

RADE

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

La pollution par les plastiques en droit africain



WCEL

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENTAL LAW



N° 09 . 2025

RADE

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

La pollution par les plastiques en droit africain



N° 09 . 2025

La Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE) entend favoriser l'essor du droit de l'environnement et renforcer son effectivité en Afrique, au moyen notamment de la promotion de la doctrine, de la diffusion d'informations et du partage d'expériences et de bonnes pratiques. Placée sous l'égide de la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la RADE bénéficie de l'appui logistique de la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage, et de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable, ainsi que du soutien financier de Natural Justice.

Comité scientifique

Présidente : Soukeina BOURAOUI, Professeur émérite à la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis, Université de Carthage

Présidents d'honneur : Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ† et Ibrahima LY

Membres :

Antonio BENJAMIN, Juge à la Cour suprême du Brésil
Fatimata DIA, Experte juriste environnementaliste
Sokhna DIÉ KA DIA, Directrice du Hub de Dakar, Natural Justice
Delphine Édith EMMANUEL-ADOUKI, Professeur à l'Université Marien Ngouabi
Amidou GARANÉ, Maître-assistant à l'Université de Ouagadougou 2
Maurice KAMTO, Professeur à l'Université de Yaoundé II
Sophie LAVALLÉE, Juge de la Cour d'appel du Québec
Ibrahima LY, Professeur à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar
Cécile MARTIN-PHIPPS, Directrice de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable
Mohamed Ali MEKOUAR, Vice-président du Centre international de droit comparé de l'environnement
Lionelle NGO-SAMNICK, Spécialiste de programmes, Institut de la Francophonie pour le développement durable
Michel PRIEUR, Professeur émérite à l'Université de Limoges
Saholy RAMBININTSAOTRA, Professeur à l'Université d'Antananarivo
Yacouba SAVADOGO, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement
Christina VOIGT, Présidente de la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN

Coordination

Émile-Derlin KEMFOUET, Docteur en droit public, Coordonnateur du présent numéro

Secrétariat

Marina BAMBARA ZONGO, Doctorante, Université Cheikh Anta Diop de Dakar
Yacouba SAVADOGO, Juriste de l'environnement, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement
Alimenta SILUE, Juriste environnementaliste, Consultante en développement durable

Conception graphique : Bussef Print

Volume : 196 pages

Édité au Sénégal, Décembre 2025

ISSN : 2308-2259

SOMMAIRE

| | |
|--|------------|
| Avant-propos <i>Émile-Derlin KEMFOUET KENGNY</i> | 11 |
| <i>APPROCHES JURIDIQUES TRANSNATIONALES VISANT À CONTENIR LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES</i> | |
| La lutte contre la pollution par les déchets plastiques dans les États africains <i>Éléazar Michel NKOUÉ et Adelaïde NGUEJO THAYOH</i> | 15 |
| La lutte contre la pollution par les plastiques: de l'approche individualiste au plaidoyer pour une solution communautaire en Afrique de l'Ouest <i>Habib Ahmed DJIGA et Sandaogo Antoine KABORÉ</i> | 31 |
| Pour une politique commune contre la pollution marine par les plastiques en Afrique centrale <i>Désiré ABA-MWISHOGWACHIBIKWA</i> | 41 |
| Vers un droit international de la lutte contre la pollution par les plastiques <i>Émile-Derlin KEMFOUET KENGNY</i> | 55 |
| <i>DISPOSITIFS JURIDIQUES NATIONAUX CONÇUS POUR ENRAYER LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES</i> | |
| Contribution du droit béninois à la lutte contre la pollution par les plastiques <i>Pulchérie SIMEON DONOUMASSOU</i> | 69 |
| La lutte contre la pollution par les plastiques en droit camerounais : une décennie perdue ? <i>Paule Jessie NANFAH</i> | 81 |
| La pollution par les plastiques en République démocratique du Congo. Un regard analytique sur le cadre juridique en vigueur <i>Blaise-Pascal NTIRUMENYERWAMIHIGO</i> | 89 |
| Évaluation du cadre juridique concernant la gestion des plastiques au Cameroun <i>Marthe Solange ENYEGUE MINKADA</i> | 105 |

Pollution par les plastiques des eaux du bassin du Congo : nécessité de nouvelles dynamiques juridiques 125
François BOKONA WIIPA BONDJALI

Décret du 30 décembre 2017 portant interdiction de production, d'importation, de commercialisation et d'utilisation des sacs, sachets, films et autres emballages en plastique en République démocratique du Congo : analyse d'un texte controversé et ineffectif 137
Olivier MAZIANDA LUSAMBO

La répression de la pollution par les plastiques en droit public camerounais de l'environnement 145
Raymond ADENGOYO

VARIA

Projet de Pacte international relatif aux droits environnementaux 157
Centre international de droit comparé de l'environnement

Définition d'une nouvelle tendance dans la protection juridique de l'environnement : le dommage écologique pur 185
Yacouba SAVADOGO et Marina BAMBARA

AVANT-PROPOS

C'est une évidence et les faits l'attestent : le plastique est devenu un fléau planétaire, sinon où poser le regard sur la carte du monde sans voir ce « poison si pratique »¹ qui se retrouve absolument partout et concourt à faire de notre planète, pour reprendre la belle expression de M. Mohammed Bedjaoui, « une immense écurie d'Augias d'un genre inédit et dangereux pour la sécurité de l'humanité »².

Certes, les voies de cette immixtion du plastique dans notre quotidien sont pavées des bonnes intentions de l'utilité. Mais son côté sombre, notamment la pollution qui en découle, met notre société au défi de trouver des réponses immédiates et efficaces en mobilisant toutes les disciplines scientifiques, au nombre desquelles le droit.

Justement, c'est le lieu ici de s'interroger si les outils juridiques mobilisés sont ou non adaptés à la prise en compte d'une problématique aussi complexe et diffuse que la pollution par les plastiques. C'est à cette question que tente de répondre le présent numéro de la Revue africaine de droit de l'environnement.

Les contributions contenues dans ce volume passent à l'analyse plusieurs législations nationales africaines, en faisant si possible un détour par le droit communautaire et le droit international, afin d'être fixé sur l'état du droit positif en vigueur.

Le constat qui en résulte est clair. Le droit s'est saisi de la pollution par les plastiques. Seulement, le cadre juridique mis en place présente encore des insuffisances, d'où la nécessité de le renforcer afin qu'émerge un véritable droit de la lutte contre la pollution par les plastiques que nous appelons de tous nos vœux, y compris en droit international, à travers notamment la convention universelle y relative, même si le récent échec à Genève des négociations sur la question invite désormais à la prudence.

Émile-Derlin KEMFOUET KENGY
Docteur en droit public (Limoges)
Lecturer in Public Law, University of Buea
Avocat aux barreaux de Paris et du Cameroun

¹ Ch. Prazuck (dir.), « Le plastique : un poison si pratique », Alliance Sorbonne Université, mars 2024, 42 p.

² M. Bedjaoui, « L'humanité en quête de paix et de développement (II) », Cours général de droit international public (2004), *RCADI*, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2008, t. 325, p. 330.

*APPROCHES JURIDIQUES TRANSNATIONALES VISANT
À CONTENIR LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES*

LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION PAR LES DÉCHETS PLASTIQUES DANS LES
ÉTATS AFRICAINS

Éléazar Michel NKOUE

Chargé de cours, Faculté des sciences juridiques et politiques
Maître-assistant CAMES, Université de Yaoundé II

Adelaïde NGUEJO THAYOH

Chargée de cours, Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Douala

Résumé

La pollution par les déchets plastiques est une réalité en Afrique. Aussi l'objectif de cet article est de mettre en évidence les traits caractéristiques de la lutte contre la pollution par les plastiques dans les États du continent. La lutte contre la pollution par les plastiques en Afrique est marquée par une inflation normative. De même, le cadre institutionnel dédié à la gestion des déchets plastiques est relativement riche et dévoile des intervenants qui contribuent à la mise en œuvre d'actions de lutte contre la pollution par les plastiques. Cependant, cette lutte est entravée par plusieurs écueils. Il s'agit d'insuffisances dues à l'ordre normatif et institutionnel, d'une part, et au contexte socio-économique et politique, d'autre part.

