le roi Mohamed VI dans son discours tenu lors de la séance inaugurale de la COP21, une mise en valeur du continent africain « où se jouera l'avenir de notre planète ». A l'occasion de son discours à la COP 21, le roi a appelé à consolider un traité global, opérationnel, équilibré et universel répondant au besoin de limiter le réchauffement climatique. Le Maroc défend une politique climatique internationale de « responsabilités partagées, différenciées et historiques ». Il cherche à promouvoir une coopération Sud-Sud climatique, notamment à travers la création d'un Centre de compétences pour le changement climatique, qui se veut une structure qui a des prolongements aux niveaux africain, arabe et islamique.

Comme marque de bonne volonté, le Maroc a été le premier pays arabe et parmi les précurseurs au niveau mondial à préparer ses contributions prévues déterminées au niveau national en vue de réduire ses émissions de gaz à effet de serre. Il s'est engagé à réduire de 13% ses émissions de GES d'ici 2030, et voudrait aller jusqu'à une baisse de 32% avec un appui financier international, via notamment le Fonds vert pour le climat.

Le ministre des Affaires étrangères et président du comité de pilotage de la COP22, Salaheddine Mezouar, a présenté le plan d'action marocain pour l'horizon 2020 en trois axes : stimuler la finance climatique ; adapter l'agriculture africaine aux défis climatiques ; préserver les remparts à la désertification.

La société civile marocaine est à son tour mobilisée sur l'enjeu du climat, tenant un discours plus critique sur la politique de l'Etat marocain. Dernièrement, a été créée une Alliance marocaine pour le climat et le développement durable (AMCDD). Constituée en mai 2015, l'AMCDD regroupe des associations et des réseaux marocains œuvrant dans le domaine des changements climatiques et du développement durable. Elle a organisé en juillet, avec l'appui du PMF/PNUD et de l'UE, un atelier de réflexion et d'analyse sur le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques et des engagements internationaux du Maroc en matière de lutte contre les changements climatiques. L'atelier a relevé le niveau limité d'intégration de la politique des changements climatiques du Maroc dans les politiques publiques et dans la plupart des plans sectoriels. L'association ATTAC/Maroc a critiqué les « engagements en trompe l'œil » pris à la COP 21³.

Le Maroc est passé de la 15e place en 2014 à la 9e place en 2015 dans le classement climatique par pays, initié par le réseau action climat Europe et l'organisation Germanwatch, entrant ainsi dans le top 10.

Mesures constitutionnelles et juridiques

L'évolution juridique du Maroc reflète la part importante de la dimension de l'environnement et du développement durable. Le processus en la matière consiste dans le passage d'une politique de mesures ponctuelles dictées par une situation endogène de développement économique ou de gestion sectorielle à une politique d'intégration au cadre international de valorisation d'un développement durable et de lutte contre le changement climatique. Ce processus est reflété par la

³ Attac Maroc. Rapport Etat de la justice climatique au Maroc.
http://cadtm.org/IMG/pdf/Attac_Rapport_Justice_climatique_FR.pdf

dernière Constitution de 2011, où la notion de « développement durable » se trouve consacrée⁴. Un Conseil économique, social et environnemental a été institué par la nouvelle Constitution.

Le Maroc a signé et ratifié en 1995 les principales conventions internationales en matière d'environnement, dont la Convention pour la protection de la biodiversité, la Convention internationale pour la lutte contre la désertification et la Convention internationale sur les changements climatiques.

Sur le plan législatif, une loi-cadre (Loi - Cadre n° 99-12 de 2014) tenant lieu de charte nationale de l'environnement et du développement durable a été adoptée. La stratégie nationale de développement durable a été élaborée sur la base des dispositions de cette loi-cadre. Tout un dispositif législatif de protection de l'environnement a été adopté (notamment : loi 10-95 sur l'eau promulguée par Dahir n°1-95-154 du 16 août 1995 ; loi n°11-03 (2003) concernant la protection et la mise en valeur de l'environnement ; loi n°12-03 (2003) relative aux études d'impact ; loi 13-03 (2003) relative à la lutte contre la pollution de l'air ; loi n°28-00 (2006) relative à la gestion des déchets et à leur élimination ; loi n°57-09 (2010) relative à la création de l'agence Moroccan Agency for Solar Energy ; loi n° 22-07 (2010) relative aux aires protégées ; loi n° 22-10 (2010) relative à l'utilisation des sacs et sachets en plastique dégradables ou biodégradables ; loi n°16-09 (2010) relative à la transformation du CDER en Agence pour le Développement des Energies Renouvelables et de l'Efficacité Énergétique (ADEREE) ; loi 13-09 (2011) relative aux énergies renouvelables ; loi 47-09 (2011) relative à l'efficacité énergétique ; loi 58-15 (2015) modifiant et complétant la loi 13-09 (2015) relative aux énergies renouvelables; loi 81-12 relative au littoral).