Mots clés : déchets plastiques ; lutte ; pollution.

Abstract

Plastic waste pollution is a reality in Africa. Thus, the objective of this article is to highlight the characteristics of the fight against plastic pollution in African states. The fight against plastic pollution in Africa is marked by normative inflation. Similarly, the institutional framework dedicated to plastic waste management is relatively rich and reveals stakeholders who contribute to the implementation of actions to combat plastic pollution. However, this fight is hampered by several pitfalls. These are shortcomings due to the regulatory and institutional set-up, on the one hand, and to the socio-economic and political context, on the other.

Keywords: Plastic waste; Fight; Pollution.

Introduction

Quelles que soient leur nature et leur dangerosité, les déchets constituent à l'évidence un des points noirs de la civilisation industrielle et de la société de consommation qu'elle a induite¹. Le problème est mondial. Bien qu'il ne « revête pas encore la même acuité sur toutes les parties de la planète, il n'épargne aujourd'hui aucune région de monde, et est partout l'objet de préoccupations »² tant au niveau international, continental, national que local.

L'humanité produit plus de 430 millions de tonnes de plastique chaque année³. L'Afrique produit 5 % du plastique dans le monde et en consomme 4 %⁴. L'utilisation de plastique y est de 16 kg par habitant⁵. Malheureusement, une part significative de ce plastique devient un déchet qui se retrouve dans l'environnement, contribuant ainsi à la pollution par les plastiques.

La réglementation africaine sur les déchets découle de la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur élimination ainsi que de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique du 30 janvier 1991.

Pour une définition, nous retenons que les déchets représentent « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau ou produit, plus généralement tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon »⁶. Il faut souligner que le déchet est défini de diverses manières dans la législation des États africains. Dès lors, la gestion des déchets, ainsi que la lutte contre la pollution qu'ils génèrent apparaissent « en droit comme une question complexe au regard des ambiguïtés relatives au déchet. Celui-ci étant souvent perçu comme une nuisance, une source de pollution voire une ressource »⁷. En outre, ils résultent de processus différents et peuvent, typologiquement, être gazeux, liquides ou solides.

Les plastiques sont progressivement devenus des objets d'usage courant dans les sociétés modernes et indispensables dans les différentes activités humaines. Le plastique est appréhendé comme un matériel ou une matière « constituée de macromolécules obtenues par

¹ M. Sancy, « Les déchets industriels et radioactifs », in *Conferencia Internacional de Direito Ambiental*, Rio De Janeiro, 28-31 Octobre 1991, p. 209.

² M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 305.

³ Programme des Nations Unies pour l'environnement, « Comprendre la pollution plastique et son impact sur les vies », 5 juin 2023, <https://www.un.org/africarenewal/fr/magazine/mai-2023/comprendre-la-pollution-plastique-et-son-impact-sur-les-vies>.

⁴ Organisation mondiale de la santé, « Agir face aux impacts sanitaires de la pollution plastique en Afrique », 5 juin 2023, <https://www.afro.who.int/fr/news/agir-face-aux-impacts-sanitaires-de-la-pollution-plastique-en-afrique>.

⁵ OCDE, *Perspectives mondiales des plastiques : Déterminants économiques, répercussions environnementales et possibilités d'action*, Éditions OCDE, Paris, p. 45.

⁶ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, 12^e éd., Paris, PUF, 2018, p. 331.

⁷ A. Ngujo Thayoh, « Le déchet dans les législations des États membres de la Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale », *Revue pluridisciplinaire africaine de l'environnement*, n° 3, août 2021, p. 33.

polymérisation ou polycondensation »⁸. L'on constate que, « la diversité de leur composition chimique leur confère des propriétés uniques dans le monde des matériaux : rigidité, souplesse ou élasticité, résistance mécanique et chimique. Dès lors, leurs domaines d'application sont multiples : avions, automobiles, bâtiments, prothèses médicales, ordinateurs... »⁹.

Les déchets plastiques sont donc générés par des produits fabriqués ou constitués à partir des matières plastiques. Ils sont assurément néfastes pour la préservation de l'environnement, ainsi qu'à la santé humaine et animale, tout en étant reconnus comme une source de pollution pour l'environnement¹⁰.

Le concept de pollution fait l'objet de multiples définitions. Il renvoie à « toute contamination ou modification directe ou indirecte de l'environnement provoquée par tout acte susceptible : d'affecter défavorablement une utilisation du milieu favorable de l'homme ; de provoquer ou qui risque de provoquer une situation préjudiciable pour la santé, la sécurité, le bien-être de l'homme, la forêt, la faune, l'air, l'atmosphère, les eaux, les sols et les biens collectifs et individuels »¹¹. En tout état de cause, la pollution résulte de la présence des déchets qui entraîne des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, dégrade les sites ou les paysages, vicie l'air ou les eaux et, d'une façon générale, porte atteinte à la santé de l'homme ainsi qu'à l'environnement¹².

La pollution par les déchets plastiques est exacerbée dans les États africains par le phénomène d'urbanisation et de croissance démographique. Avec la modernité, l'utilisation des emballages en plastique est maintenant ancrée dans les habitudes des populations, notamment en matière d'achats. Les emballages en plastique sont généralement, à usage unique et ont une durée d'utilisation très courte. En conséquence, ils se retrouvent rapidement abandonnés dans des décharges ou dans la nature à la fin de leur cycle de vie¹³. Les bouteilles et emballages en plastique constituent la principale source de pollution en Afrique qui, en raison de son sous-développement, reste un des continents le moins bien équipé pour juguler les effets de cette pollution.

Pour faire face à la pollution par les déchets plastiques, la majorité des États ont élaboré un cadre juridique. Dans le principe, l'élimination des déchets plastiques devrait être assurée par les pouvoirs publics, ou par le responsable de leur production. Il est aussi possible que cela soit fait par les pouvoirs publics aux frais dudit responsable. Cependant, la prolifération de déchets

⁸ A. Rey (dir.), *Le Grand Robert de la langue française*, Paris, Le Robert, 2005 (version électronique), « Plastique ».

⁹ Académie des sciences (Institut de France), *Les plastiques dans l'environnement*, Rapport de l'Académie des sciences, 16 mars 2021, p. 3 : « Ils permettent aussi la conservation et le transport des produits industriels, alimentaires, médicaux et pharmaceutiques dans des conditions d'hygiène inégales ».

¹⁰ *Ibid.*, p. 4.

¹¹ Article 4 (v) de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement (Cameroun).

¹² G. Cornu, *op. cit.*, p. 816.

¹³ N. Dorbane, B. Guendouzi, A. Mezig, « Valorisation des déchets plastiques, une opportunité pour le développement local durable. Référence empirique à la wilaya de Tizi-Ouzou », *Journal of North African Economies*, vol. 17/25, 2021, p. 34.

plastiques à laquelle on assiste aussi bien dans les zones urbaines, rurales que sur les plages et dans les océans invite à questionner les politiques publiques de lutte contre la pollution par les plastiques mise en œuvre dans les États africains.

Il se pose alors la question de l'effectivité et de l'efficacité de telles mesures. Si cette lutte contre la pollution plastique est établie, il reste à déterminer les modalités de sa mise en œuvre. Ainsi, qu'est-ce qui caractérise la lutte contre la pollution par les plastiques dans les États africains ? En guise d'hypothèse, l'on affirmera que la lutte contre la pollution par les plastiques dans les États africains est mitigée. L'analyse de cette problématique requiert que l'on convoque la dogmatique juridique et la sociologie du droit.

L'Agenda 2063 de l'Union africaine fait de la gestion des déchets urbains une aspiration pour une Afrique prospère portée par une croissance inclusive et le développement. Ainsi, la présente étude est d'un intérêt pratique certain dans la mesure où elle permet de mettre en exergue les manquements des pouvoirs publics africains en matière de lutte contre la pollution et d'envisager des solutions.

La pollution par les plastiques fait l'objet d'une lutte ambivalente dans les États africains. Car, si la lutte contre la pollution plastique est remarquable dans le continent (1), elle demeure toutefois lacunaire (2).

1. Une lutte remarquable

La pollution par les déchets plastiques est une préoccupation capitale en Afrique. C'est la raison pour laquelle dans la majorité des États, y sont interdits l'introduction, la production, le stockage, la détention, le transport, le transit et le déversement sur le territoire national des déchets toxiques et/ou dangereux sous toutes leurs formes¹⁴. Pour mettre un terme à la montée galopante de la pollution par les plastiques, certains États africains ont adopté des textes juridiques interdisant ou limitant l'utilisation des emballages en plastique ou ont intégré dans leurs législations des dispositions y relatives. Cela a permis d'élaborer un cadre juridique constitué entre autres, de mesures normatives (1.1) et institutionnelles (1.2).

1.1. Des mesures normatives plurielles

Dans la perspective de lutter contre la pollution par les plastiques, les États africains ont adopté de nombreuses mesures. Le cadre normatif de lutte contre l'utilisation des plastiques est assez dynamique afin de s'adapter au traitement du problème plastique. À ce jour, plus d'une trentaine d'États africains ont adopté, une législation nécessaire à la lutte contre la pollution plastique¹⁵.

¹⁴ Convention de Bâle ; article 1 de la loi n° 89/27 du 29 décembre 1989 portant sur les déchets toxiques et dangereux (Cameroun).

¹⁵ Les États ont adopté des lois spécifiques au plastique. On enregistre ainsi, en Afrique du Nord, le Maroc (2015) ; en Afrique de l'Ouest, le Bénin (2017), le Burkina Faso (2014), le Cap-Vert (2016), la Côte d'Ivoire (2014), la Gambie (2015), la Guinée-Bissau (2013), le Mali (2013), la Mauritanie (2013), le Niger (2013), le Sénégal (2015) et le Togo (2011) ; en Afrique centrale, le Cameroun (2012), le Gabon (2010), la République démocratique du Congo (2018) et le Tchad (1992) ; en Afrique de l'Est, le Burundi (2018), Djibouti (2016), l'Érythrée (2005), le Kenya (2017), Madagascar (2017), le Malawi (2015), Maurice (2015), le Mozambique (2015), l'Ouganda (2018), la Tanzanie (2019), le Rwanda (2008) et les Seychelles (2017) ; en Afrique australe, l'Afrique du Sud (2003), le Botswana (2018), la Namibie (2018), la Zambie (2009) et le Zimbabwe (2010).

Ce fort encadrement normatif sur le contrôle des matériaux en polyéthylène ou du plastique par la multiplication des lois y relatives témoigne de la volonté des États africains de lutter contre la pollution par les plastiques.

De façon générale, les mesures concernent la gestion du plastique et interviennent tant dans la fabrication et la commercialisation que la distribution des produits qui en sont dérivés. Le législateur a utilisé la technique du contrôle. Dès lors, ces mesures qui se caractérisent principalement par l'interdiction et exceptionnellement l'autorisation, sont autant préventives, incitatives, curatives que répressives.

De manière préventive, plusieurs États africains ont adopté des textes accompagnés de stratégies qui permettent l'interdiction de la production, l'importation, la vente ou la distribution des sacs en plastique. Ainsi, en Côte d'Ivoire, de façon générale, sont interdites la production, l'importation, la commercialisation, la détention et l'utilisation des sachets en plastique¹⁶. Dans la même perspective, le Maroc interdit la fabrication, l'importation, l'exportation, la commercialisation et l'utilisation des sacs en plastique¹⁷. Mais, la loi marocaine met en place une disposition particulière qui exclut de son champ d'interdiction, les sacs en matière plastique à usage industriel ou agricole, les sacs en matière plastique isotherme, les sacs en matière plastique de congélation ou de surgélation et ceux utilisés pour la collecte des déchets¹⁸. L'Algérie, quant à elle, a adopté un règlement technique fixant les caractéristiques techniques des sacs en plastique à bretelles¹⁹. Au Cameroun, un arrêté a été pris en vue de réglementer les emballages non biodégradables. Ainsi, sont interdits : « La fabrication, l'importation, la détention et la commercialisation ou la distribution à titre gratuit des emballages plastiques non biodégradables à basse densité inférieure ou égale à 60 microns d'épaisseur (1 micron vaut 1/1000 mm) ainsi que les granulés servant à leur fabrication »²⁰. C'est dans ce sens que le Burkina Faso s'est orienté avec la loi de 2014 sur les emballages et sachets en plastique non biodégradables²¹. Au Rwanda, la loi n° 57/2008 du 10 septembre 2008 sur l'interdiction de la fabrication, l'importation, l'utilisation et la commercialisation des sachets en plastique encadre le domaine du plastique²². Elle sera abrogée par la loi n° 17/2019 du 10 août 2019 plus stricte sur l'interdiction de fabrication, d'importation, d'utilisation et de commercialisation des sacs en plastique et des objets en plastique à usage unique.

¹⁶ Article 2 du décret n° 2013-327 du 22 mai 2013 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de la détention et de l'utilisation des sachets plastiques (Côte d'Ivoire).

¹⁷ L'article 2 de la loi n° 77-15 du 7 décembre 2015 interdit la fabrication des sacs en matières plastiques, ainsi que de leur importation, exportation, détention en vue de la vente, mise en vente, vente ou distribution même à titre gratuit.

¹⁸ Article 3 de la loi n° 77-15 du 7 décembre 2015 (Maroc).

¹⁹ Arrêté du 10 juin 2014 (Algérie).

²⁰ Article 7, al. 1 de l'arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non biodégradables (Cameroun).

²¹ Article 5 de la loi n° 017-2014/AN portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables.

²² Cette loi interdit la fabrication, l'importation, l'utilisation et la vente de sacs en polyéthylène au Rwanda.

Toutefois, l'interdiction de l'usage des plastiques est encadrée. D'un point de vue strict, les plastiques ne sont pas admis. Sous sa forme tolérée ou limitative, il est permis dans le cas d'une autorisation administrative et fait l'objet d'un processus rigoureusement encadré. Ainsi au Rwanda, « la fabrication, l'importation, l'utilisation ou la commercialisation des objets en plastique naturellement compostable ou de polypropylène tissé sont autorisées sous réserve de l'autorisation préalable de l'autorité compétente »²³. Au Burkina Faso, les emballages et sachets en plastique non biodégradables destinés directement aux activités sanitaires, de recherche scientifique et expérimentale ou destinés aux mesures de sécurité et de sûreté nationales, sont soumis à une autorisation spéciale délivrée par le ministre en charge de l'industrie, du commerce et de l'artisanat après avis du ministre en charge de l'environnement et du développement durable²⁴. Au Cameroun, un arrêté indique que la fabrication, l'importation, la commercialisation ou la distribution des emballages non biodégradables sont soumises à l'obtention préalable d'un permis environnemental en vue d'assurer la traçabilité de leur récupération, recyclage et/ou destruction de façon écologiquement rationnelle²⁵. On note que le permis environnemental est délivré pour une durée de trois mois renouvelables pour les importateurs et cinq ans renouvelables pour tout autre opérateur du secteur²⁶.