Le cadre institutionnel existant étant insuffisant et peu favorable à la coordination et l'arbitrage des politiques publiques, le besoin s'est fait sentir de mesures transversales aux secteurs concernés pour la mise en œuvre de la politique climatique. La «Vision Nationale affichée par le Maroc entend notamment renforcer le cadre institutionnel issu de la Loi-Cadre de l'Environnement et du Développement Durable qui définit les structures institutionnelles, leurs rôles, attributions, composition et moyens.

Algérie

Quelques chiffres mesurent mieux que toute analyse l'ampleur du désastre écologique en Algérie : 43% de la population algérienne est concentrée sur une bande de 50 Kms de profondeur et 1200 kms de longueur avec une densité de 281 habitants au km² (contre 12 hab/km² au niveau national) et 5.242 unités industrielles y sont également implantées (soit 51% du parc national) ; 1.053.907 m³ d'eaux usées mixtes sont rejetées quotidiennement dans les 11 principaux ports, 12.000 t/an de pétrole sont déversées par les navires gros transporteurs et seuls 5% des déchets sont recyclés ; plus de 8.684 tonnes de déchets solides urbains sont quotidiennement déversés dans 380 décharges sauvages implantées sur la bande littorale et l'amplification des extractions sauvages provoque une contraction des côtes sableuses ; la surface agricole utile (SAU) rétrécit comme peau de chagrin (elle est de 0,007 ha/habitant dans les communes côtières).

⁴ L'article 35 de la Constitution : « {...} Il {l'Etat} œuvre à la réalisation d'un développement humain et durable, à même de permettre la consolidation de la justice sociale et la préservation des ressources naturelles nationales et des droits des générations futures ».

Le décor ainsi planté n'est pas réjouissant. Que peut alors faire le droit ? L'évolution du cadre juridique de la protection de l'environnement en Algérie s'inscrit dans le cadre global d'une insécurité juridique généré par des changements récurrents de systèmes et de modèles de gouvernance.

Instruments internationaux et nationaux

L'Algérie a ratifié les instruments internationaux suivants : la Convention africaine sur la nature et la conservation de la nature et des ressources naturelles du 16 septembre 1968 à Alger⁵ ; la Convention relative aux zones humides d'importance internationale de février 1971 à Ramsar (Iran)⁶ ; la Convention de Paris relative à la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972⁷ ; la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973⁸ ; la Convention de Bâle sur le contrôle de mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination du 22 mars 1989 ; la Convention pour la protection de la couche d'ozone et le protocole de Montréal relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'ozone du 22 mars 1985 à Vienne ; la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques du 9 mai 1992 à New York et la Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique du 5 juin 1992 à Rio de Janeiro ; la Convention internationale sur la lutte contre la désertification du 17 mars 1994 à Paris. Hors du champ conventionnel, on doit relever : la Déclaration de Dublin sur l'eau de janvier 1992 ; la Déclaration de Stockholm ; le Congrès des Nations-Unies sur l'environnement et le développement du 13 juin 1992 à Rio de Janeiro (Déclaration et Agenda de Rio) ; le Congrès sur le développement durable de Johannesburg 2002.

Dans le cadre de la COP 21 qui s'est tenue à Paris en 2015, l'Algérie s'est engagée à réduire de 7% ses émissions de gaz à effet de serre sur efforts propres (22% sur efforts assistés, c'est-à-dire avec une aide financière et une assistance et un transfert technologiques extérieurs). Un Comité national climat – associant étroitement le Cnes à ses activités – a été également installé pour le suivi, la coordination et l'évaluation en la matière.