Dans le cadre de la gestion des déchets plastiques d'emballages non biodégradables, le fabricant importateur ou le distributeur autorisé est l'unique responsable pour effectuer ladite gestion. Il devrait prévoir des mesures visant à limiter la production et à promouvoir le recyclage, la réutilisation et d'autres formes de valorisation des déchets issus de ces emballages²⁷. Ainsi, le fabricant, l'importateur ou le distributeur des emballages non biodégradables élabore et met en œuvre un plan de gestion de ses déchets ainsi qu'un mécanisme de suivi y relatif²⁸. Ce plan de gestion des déchets d'emballages non biodégradables doit contenir les zones où seront assurées les opérations de tri, de collecte, de transport, d'élimination finale ou de valorisation des déchets. Mais aussi les circuits, la fréquence, les horaires et les modalités de leur collecte. Il devra fournir trimestriellement un rapport sur la mise en œuvre de son plan de gestion des déchets d'emballages non biodégradables. Enfin, il devra mettre en place un système de consigne pour faciliter la récupération desdits emballages en vue de leur recyclage, valorisation ou élimination finale²⁹.

Le processus de traitement des déchets plastiques concernant le recyclage, la réutilisation et leur élimination fait également l'objet d'un encadrement considérable dans des nombreuses législations en Afrique. Ainsi, au Cameroun, il est formellement interdit de brûler les plastiques à l'air libre, de les jeter dans la nature ou de procéder à leur enfouissement³⁰. Au Burkina Faso,

²³ Article 4 de la loi n° 17/2019 du 10 août 2019 portant interdiction de fabrication, d'importation, d'utilisation et de commercialisation des sacs en plastique et des objets en plastique à usage unique.

²⁴ Article 13 de la loi n° 017-2014/AN (Burkina Faso) ; dans le même sens, article 9 du décret n° 2013-327 du 22 mai 2013 (Côte d'Ivoire).

²⁵ Article 4 de l'arrêté conjoint n° 004/ MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012, *op. cit.*

²⁶ Article 11 de l'arrêté n° 001/MINEPDED du 15 octobre 2012 fixant les conditions d'obtention d'un permis environnemental en matière de gestion des déchets (Cameroun).

²⁷ Article 3 de l'arrêté conjoint n° 004/ MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012, *op. cit.*

²⁸ Article 5, al. 1, *ibid.*

²⁹ Article 6, *ibid.*

³⁰ Article 9, *ibid.*

tout abandon d'emballages ou de sachets en plastique dans le milieu naturel, les voies publiques ou dans des lieux autres que les décharges prévues par les autorités publiques compétentes est interdit. De même, il est interdit tout déversement, tout rejet des emballages et sachets en plastique dans les rues et autres lieux publics, en milieu urbain et rural, dans les infrastructures des réseaux d'assainissement, sur les arbres, dans les cours et plans d'eau et sur leurs abords³¹. Au Rwanda, il est interdit de brûler les déchets ménagers, les ordures, les pneus et les matières plastiques³². Aussi, tout fabricant, grossiste ou détaillant des sacs en plastique ou des objets en plastique à usage unique doit mettre en place des mécanismes pour la collecte et la séparation des sacs en plastique et des objets en plastique à usage unique utilisés et les remettre aux usines de recyclage³³.

Les obligations relatives aux informations environnementales ainsi qu'à l'éco-étiquetage doivent également être respectées. Ainsi, les indications concernant l'épaisseur, la formulation, la biodégradabilité ou non, le nom et l'adresse précis du fabricant doivent figurer sur les emballages en plastique fabriqués ou importés conformément à la réglementation en vigueur³⁴. Certains États, comme Madagascar, exigent que la mention « à réutiliser pour préserver notre environnement »³⁵ figure sur les sachets et sacs en plastique.

Ainsi, dans les États africains, on tend davantage au retrait de la circulation du sachet ou sac en plastique. C'est la raison pour laquelle la promotion est faite sur les emballages biodégradables et la valorisation du déchet plastique. Certaines lois nationales intègrent des dispositions visant le recyclage et la réutilisation des plastiques³⁶.

En ce qui concerne les mesures coercitives, les lois sur les sachets en plastique s'accompagnent généralement de dispositions relatives aux sanctions. La pollution par les déchets plastiques est sanctionnée. Au Rwanda, toute personne qui fabrique les sacs en plastique et les objets en plastique à usage unique est passible de la fermeture des activités, de la dépossession de ces sacs en plastique et de ces objets et d'une amende administrative de dix millions de francs rwandais (10 000 000 FRW)³⁷. En outre, toute personne qui empile ou jette des déchets de sacs en plastique et d'autres objets en plastique à usage unique dans un lieu public ou privé non autorisé est passible d'une amende administrative de cinquante mille francs rwandais (50 000 FRW) et est tenue d'enlever ces déchets et de réparer les dommages qu'elle a causés³⁸. Au Burkina Faso, quiconque produit, importe, commercialise ou distribue des emballages et

³¹ Article 6 de la loi n° 017-2014/AN (Burkina Faso).

³² Article 45 de la loi n° 48/2018 du 13 août 2018 sur l'environnement.

³³ Article 6 de la loi du 10 août 2019 portant interdiction de fabrication, d'importation, d'utilisation et de commercialisation des sacs en plastique et des objets en plastique à usage unique.

³⁴ Article 8 de l'arrêté conjoint n° 004/ MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012, *op. cit.*

³⁵ Décret n° 2017-010 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de la constitution de stock et de l'utilisation des sachets et des sacs en plastique sur le territoire national.

³⁶ Article 100 de la loi n° 007/ 2014 du 1^{er} août 2014 relative à la protection de l'environnement en République gabonaise ; décret n° 2012/2809/PM du 26 septembre 2012 fixant les conditions de tri, de collecte, de transport, de récupération, de recyclage, de traitement et d'élimination finale des déchets (Cameroun).

³⁷ Article 9 de la loi du 10 août 2019 portant interdiction de fabrication, d'importation, d'utilisation et de commercialisation des sacs en plastique et des objets en plastique à usage unique.

³⁸ Article 13 de la loi du 10 août 2019.

sachets en plastique non biodégradables est puni d'une peine d'emprisonnement de trois mois à cinq ans et d'une amende de 100 000 à 10 000 000 de francs CFA, ou de l'une de ces deux peines³⁹. Mais c'est le Kenya qui a adopté l'une des législations les plus répressives dans ce domaine. Il est interdit d'utiliser ou de posséder des sacs en plastique dans cet État. Les contrevenants s'exposent aussi bien à des amendes qu'à des peines privatives de liberté⁴⁰.

Par ailleurs, « l'illicite administratif »⁴¹ conduit à « des sanctions administratives »⁴². Ainsi, en cas de faillite de la structure chargée de la collecte, du transport et de l'élimination finale des déchets plastiques, de qualité médiocre des prestations fournies, constatée par les agents assermentés des administrations compétentes, de violation de la législation et de la réglementation en vigueur dûment constatée par le ministre chargé de l'environnement, la suspension⁴³ ou le retrait⁴⁴ du permis environnemental peut être prononcé contre ladite structure.

Le cadre normatif relatif à la pollution des déchets plastiques permet une approche préventive et curative. C'est sans doute la raison pour laquelle des mesures institutionnelles diverses ont été adoptées dans les États africains.

1.2. Des mesures institutionnelles diversifiées

Les mesures institutionnelles conditionnent grandement l'efficacité de la lutte contre la pollution dans la perspective d'un développement durable. Ainsi, les États africains ont mis en place un ensemble impressionnant d'institutions pour lutter contre la pollution plastique. On enregistre une diversité d'institutions publiques dotées de compétences dans le domaine de la gestion des déchets plastiques ou de la lutte contre la pollution qu'ils engendrent.

Dans une projection de développement durable, on constate de manière générale qu'au niveau central, c'est le ministère en charge de l'environnement⁴⁵ qui est le principal responsable institutionnel de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière

d'environnement et de protection de la nature. C'est dans cette perspective qu'il met sur pied des structures qui s'occupent entre autres, de la gestion des déchets plastiques.