Il ne suffit pas de ratifier des traités, encore faut-il les incorporer dans le droit interne ou les rendre effectifs, particulièrement auprès du juge, en vertu du principe de la supériorité des traités internationaux sur la loi nationale. La réalité est amère et aucun justiciable ne s'aventure à revendiquer l'application des pactes internationaux ratifiés par l'Algérie, et le juge lui-même refuse de s'y conformer.

C'est en dehors de la hiérarchie des normes qu'on cherchera la prévalence des préoccupations environnementales. La Constitution algérienne (dans sa dernière version, de 2016) lui consacre deux dispositions. L'article 17bis stipule que « L'Etat garantit l'usage rationnel des ressources naturelles

⁵ Décret n° 82-440 du 11 décembre 1982 portant ratification de la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles signée à Alger le 15 septembre 1968. JORA N°51 du 11-12-1982, Page 1685

⁶ Décret n° 82-439 du 11 décembre 1982 du 11 décembre 1982 portant adhésion de l'Algérie à la convention relative aux zones humides, d'importance internationale, particulièrement comme habitat de la sauvagine, signée à Ramsar (Iran) le 2 février 1971,

⁷ Ordonnance n°73-38 du 25 juillet 1973 portant ratification de la convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel.

⁸ Décret n° 82-498 du 25 décembre 1982 portant adhésion de l'Algérie à la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée à Washington le 3 mars 1973.

ainsi que leur préservation au profit des générations futures. L'Etat protège les terres agricoles. L'Etat protège également le domaine public hydraulique. » L'article 54ter établit que « Le citoyen a droit à un environnement sain. L'Etat œuvre à la préservation de l'environnement. La loi détermine les obligations des personnes physiques et morales pour la protection de l'environnement. »

L'environnement est inscrit dans l'ordre juridique positif par quatre grandes lois. La loi 83-03 du 5 mai 1983 relative à la protection de l'environnement⁹ fait le procès de l'ère socialiste précédente des industries industrialisantes polluantes. Elle déclare d'utilité publique la conservation, la défense et l'amélioration de l'environnement. Trois axes de protection sont fixés : celui de la nature, celui des milieux d'accueil et celui de l'environnement contre les dommages que peuvent causer les activités à risque. La loi 01-19 du 12 décembre 2001 relative à la gestion, au contrôle et à l'élimination des déchets¹⁰ se propose de développer les activités de valorisation, de traitement, d'élimination et de gestion des déchets. La loi 02-02 du 5 février 2001 relative à la protection et à la valorisation du littoral. Elle organise l'utilisation et la gestion du littoral (aménagement du territoire). La loi 03-10 du 19 juillet 2003 relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable. Ses rédacteurs se réclament des principes suivants : conservation de la diversité biologique, non dégradation des ressources naturelles, substitution, intégration, prévention et réparation des dommages environnementaux causés par la source prioritaire, précaution, pollueur-payeur, motivation, information et participation.

Mécanismes et institutions

Il reste à connaître les mécanismes et institutions prévus pour assurer l'effectivité de ce corpus. Ils sont au nombre de trois : la planification, les études d'impact et les incitations fiscales. Le principe pollueur-payeur apparaît implicitement dans la loi de finances de 1992 qui a institué une taxe sur les activités polluantes ou dangereuses pour l'environnement¹¹. Plus explicitement, il est introduit par l'article 3 comme un des principes généraux qui fondent la loi de 2003 et défini comme un principe « selon lequel toute personne dont les activités causent ou sont susceptibles de causer des dommages à l'environnement assume les frais de toutes les mesures de prévention de la pollution, de réduction de la pollution ou de remise en état des lieux et de leur environnement ».

Parmi les institutions dédiées à la protection de l'environnement, l'administration centrale chargée de la protection de l'environnement manifeste une stabilité toute relative : de l'avènement du premier organe chargé de l'environnement en 1974 (le Conseil national de l'environnement) à l'installation du secrétariat d'Etat à l'environnement en 1996, on relève son rattachement à l'hydraulique en 1984, à la recherche et la technologie en 1988, à l'éducation et à l'enseignement supérieur en 1993, et au ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de la réforme administrative en 1994. Le secrétariat d'Etat à l'environnement créé en 1996 disparaît trois ans plus tard, en 1999, lorsque ses prérogatives sont rattachées au ministère des travaux publics, de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de l'urbanisme. En 2001, un ministère de l'aménagement du territoire et l'environnement voit le jour.

La protection de l'environnement est une question en partie décentralisée, dont l'effort repose sur la commune et la wilaya. L'ordonnance n°67-24 du 18 janvier 1967 portant code communal telle que

⁹ JO n° 06 du 8 février 1983, p. 380.

¹⁰ JO n° 77 du 15 décembre 2001

(¹¹) Article 117 de la loi n°91/25 du 18/12/1992 portant la loi de finances pour 1992, JO n°65, du 18/12/1991.

modifiée et complétée par la loi 81-09 du 4 juillet 1981 invite l'assemblée populaire communale à « participer à tout effort visant à protéger l'environnement et à œuvrer à son amélioration sur tout le territoire de la commune », ainsi qu'à « l'amélioration de la qualité de vie et la lutte contre la pollution » (art. 136). La loi 90-08 du 7 avril 1990 complétée, relative à la commune, article 92 accorde à l'APC le contrôle préalable pour tout projet comportant des risques pour l'environnement. La loi n° 11-10 du 22 juin 2011 relative à la commune édicte que « l'implantation de tout projet d'investissement et/ou d'équipement ou tout projet s'inscrivant dans le cadre du programme sectoriel pour le développement sur le territoire de la commune est soumis à l'avis préalable de l'assemblée populaire communale, notamment en matière de sauvegarde des terres agricoles et d'impact sur l'environnement » (article 109). Quant à la wilaya, l'article 33 de la loi 12-07 du 21 février 2012 la dote d'une commission permanente ayant en charge « la santé, l'hygiène et la protection de l'environnement ».

Par ailleurs, une pléthore de structures administratives sont mises au service de l'environnement : les observatoires, les centres et les agences. L'Algérie compte deux observatoires ayant compétence en matière d'environnement : l'Observatoire national de l'environnement et du développement durable et l'Observatoire national pour la promotion des énergies renouvelables. Elle compte aussi deux centres : le Centre National des Technologies de Production plus Propre¹² et le Centre de développement des ressources biologiques¹³. Quatre agences viennent compléter le dispositif : l'Agence nationale pour la conservation de la nature¹⁴, l'Agence nationale des déchets, l'Agence nationale des sciences de la terre, l'Agence nationale des changements climatiques.

L'économie verte recoupe trois dimensions : primo, l'entrepreneuriat vert ou durable ; secundo, les modes de consommation et de production durables ; et, tertio, la responsabilité sociétale des entreprises. Des études récentes révèlent un potentiel exceptionnel car 99% de l'énergie utilisée est fossile, polluante, tarissable et subventionnée, et 40% de cette énergie est destinée aux ménages. Elle est la cause de dommages environnementaux considérables (rejet et stockage de déchets chimiques dangereux). Seconde dimension de l'économie verte : les modes de consommation et de production durable. Dans la vie de tous les jours, le sac en plastique est ancré dans la culture locale ; un Algérien en utiliserait quelque 200 par an. La consommation globale de l'Algérie est estimée à 7,7 milliards d'unités par an. Un attachement persistant malgré les sonnettes d'alarme tirées partout dans le monde quant à la dangerosité de ce type d'emballage sur la santé publique et surtout sur l'environnement. Troisième dimension de l'économie verte : la responsabilité sociétale des organisations. La norme ISO 26000 édicte « la responsabilité d'une organisation vis-à-vis des impacts de ses décisions et activités sur la société et sur l'environnement, se traduisant par un comportement éthique et transparent qui contribue au développement durable, y compris à la santé et au bien-être de la société. » Dix-sept entreprises, publiques et privées, ont mis en place la norme ISO 26000 relative à la responsabilité sociétale et qui favorise l'innovation. Au total, un pool de 14 experts nationaux a été créé et 17 organisations volontaires ont adhéré à la mise en œuvre des principes de

¹² Décret exécutif N° 02-262 du 17 Août 2002 portant création du Centre National des Technologies de Production plus Propre.

¹³ Décret exécutif n° 02-371 du 6 Ramadhan 1423 correspondant au 11 novembre 2002 portant création, organisation et fonctionnement d'un centre de développement des ressources biologiques, JORA n° 74 du 13 novembre 2002, pp. 6-9.