Au Cameroun, c'est la direction des normes et du contrôle qui est chargée de la définition des modes de gestion des déchets plastiques, toxiques et dangereux, en liaison avec les autres administrations concernées. De manière plus spécifique, c'est la sous-direction de la gestion des déchets des produits chimiques, toxiques et dangereux, qui est placée sous l'autorité d'un sous-directeur, qui est chargée, entre autres, de la définition des normes de gestion des déchets industriels, des déchets toxiques et dangereux ainsi que de la détermination de leur mode de traitement ; de la définition et de la mise en œuvre des normes relatives à la gestion des emballages en plastique non biodégradables ; de la prévention et de la réduction des impacts des déchets toxiques et dangereux sur les milieux récepteurs, en liaison avec les administrations concernées, etc.⁴⁶. Elle comprend notamment, le service des déchets toxiques et dangereux, le service de gestion des produits chimiques, le bureau des déchets industriels et le bureau des déchets plastiques.

Certains États africains sont allés plus loin en mettant en place des institutions spécialisées dans la protection de l'environnement. C'est le cas du Rwanda qui a créé une agence environnementale dénommée *Rwanda Environmental Management Authority*. Elle mène entre autres activités, des campagnes d'information sur les questions environnementales. Aux côtés de cette structure, plusieurs autres institutions étatiques sont chargées d'inspecter la fabrication, l'importation et l'exportation, l'utilisation ou la commercialisation des sacs en plastique ou des objets en plastique à usage unique⁴⁷. En Tunisie, l'Agence nationale de gestion des déchets est un établissement public qui a pour mission l'exploitation, le contrôle et la supervision des décharges contrôlées dont elle confie la gestion et l'exploitation à des opérateurs privés⁴⁸. Elle est aussi l'opérateur responsable des filières de récupération des matières recyclables. À côté de cette structure, l'Agence nationale de protection de l'environnement (ANPE) assure la fonction de contrôle de la mise en application de la réglementation en matière de gestion des déchets⁴⁹. Elle a aussi le pouvoir de verbaliser et de pénaliser les contrevenants. En Égypte, une autorité indépendante de gestion des déchets (*Waste Management Regulatory Authority*) est chargée d'élaborer et de réglementer la stratégie de gestion des déchets, conformément à la loi sur l'environnement. Elle a aussi pour mission de gérer les déchets dangereux et non dangereux, et d'assurer la protection de l'environnement contre les différents types de pollution⁵⁰. Au Kenya, c'est l'Agence nationale de gestion de l'environnement (*National Environment Management Authority*) qui est l'instrument principal du gouvernement pour la mise en œuvre de toutes les politiques relatives à l'environnement⁵¹.

⁴⁶ Article 64 du décret n° 2012/431 du 1^{er} octobre 2012 portant organisation du ministère de l'Environnement, de la protection de la nature et du développement durable (Cameroun).

⁴⁷ Notamment la police, les douanes, l'office rwandais d'investigation, l'office rwandais de protection de l'environnement, l'office rwandais de normalisation, l'office rwandais d'inspection, de concurrence et de protection du consommateur, les entités administratives décentralisées.

⁴⁸ Décret n° 2005-2317 du 22 août 2005 (Tunisie).

⁴⁹ Loi n° 88-91 du 2 août 1988 portant création de l'ANPE (Tunisie).

⁵⁰ Décret n° 3005/2015 (Égypte).

⁵¹ Loi n° 8/1999 sur la gestion et la coordination de l'environnement (Kenya).

³⁹ Article 7 de la loi n° 017-2014/AN (Burkina Faso). En cas de récidive, la peine est portée au double.

⁴⁰ The Gazette Notice n° 2334, 28th February 2017, section 144 of the Environmental Management and Co-ordination Act: « any person who contravenes the provision of the gazette notice shall be liable to a fine of not less than two (2) million Kenya Shillings, and not more than four (4) million Kenya shillings, or imprisonment of a term of not less than one (1) year but not more than four (4) years or to both such fine and imprisonment ».

⁴¹ F. Moderne, *Sanctions administratives et justice constitutionnelle. Contribution à l'étude du jus puniendi dans les démocraties contemporaines*, Paris, Economica, 1993, p. 133.

⁴² P. Lascoumes, « Les sanctions administratives : une forme de droit pénal instrumentaliste ? L'exemple du droit pénal de l'environnement », *Déviante et société*, 1990, vol. 14, n° 1, pp. 77-78.

⁴³ Selon l'article 14, al. 1 de l'arrêté n° 001/MINEPDED du 15 octobre 2012, *op. cit.* (Cameroun), « la décision de suspension du permis environnemental est prise par le ministre chargé de l'environnement ».

⁴⁴ Selon l'article 14 al. 2 de l'arrêté n° 001/MINEPDED du 15 octobre 2012, *ibid.*, « le retrait du permis environnemental est prononcé par le ministre chargé de l'environnement après avis conforme du Premier ministre, Chef du Gouvernement ».

⁴⁵ Ils se nomment respectivement ministère de l'Environnement (Algérie, Kenya, Rwanda), ministère de l'Environnement, de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement (Burkina Faso), ministère de l'Environnement, du développement durable et de la transition écologique (Cameroun), ministère de l'Environnement, du développement durable et de la transition écologique (Côte d'Ivoire), ministère de la Transition énergétique et du Développement durable (Maroc), ministère des Affaires locales et de l'environnement (Tunisie).

Par ailleurs, il faut mentionner que certains États africains mettent en place des structures *ad hoc* pour contrôler et réprimer les installations génératrices de pollution plastique. Au Cameroun, des unités ont été constituées en vue d'interdire les emballages en plastique inférieurs à 61 microns d'épaisseur. À cet effet, il a été créé notamment, une équipe opérationnelle, deux comités de coordination dont l'un au niveau départemental et l'autre au niveau régional. Ainsi, au niveau départemental, les préfets sont chargés, chacun dans sa circonscription de compétence, de mettre en place une équipe opérationnelle⁵² et un comité départemental de coordination⁵³. Au niveau régional, les gouverneurs sont chargés, chacun dans sa circonscription, de mettre en place le comité régional de coordination⁵⁴ à qui incombent la supervision et la coordination du travail accompli par les équipes opérationnelles et les comités de coordination départementale.

L'équipe opérationnelle a pour mission de se déployer sur toute l'étendue du territoire couvert par le département. Elle devra effectuer au moins une descente par arrondissement, sur les marchés et sur tout autre lieu de vente, de détention ou d'entreposage des emballages inférieurs à 61 microns d'épaisseur en vue de contrôler et, le cas échéant, de saisir les stocks desdits emballages⁵⁵. Il faut indiquer que ces contrôles sont inopinés et, en cas de saisie de stocks d'emballages en plastique inférieurs à 61 microns d'épaisseur, les procès-verbaux de constatation d'infraction sont établis conformément aux lois et règlements en vigueur. Le comité départemental de coordination devra se réunir deux fois par mois à l'effet d'examiner les rapports transmis par l'équipe opérationnelle et au besoin de faire des recommandations pour l'amélioration du travail de ladite équipe. Le comité régional de coordination se réunit deux fois par mois. Il statue sur les rapports qui lui sont transmis par les présidents des comités de coordination départementale dont il oriente l'action, y compris celle des équipes opérationnelles.

Au niveau local, et dans le cadre de la décentralisation, il faut noter que suivant certaines modalités, les collectivités territoriales décentralisées exercent les compétences transférées par

⁵² Placée sous l'autorité du préfet, l'équipe opérationnelle est composée ainsi qu'il suit : le sous-préfet de l'arrondissement du site à contrôler ou son représentant ; un représentant du ministère de l'Environnement, de la protection de la nature et du développement durable ; un représentant du ministère du Commerce ; un représentant du ministère des Finances/ direction générale des douanes ; un représentant du maire de la commune abritant les installations à contrôler ; quatre gendarmes et/ou agents de police ; trois chauffeurs (article 1^{er} de la note circulaire n° 096/C/CAB/MINEPDED du 10 avril 2014 relative au contrôle de conformité et à la répression des contrevenants à l'arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant entre autres interdiction des emballages plastiques inférieurs à 61 microns d'épaisseur).