¹⁴ Décret exécutif n° 91-33 du 9 février 1991 portant réorganisation du Muséum national de la nature en agence nationale pour la conservation de la nature

la responsabilité sociétale selon les lignes directrices de la norme y afférente dans le cadre du projet RS MENA (responsabilité sociétale pour région Moyen-Orient-Afrique du Nord).

Tunisie

Sous la présidence de Zine el Abidine Ben Ali (1987-2011), la protection de l'environnement apparaissait comme l'une des problématiques phares des politiques publiques. Elle relevait du registre protecteur de l'Etat autoritaire et se symbolisait dans l'espace urbain par ces boulevards de l'environnement plus ou moins fleuris ou verdoyants que l'on parcourait dans la plupart des localités tunisiennes. Dans le cadre d'une ouverture politique très contrôlée, le pouvoir avait accepté en 2006 la légalisation d'un petit parti écologiste, le Parti des verts pour le progrès (PVP). Cette politique publique s'est d'abord traduite dès 1991 par la mise en place d'un ministère de l'Environnement (et du développement durable, depuis 2005) de plein exercice. Cette structure ministérielle n'a connu que deux intermèdes de rétrogradation au rang de secrétariat d'Etat, en 2002-2003, où le titulaire du poste est Habib Essid, aujourd'hui Premier ministre, puis après la révolution, entre janvier 2014 et février 2015, avec Mounir Mahjdoub, sous le gouvernement de transition de Mehdi Jomaa. Le titulaire actuel du portefeuille ministériel est Nejib Derouiche.

En 1993, est créée, conformément aux recommandations de la conférence de Rio de 1992, une Commission Nationale du Développement Durable (CNDD) qui a pour vocation de coordonner les différents acteurs des politiques environnementales. Par ailleurs, le ministère a pu s'appuyer, pour la mise en œuvre de ses missions, sur plusieurs agences, dont à titre principal sur l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE), qui a été créée par une loi du 2 août 1988, mais aussi sur l'Agence de protection et d'aménagement du littoral (APAL) en 1995, l'Agence nationale tunisienne de gestion des déchets (ANGED) en 2005, ou d'autres établissements publics, tels l'Office national de l'Assainissement (ONAS), créé en 1974 mais restructuré en 1993, ou le Centre international des technologies de l'environnement de Tunis (CITET), ouvert en 1996. Parmi les agences participant également à la politique de protection de l'environnement, mais rattachées à d'autres ministères, on relève encore l'Agence nationale de la maîtrise de l'énergie (ANME), relevant du ministère de l'Industrie, et l'Agence de réhabilitation et de rénovation urbaine (ARRU), auprès du ministère de l'Equipeement.

Parallèlement au déploiement d'un dispositif institutionnel densifié, le droit de l'environnement est promu à travers une activité législative et réglementaire soutenue – loi du 24 juillet 1995, relative au domaine public maritime ; loi du 17 juillet 1995, relative à la conservation des eaux et du sol ; loi du 10 juin 1996, relative aux déchets et au contrôle de leur gestion et de leur élimination, loi du 4 juin 2007 sur la qualité de l'air – venant souvent en appui des conventions internationales ratifiées par la Tunisie.

En s'appuyant sur ce dispositif, les juges peuvent apporter leur contribution prétorienne à l'édification d'un droit de l'environnement en Tunisie¹⁵ Mais cette mise en avant de la protection de l'environnement par le pouvoir en place n'avait pas débouché sur les deux opérations nécessaires au plein établissement d'un droit de l'environnement : sa consécration constitutionnelle, et ceci en

¹⁵ Voir Tribunal administratif de Tunisie, *Les sources du droit de l'environnement en Tunisie*, Congrès de Carthagène, rapport de la Tunisie 2013, [http://www.aihja.org/images/users/114/files/Congres_de_Carthagene - Rapport de la Tunisie 2013-TUNISIE-FR.pdf](http://www.aihja.org/images/users/114/files/Congres_de_Carthagene_-_Rapport_de_la_Tunisie_2013-TUNISIE-FR.pdf).

dépôt des nombreuses révisions de la constitution intervenues sous la présidence Ben Ali ; sa codification, à travers la rédaction d'un code de l'environnement.

Constitutionnalisation

La constitutionnalisation de la protection de l'environnement a été amorcée dès la loi du 16 décembre 2011 relative à l'organisation provisoire des pouvoirs publics, qui a fait office de « petite constitution » pendant la période transitoire. Son article 6 prévoit que les principes fondamentaux relatifs à l'environnement et à l'aménagement du territoire, ainsi que les principes fondamentaux relatifs à la maîtrise de l'énergie relèvent du domaine de la loi. Mais la consécration de la protection de l'environnement par son statut constitutionnel est encore beaucoup plus spectaculaire à travers la constitution du 27 janvier 2014. Le préambule proclame la nécessité « de contribuer à la protection du milieu naturel et d'un environnement sain, propre à garantir la pérennité de nos ressources naturelles et la permanence d'une vie paisible aux générations futures ». L'article 12, qui figure dans le chapitre sur les principes généraux, stipule que « L'État agit en vue d'assurer la justice sociale, le développement durable et l'équilibre entre les régions, en tenant compte des indicateurs de développement et du principe de l'inégalité compensatrice. Il assure également l'exploitation rationnelle des ressources nationales. » Une attention particulière est apportée à la gestion des ressources naturelles à travers l'article 13 : « Les ressources naturelles appartiennent au peuple tunisien. L'État y exerce sa souveraineté en son nom. Les accords d'investissement relatifs à ces ressources sont soumis à la commission spéciale de l'Assemblée des représentants du peuple. Les conventions y afférentes sont soumises à l'approbation de l'Assemblée. »

Sur cette question sensible qui a donné lieu à des mobilisations politiques ces dernières années (*win el petrole ?*), la constitution établit un contrôle parlementaire sur les décisions de l'exécutif, de même qu'elle prévoit des mécanismes de redistribution des revenus à l'échelle nationale (article 136).

Un environnement « sain et équilibré » est un droit du citoyen, source d'obligations pour l'Etat, selon l'article 45, qui figure dans le chapitre sur les droits et libertés : « L'État garantit le droit à un environnement sain et équilibré et contribue à la protection du milieu. Il incombe à l'État de fournir les moyens nécessaires à l'élimination de la pollution de l'environnement ». La définition large de cette obligation justifie notamment la participation de la Tunisie à la lutte contre le réchauffement climatique via la Convention-cadre des Nations-Unies sur le changement climatique. Ce droit s'exerce tout particulièrement dans le rapport à l'eau (article 44) : « Le droit à l'eau est garanti. Il est du devoir de l'État et de la société de préserver l'eau et de veiller à la rationalisation de son exploitation. »

Enfin, la constitution confère une garantie organique à la protection de l'environnement, en créant une instance constitutionnelle indépendante dédiée au développement durable et aux droits des générations futures (chapitre VI, article 129)¹⁶.

Dégradation des conditions environnementales et insuffisances des outils juridiques

¹⁶ Cette instance avait disparu du texte de l'avant-dernier projet de constitution en avril 2013. Elle a été rétablie à la suite des vives protestations d'associations écologistes, le Réseau associatif pour la nature et le développement en Tunisie (RANDET), et le groupe Eco-constitution Alternative.

Dans le contexte de longue transition institutionnelle que la Tunisie a connu après la chute du président Ben Ali, la promotion constitutionnelle de la protection de l'environnement n'a pas empêché une dégradation continue des conditions environnementales. « L'environnement est la première victime de la révolution », selon les propos du militant écologiste Abdelmajid Dabbar¹⁷. Ces dérives ont été largement stigmatisées à travers la presse dans leurs manifestations les plus spectaculaires, relatives à la collecte des ordures ménagères. Elles ont donné lieu à une approche critique plus globale en provenance des organisations de la société civile, par exemple dans le cadre du Forum social de l'environnement qui s'est tenu du 6 au 8 février 2015 à Monastir, dans le cadre de la préparation du Forum social mondial. Les participants appelaient notamment à développer les législations spécifiques sur l'environnement et à définir un code de l'environnement.

Une tâche essentielle des pouvoirs publics dans leur mission de protection de l'environnement consiste à enlever et traiter les ordures ménagères¹⁸. Or cette mission repose à titre principal sur les collectivités locales, qui ont été totalement désorganisées par le processus révolutionnaire. Les municipalités ont été dissoutes, remplacées par des délégations spéciales, non élues et à la légitimité discutable¹⁹. Leurs moyens humains sont insuffisants, et dans les villes, les mouvements de grève de longue durée se multiplient. Les moyens financiers sont d'autant plus limités que les impôts (principalement la taxe d'habitation) ne rentrent plus. La désastreuse visibilité des effets de l'impéritie des pouvoirs publics dans la collecte des déchets a eu pour effet de positionner le débat public sur cette seule question.