⁵³ Placé sous la présidence du préfet, le comité de coordination départementale est composé ainsi qu'il suit : l'état-major du préfet (le responsable de la police, le responsable des renseignements généraux, le responsable de la gendarmerie) ; le délégué départemental du MINEPDED, rapporteur ; le délégué départemental du MINCOMMERCE, membre ; le délégué départemental du MINFI/ chef du bureau des douanes, membre ; le procureur de la République territorialement compétent, membre (article 1^{er} de la note circulaire n° 096/C/CAB/MINEPDED du 10 avril 2014, *ibid.*).

⁵⁴ Placé sous la présidence du gouverneur, le comité de coordination régionale est composé ainsi qu'il suit : l'état-major du gouverneur (responsables régionaux de la police, des renseignements généraux et de la gendarmerie) ; le délégué régional du MINEPDED, rapporteur ; le délégué régional du MINCOMMERCE, membre ; le délégué régional du ministère des finances/ chef secteur des douanes, membre ; le procureur général, membre.

⁵⁵ Article 2, al 1 de la note circulaire n° 096/C/CAB/MINEPDED du 10 avril 2014, *op. cit.* (Cameroun).

l'État en matière d'environnement, notamment le suivi et le contrôle de la gestion des déchets industriels. Au Cameroun, les communes exercent cette compétence transférée par l'État, sans préjudice et prérogatives des responsabilités reconnues à l'État, à l'instar de « la définition des modes de gestion des déchets plastiques, toxiques et dangereux ainsi que la détermination de leur mode de traitement »⁵⁶. En Tunisie, en matière de la gestion des déchets, c'est la commune qui est chargée de la collecte, du tri et du transport des déchets ménagers et assimilés vers les décharges contrôlées⁵⁷.

Dans le cadre de la mise en place de mesures institutionnelles pour lutter contre des déchets plastiques, plusieurs institutions jouent un rôle important, notamment les forces de maintien de l'ordre (police, gendarmerie, etc.) et les douanes. Le personnel de ces institutions, en matière de pollution, devraient procéder à la recherche et à la constatation des infractions en rapport avec les plastiques non conformes ou interdits. De même, ils devraient procéder à la saisie des produits plastiques interdits ou non conformes et en dresser un procès-verbal. Ils devraient également procéder à l'interpellation et l'identification immédiate des contrevenants pris en flagrant délit. Dans la même perspective, il est nécessaire de souligner que les juridictions administrative et pénale « jouent le rôle de gardien du respect des normes environnementales »⁵⁸.

En dehors des acteurs étatiques, d'autres entités non étatiques interviennent dans la lutte contre la pollution des déchets plastiques. Il s'agit des organisations de la société civile⁵⁹ (les associations et les organisations non gouvernementales) qui participent à des missions d'intérêt général. Ces dernières peuvent appartenir à l'espace national ou international. Elles mènent plusieurs initiatives visant à lutter contre la pollution plastique à différents niveaux. Elles conduisent des activités liées à la sensibilisation, l'éducation, le nettoyage, la collecte, le recyclage. Elles apportent aussi une contribution non négligeable au processus d'élaboration des instruments tant internationaux que nationaux de protection de l'environnement⁶⁰. Elles mettent en œuvre des projets de développement avec l'appui des organismes internationaux. Dans le cadre de la coopération internationale, des États, des organisations internationales, des institutions financières internationales participent à la lutte contre les déchets plastiques, en appuyant les organisations de la société civile et les institutions étatiques. Dans ce sillage, on peut citer la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, l'Union européenne, etc.

Il est perceptible que la protection de l'environnement en Afrique par la lutte contre la pollution due aux déchets plastiques est significative, toutefois, elle rencontre des difficultés qui la fragilisent.

⁵⁶ Article 2 du décret n° 2015/1373/PM du 8 juin 2015 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière d'environnement.

⁵⁷ Article 240 du code des collectivités locales du 9 mai 2018.

⁵⁸ E. M. Nkoué, « La protection de la faune sauvage par les juridictions de l'ordre judiciaire au Cameroun », *RADE*, n° 5/2020, p. 208.

⁵⁹ Comme le *Worldwide Fund for nature* et *Greenpeace*.

⁶⁰ E. M. Nkoué, « L'action des organisations de la société civile dans la protection de l'environnement en Afrique centrale », *Revue africaine de droit public*, vol IX, n° 19, juillet-décembre 2020, pp. 123-146.

2. Une lutte lacunaire

La lutte contre la pollution par les plastiques dans les États africains présente de nombreuses limites. Celles-ci sont relatives tant au cadre juridique (2.1) qu'au contexte socio-économique et politique (2.2).

2.1. Les insuffisances d'ordre normatif et institutionnel

En Afrique, les insuffisances de la lutte contre la pollution des plastiques sur le plan juridique sont multiples. Elles sont à la fois nationales et régionales.

Il convient de souligner l'absence d'une convention régionale en Afrique sur les déchets plastiques, ce qui ne favorise pas la lutte contre la pollution. En effet, l'adoption d'une convention ou d'un protocole portant sur la coopération régionale dans le domaine de la gestion de la pollution par les plastiques aura un grand impact.

Au niveau des États, on remarque également que les lois portant sur les sacs ou les emballages en plastique ne sont pas harmonisées. Alors que dans certains États le plastique à usage unique est interdit, tel n'est pas le cas dans d'autres États. Dans la même optique, il est important de mentionner que l'épaisseur des plastiques non biodégradables n'est pas la même dans tous les États africains.

Les mesures normatives adoptées en Afrique se caractérisent par une acuité variable. Dans certains États, ce sont des règlements qui encadrent la gestion des déchets plastiques alors que dans d'autres, ce sont les lois qui réglementent cette activité. Ces mesures normatives à deux vitesses mettent en évidence soit les réticences, soit le manque de volonté politique de certains États à lutter contre la pollution.

Dans les pays de l'Afrique du Nord, la récupération en amont des déchets, notamment le tri sélectif à la source, n'est pas encore clairement encadré par la loi. Ainsi, l'absence d'un cadre réglementaire, d'un financement et d'un schéma clair, l'opération de tri comporte toujours une certaine complexité. Toutes choses qui expliquent « les taux faibles de récupération des matériaux recyclables par rapport au potentiel existant : le Maroc (10 %), l'Algérie (10 %), la Tunisie (4-5 %), la Libye (2 %) et l'Égypte (12 %) »⁶¹.

En outre, le flou qui existe sur la définition du déchet reste une contrainte de taille. Aussi, le cycle de vie complexifie la gestion du déchet plastique et affaiblit la lutte contre la pollution qu'il génère. En effet, la détermination de son statut a des implications sur le régime juridique applicable à sa gestion⁶². Quand le plastique est-il considéré comme un déchet ? Quand ne l'est-il pas ? De sa classification et sa catégorisation, dépend le traitement dont il peut faire l'objet : recyclage, réemploi ou réutilisation avant son élimination finale.

⁶¹ UICN, *Aperçu sur la pollution marine par les déchets plastiques dans les pays de l'Afrique du Nord : cadre légal, institutionnel et localisation des décharges*, UICN, Gland, Suisse, 2022, p. 64. En Afrique du Nord, les initiatives existantes dans la région sont lancées par les communes ou par les associations dans les quartiers.

⁶² A. Nguéjo Thayoh, *op. cit.*, pp. 33 et 40.

Aussi, les autorisations concernant la fabrication, la production, la commercialisation du plastique même à usage unique, ouvrent la voie à la consommation du plastique et ne favorisent pas toujours le développement de solutions alternatives, innovantes de produits moins polluants.

Par ailleurs, au sein des ministères en charge de l'environnement, les structures techniques chargées de traiter les dossiers liés à la pollution des déchets plastiques ont des champs de compétences restreints, car elles se situent « au bas de l'échelle »⁶³ de la hiérarchie administrative du ministère. Cela peut réduire leurs moyens d'action et leurs capacités à influencer efficacement les processus de lutte contre la pollution.

Dans la plupart des États africains se pose avec une certaine acuité le problème de l'administration de la lutte contre la pollution en raison, à la fois, de la complexité de ce domaine et de « l'inexpérience des États concernés en la matière »⁶⁴. On remarque une tendance à un éparpillement d'institutions non spécifiques sans véritable coordination dans la lutte contre la pollution par les plastiques. Cet émiettement institutionnel produit des dysfonctionnements sérieux. En effet, la fragmentation institutionnelle soulève, entre autres problèmes, « celui des conflits de compétences dus aux chevauchements des missions, et celui de la coordination intersectorielle »⁶⁵, d'où la nécessité d'« une rénovation institutionnelle »⁶⁶.

Il semble important de noter que dans le contexte socio-économique de plusieurs États africains, le rôle du secteur privé (les collecteurs, les recycleurs, les entreprises génératrices de déchets, les établissements touristiques, les producteurs de biens et de produits) reste encore limité⁶⁷.

2.2. Les difficultés liées au contexte socio-économique et politique

L'utilisation des plastiques dans les activités humaines est devenue une pratique fréquente. Toutefois, le contexte socio-économique et politique de la plupart des États africains génère des conditions favorables à une gestion inappropriée des déchets plastiques. Il est important de souligner que les déchets mal gérés sont ceux qui ne sont pas collectés, et qui se dispersent dans la nature ou sont acheminés vers des décharges non contrôlées. Malheureusement, les difficultés pour la collecte, le transfert et l'élimination des déchets plastiques ont des impacts économiques, sociaux, environnementaux, sanitaires tels que : l'enlaidissement du paysage, l'infertilité des sols, la pollution des eaux, les changements climatiques, la perte de la biodiversité, la propagation de maladies hydriques (le choléra, la typhoïde, le paludisme) et la mortalité des animaux causée par l'ingestion des déchets plastiques⁶⁸.

⁶³ Au Cameroun, c'est le bureau des déchets plastiques.

⁶⁴ M. Kamto, *op. cit.*, p. 105.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ S. Doumbé-Billé, « Évolution des institutions et des moyens de mise en œuvre du droit de l'environnement et du développement », *RJE*, 1993/1.

⁶⁷ UICN, *op. cit.*, p. 13.

⁶⁸ B. Boubakary « L'expérimentation des emballages biodégradables au Cameroun : un vecteur du développement durable ? », *Revue marocaine de recherche en management et marketing*, n° 18, juillet-décembre 2018, p. 59.

Au niveau régional, la gestion des déchets plastiques et la pollution subséquente fait face à de nombreux obstacles dont l'absence d'une véritable coopération technique entre États. Dit autrement, les pouvoirs publics africains n'agissent pas toujours de concert en vue de mener des politiques globales en matière de gestion des déchets plastiques.

En Afrique en général, on constate l'absence d'un modèle économique de gestion des déchets plastiques adapté aux spécificités du continent. C'est ainsi que les producteurs des plastiques font face à un manque de ressources financières et autres subventions nécessaires à la gestion ou au recyclage des déchets issus de leurs activités. À cela s'ajoute une insuffisance de ressources humaines, techniques et logistiques indispensables pour la mise en place des politiques, plans, stratégies et projets de la lutte contre la pollution par les plastiques.

En outre, on constate aussi des manquements au niveau de l'information et de l'éducation environnementale à l'endroit des populations et même des décideurs sur les pratiques liées à la gestion des déchets plastiques. En effet, ces derniers ne sont pas toujours informés sur les dangers et les enjeux relatifs aux déchets plastiques et à la pollution qu'ils engendrent.

Les pratiques et habitudes des populations concourent à accentuer la pollution par les plastiques. En Afrique du Nord par exemple, le tourisme a un impact sur la génération des déchets plastiques, particulièrement dans certaines localités touristiques. De même, le secteur agricole a imposé certains produits plastiques, pour augmenter la productivité. Aussi, l'activité agricole engendre la production de déchets inorganiques dont les plastiques représentent une part très importante. Il en est ainsi des bâches en plastique couvrant le sol, des filets, des films plastiques en serre, du plastique de paillage, des emballages d'engrais et de pesticides, des tuyauteries d'irrigation, etc⁶⁹.

L'on ne saurait clore ce propos sans indiquer que la pratique de la corruption ancrée dans certains États africains amenuise considérablement les efforts entrepris par les pouvoirs publics dans la lutte contre la pollution par les plastiques. Elle a pour effet de scléroser et de neutraliser les contrôles environnementaux et de sécurité et de générer des « contrôles laxistes »⁷⁰ qui contribuent à la dégradation des écosystèmes et « la santé des populations urbaines ou rurales »⁷¹.

⁶⁹ UICN, *op. cit.* p. 6.

⁷⁰ M. Kamto, *op. cit.*, p. 304.

⁷¹ É. M. Nkoué, F.-Cl. Mama, « L'intégration des préoccupations environnementales durant l'implémentation du processus de développement durable au Cameroun », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 7, 2022, p. 109.

Conclusion

En définitive, bien que la législation sur les déchets plastiques soit significative, elle demeure insuffisante et faiblement appliquée, ce qui réduit son efficacité et son efficience. La lutte contre la pollution par les déchets plastiques nécessite une approche plus globale et éclectique afin d'être salvatrice.

Cette lutte oblige une stratégie participative. Ainsi, la responsabilité sociale des entreprises apparaît indispensable, avec un accent sur leur participation au développement de méthodes de traitement de déchets et la fabrication de produits moins polluants.

Par ailleurs, les lois sur le déchet plastique nécessitent une harmonisation axée sur l'interdiction des sacs ou sachets à usage unique. L'intégration de l'éducation environnementale à destination de tous les acteurs est importante. Le secteur de la recherche et de l'innovation devrait être davantage mobilisé, accompagné d'un soutien technique et financier, pour la valorisation du déchet plastique. Il en sera de même pour la fabrication de produits de substitution au plastique d'origine pétrochimique, moins polluants comme le bioplastique ou ceux à base de bambou ou de fibres de banane. Aussi, pour une véritable lutte contre la pollution du déchet plastique, il serait préférable d'inscrire le plastique dans la circularité, cela contribuera à la réalisation des objectifs de développement durable.

**LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES : DE L'APPROCHE
INDIVIDUALISTE AU PLAIDOYER POUR UNE SOLUTION COMMUNAUTAIRE
EN AFRIQUE DE L'OUEST**

Habib Ahmed DJIGA

Docteur en droit public

Enseignant-chercheur, Université Thomas Sankara, Burkina Faso

Sandaogo Antoine KABORÉ

Magistrat, Juriste de l'environnement, Burkina Faso

Résumé

Les États ouest-africains ont initié des actions tendant d'une part au contrôle, à la réduction ou à la suppression du plastique non biodégradable, d'autre part à une gestion idoine des emballages en plastique. Au regard de leur appartenance commune à des organisations d'intégration régionale, en vertu de l'importance du droit communautaire de l'environnement et en fonction du bilan de mise en œuvre des lois « anti-sachets plastiques », il paraît pertinent de s'interroger sur l'efficacité et l'efficacé du dispositif juridique mis en place, individuellement, par les États ouest-africains. La présente étude vise à démontrer qu'il est nécessaire non seulement d'orienter exclusivement sinon prioritairement les actions de lutte contre la pollution par les plastiques au sein des organisations d'intégration régionale, mais aussi d'aiguiser une approche fondée sur les instruments juridiques et économiques communautaires.

Mots clés : Afrique de l'Ouest ; droit communautaire ; droit de l'environnement ; normes environnementales ; pollution par les plastiques ; sachets en plastique non biodégradables.