Mais l'interruption de fonctionnement normal des institutions publiques concerne également les institutions d'Etat, dans leur travail d'information, d'analyses statistiques et de contrôle, pour des pollutions qui, si elles n'ont pas la visibilité des déchets, n'en sont pas moins redoutables²⁰. Depuis la révolution, les fronts se sont multipliés, sur le traitement des eaux usées et la qualité de l'eau potable, la préservation des massifs forestiers, la lutte contre la pollution de l'air en zone urbaine...²¹ Or, les administrations ne communiquent pas, les différentes agences ne publient plus leurs rapports annuels, ce qui accroît l'opacité des politiques environnementales. Aussi, se pose la question du suivi

¹⁷ On peut relever que les partis écologistes n'ont guère prospéré dans la Tunisie révolutionnaire. Le principal d'e <https://inkyfada.com/2014/08/enquete-dechets-tunisie-partie1-poubelles-points-noirs-infographies/> ntre eux, La Tunisie Verte, qui existait depuis 2004 mais n'avait pas été reconnu sous l'ancien régime, a intégré un temps le Front populaire (alliance de partis de gauche) pour le quitter en 2014. Les partis écologistes sont remarquablement absents des échéances électorales (présidentielles et législatives).

¹⁸ Sur la collecte et le traitement des déchets ménagers, voir la très complète enquête de Lilia Blaise pour Inkyfada, *Poubelles, les points noirs de la Tunisie*, <https://inkyfada.com/2014/08/enquete-dechets-tunisie-partie1-poubelles-points-noirs-infographies/>.

¹⁹ La loi électorale pour les élections municipales est toujours en cours d'examen au parlement.

²⁰ Voir sur ce point : Yassine Bellamine, *L'écologie en Tunisie, entre absence de considération et défi structurel*, <http://nawaat.org/portail/2014/04/25/lecologie-en-tunisie-entre-absence-de-considerations-et-defis-structurels/>. Pour la thèse de la surmédiation de la question de l'enlèvement des ordures ménagères, Habib Ayeb, *L'écologie en Tunisie entre environnementalisme de mode postrévolutionnaire et urgences environnementales et sociales*, http://www.huffpostmaghreb.com/habib-ayeb/lecologie-en-tunisie-entr_b_9304348.html.

²¹ Sur ces défis, voir le rapport annuel 2016 de l'Observatoire tunisien pour l'environnement et le développement durable, et le compte rendu qui en est fait dans La Presse de Tunisie du 8 juin 2016. L'Observatoire a été créé en 1995 et intégré, depuis 2000, dans l'Agence nationale de protection de l'environnement.

de l'application par la Tunisie des conventions internationales qu'elle a signé en matière d'environnement²².

Depuis 2011, l'agenda des instances législatives –Assemblée nationale constituante puis Assemblée des Représentants du Peuple – n'a guère laissé de place aux enjeux environnementaux, tant il a été dicté par le calendrier constitutionnel et électoral. Certes, comme cela a été évoqué, le débat constitutionnel a permis d'évoquer les questions environnementales, mais sur un mode consensuel, sans véritables clivages politiques. Leur traitement législatif n'est revenu qu'au travers d'une autre priorité, la situation sécuritaire du pays, à l'occasion de l'adoption par l'ARP de la loi organique du 7 août 2015 de lutte contre le terrorisme et le blanchiment d'argent. L'article 13 de la loi inscrit dans la liste des actes terroristes l'action de : « nuire à la sécurité alimentaire et à l'environnement, bouleversant l'équilibre de l'écosystème ou des ressources naturelles, ou mettant en péril la vie ou la santé de la population » ; « ouvrir intentionnellement les déchargeurs inondations des barrages ou verser des produits chimiques ou biologiques toxiques dans ces barrages ou des installations d'eau dans le but de nuire à la population ». Quant à l'élaboration d'un code de l'environnement, elle renvoie à des échéances incertaines. Un diagnostic préalable a été réalisé en 2013 dans le cadre de la coopération internationale (programme tuniso-allemand pour l'environnement).

Conclusion

Le passage en revue des textes constitutionnels et législatifs, ainsi que des aménagements institutionnels destinés à en permettre la mise en œuvre, des trois Etats maghrébins nous permet en conclusion de faire un constat général sur le volontarisme juridique et ses limites. Dans chacun des trois pays, on aura remarqué l'émergence d'une préoccupation environnementale débouchant sur la mise en route d'une machine législative d'ampleur, au risque parfois de tomber dans le piège de ce que les voisins égyptiens appellent *al-hall bi-l-tashri'* et qu'on pourrait traduire par « opportunisme législatif ». Autrement dit, à chaque problème qui se pose, dans le domaine de l'environnement dans notre cas, le législateur est convoqué pour apporter une solution par l'adoption d'un texte de loi. Cet opportunisme législatif se fait au détriment d'un principe important, celui de l'économie des mots, dont le défaut nuit à l'efficacité du droit. Il ne s'agit pas d'une tendance propre aux seuls Etats maghrébins et à leur droit de l'environnement, loin s'en faut : la machine à légiférer est une caractéristique majeure des Etats modernes. Il reste qu'en matière environnementale, l'écart est tel entre la lettre d'une loi prolifératrice et la pratique des individus et des entreprises le plus souvent ignorants de cette lettre. La conséquence en est que la loi reste ... lettre morte.

Ce phénomène d'inflation législative comporte toutefois un avantage non négligeable pour les Etats, au niveau international. En effet, la conformation d'un pays à ses engagements internationaux est fondée pour une bonne part sur la seule production de textes attestant de ce qu'il a transposé dans son droit interne les règles élaborées par voie conventionnelle. Peu importe, de ce point de vue, que la mise en œuvre effective de ce que la loi prescrit et encadre reste déficiente, voire inexistante. La bonne volonté de l'Etat signataire est établie et, avec elle, les bénéfices en tous genres qui s'ensuivent : image de marque, financements, positionnement géopolitique. En somme, la loi remplit bien une fonction, mais ce n'est pas nécessairement celle à laquelle on était en droit de s'attendre.

²² C'est le cas, par exemple, de la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques résistants, pour laquelle la Tunisie s'est engagée dans une procédure de révision et d'actualisation de son plan de mise en œuvre, avec l'appui financier de différentes organisations internationales.

Ce n'est évidemment pas le propre du droit de l'environnement d'être instrumentalisé de la sorte. Ainsi en va-t-il aussi des droits humains, de la démocratie, de l'Etat de droit.

Il reste que la préoccupation pour l'environnement s'est inscrite dans l'univers institutionnel et juridique des Etats du Maghreb central de manière durable. Ainsi que l'attestent les trois constitutions, un environnement sain fait partie des droits des citoyens et l'Etat est tenu d'œuvrer à sa protection. Effet de mode sans doute, mais plus que cela cependant. L'inscription de ce genre de principes dans la loi fondamentale ouvre la voie à son invocation ultérieure devant les juridictions, entre autres constitutionnelles. On sait à quel point ce type de recours est conditionné par le contexte politique propre à chaque Etat, ce qui englobe bien sûr des enjeux économiques parfois colossaux. C'est en même temps par ce biais-là qu'un cercle vertueux, aussi dérisoire fut-il à ses débuts, peut être enclenché. Si, en effet, dans l'hypothèse sceptique, un Etat veut continuer à tirer les bénéfices de son engagement international en faveur de l'environnement, il ne peut s'opposer frontalement aux revendications demandant le respect de la loi qu'il a édictée. S'il lui est possible de fermer les yeux sur des pratiques peu conformes à son droit, il lui est plus difficile de se montrer insensible aux réclamations de la société civile qui sont fondées sur le droit dont il est l'auteur et le garant, pour autant que ces revendications aient un écho débordant l'échelle strictement locale. Reste enfin l'hypothèse bienveillante d'un Etat sérieusement engagé dans la protection et l'amélioration des conditions de vie de sa population. Cette hypothèse est un peu naïve, tant les conflits d'intérêts sont nombreux dans le domaine, mais elle n'est pas à écarter du revers de la main. On peut penser qu'à cet égard, l'équation est simple : au plus l'Etat fait droit à sa population, au plus il tiendra compte de sa qualité de vie.