Abstract

West African states have initiated actions aimed at controlling, reducing or eliminating non-biodegradable plastic on the one hand, and at ensuring proper management of plastic packaging on the other. In view of their shared membership in regional integration organizations, given the importance of Community environmental law, and based on the implementation record of "anti-plastic bag" laws, it seems appropriate to question the efficiency and effectiveness of the legal system put in place, individually, by West African states. This study aims to demonstrate that it is necessary not only to focus exclusively, if not primarily, on actions to combat plastic pollution within regional integration organizations, but also to sharpen an approach based on Community legal and economic instruments.

Keywords: West Africa; Community Law; Environmental Law; Environmental standards; Plastic pollution; Non-biodegradable plastic bags.

Introduction

« Notre monde est envahi par les déchets plastiques nocifs. Si la tendance actuelle continue, il y aura en 2050 plus de plastiques que de poissons dans les océans. Le message est simple : bannissez les produits en plastique à usage unique »¹. Cet appel soulève l'épineuse question de la pollution par les plastiques à laquelle la communauté internationale est confrontée. En effet, dans sa quête de bonheur, l'Homme semble avoir compromis l'avenir de l'humanité². L'on assiste à la raréfaction des ressources naturelles, au réchauffement climatique, à l'extinction des espèces et à l'augmentation des catastrophes naturelles. Dans le même temps, il appert qu'à mi-parcours de l'échéance 2030, seuls 12 % environ des 140 cibles des Objectifs du développement durable sont sur la bonne voie, tandis qu'environ 30 % n'ont enregistré aucun progrès ou ont régressé par rapport au niveau de référence de 2015³. Selon l'Organisation mondiale de la santé, en 2023, 8 % des émissions de gaz à effet de serre générés dans le monde proviennent des déchets plastiques dont une quantité énorme déversée dans les lacs, rivières, mers et océans⁴. D'où la nécessité de procéder à « une synthèse entre le respect de la nature d'une part et l'exploitation de ses ressources d'autre part pour solutionner à long terme les problèmes environnementaux »⁵ et l'urgence de ne pas regarder ailleurs pendant que la Terre et ses habitants sont en péril.

L'impérieuse nécessité de lutter tous azimuts contre la pollution par les plastiques participe de cette dynamique à laquelle les États de l'Afrique de l'Ouest ne sont pas étrangers. En effet, à l'instar des autres pays d'Afrique et du monde⁶, ils ont engagé une lutte contre la pollution par les plastiques par l'adoption de politiques, stratégies nationales et lois « antiplastiques »⁷. À l'inverse, la réponse à la pollution par les plastiques au sein des organisations d'intégration régionale, à savoir l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)⁸ et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)⁹, reste timide. Si la

¹ ONU Info, Journée de l'environnement : l'ONU appelle à bannir les produits en plastique à usage unique, 5 juin 2018, <https://news.un.org/fr/story/2018/06/1015751>.

² C. Dorival, *La transition écologique. Ici et maintenant*, Paris, Les petits matins, 2021, p. 17.

³ Rapport sur les objectifs de développement durable 2023 des Nations unies, <https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/>.

⁴ O. Billant et M. Bonnin, « Vers l'interdiction des sacs plastiques en Afrique atlantique : une analyse numérique en droit de l'environnement », *Mondes en développement*, vol. 49, 2021/1, n° 193, p. 8.

⁵ J.-M. Arbour et S. Lavallée, *Droit international de l'environnement*, 3^{ème} édition, Paris, Ellipses, 2010.

⁶ À l'échelle universelle, une initiative est en cours pour l'adoption d'un traité international sur la lutte contre la pollution par les plastiques.

⁷ 34 pays africains disposent d'une loi ou de décrets d'interdiction des sachets en plastique selon J. Pagnibam, « Les pays membres de l'UEMOA ont tous, à l'exception de la Guinée Bissau, pris des lois interdisant la production, l'importation et la commercialisation des sachets et emballages plastiques non-biodégradables », in A. Logo, « L'Afrique de l'ouest se révolte contre les sachets plastiques », <https://www.aa.com.tr/fr/archive/l-afrique-de-l-ouest-se-r%C3%A9volte-contre-les-sacs-en-plastique/30650>; Greenpeace, « 34 interdictions des plastiques en Afrique. Un état des lieux », <https://www.greenpeace.org/africa/fr/les-blogs/11344/34-interdictions-des-plastiques-en-afrique-un-etat-des-lieux/#:~:text=Le%20Togo%20a%20interdit%20la,et%20d'emballages%20non%20biod%C3%A9gradables>.

⁸ L'UEMOA a été créée le 10 janvier 1994. Elle comprend huit États membres : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal, Togo.

⁹ La CEDEAO a été créée le 28 mai 1975. Elle comprenait 15 États membres : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

promotion d'une politique régionale harmonisée est perceptible au sein de l'UEMOA depuis 2013¹⁰, il faut rappeler que le règlement portant interdiction des sacs en plastique et de leurs composants au sein de l'Union se fait attendre. Or, « une intégration économique [régionale] se caractérise d'une part par la création d'un espace économique où les biens, les personnes, les services et les capitaux peuvent librement circuler, d'autre part par la mise en place de certaines politiques communes ou coordonnées »¹¹.

Au regard de leur appartenance commune à des organisations d'intégration régionale, en vertu de l'importance du droit communautaire de l'environnement et en fonction du bilan de mise en œuvre des lois « antiplastiques », il paraît alors pertinent de s'interroger sur l'efficacité et l'efficacité du dispositif juridique national des États ouest-africains. Il appert d'une part que les États ouest-africains ont privilégié une approche individualiste. D'autre part, au regard de l'interdépendance des défis environnementaux, la lutte contre la pollution par les plastiques à l'échelle communautaire serait idoine d'autant plus que l'intégration régionale est « un facteur de progrès politique, économique et social »¹². Toutes choses qui présagent de l'échec d'une approche individuelle !

Il apparaît clairement, d'ailleurs, que l'adoption des lois nationales « antiplastiques » a peu ou prou réduit le phénomène de la pollution par les plastiques en Afrique de l'Ouest¹³. Aussi paraît-il opportun de plaider pour une solution communautaire en Afrique de l'Ouest au regard des limites constatées dans la lutte contre la pollution par les plastiques. D'où la question de savoir s'il ne serait pas pertinent de considérer une approche fondée sur les instruments juridiques et économiques communautaires.

En nous basant sur la dogmatique juridique¹⁴, l'approche sociologique¹⁵ et le droit comparé numérique¹⁶, et en privilégiant le droit des pays membres de la CEDEAO et de l'UEMOA issu de la famille romano-germanique¹⁷, il s'agira de diagnostiquer le régime juridique national applicable aux sachets en plastique dans ces pays afin d'identifier la thérapie adéquate de lutte contre la pollution par les plastiques. Il appert, sous le sceau de ces précisions méthodologiques,

Depuis janvier 2024, le Burkina Faso, le Mali et le Niger ont annoncé leur retrait « sans délai » : Note verbale n° 2024-006/MAECRBE/SG du 7 février 2024 adressée à la Commission de la CEDEAO.

¹⁰ UEMOA, *Étude sur la gestion des déchets plastiques dans l'espace UEMOA*, Ouagadougou, février 2013.

¹¹ E. Cerexhe, « Le droit dans un phénomène d'intégration », in Centre d'études européennes et de l'intégration 'Centre Émile Noël', *Intégration régionale : Bilan de 40 années d'expériences (Europe, Afrique, Amérique, Asie, ...)*, Ouagadougou, Publications du CEEI, 1996, p. 12.

¹² S. O. Kane, « Introduction », in S. O. Kane (dir.), *Les États-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Burkina Faso*, Paris, Khartala, 2008, p. 11.

¹³ I. Cissé et al., *Analyse de la loi n° 2020-04 du 08 janvier 2020 pour la lutte contre le péril plastique au Sénégal*, Dakar, Heinrich Böll Stiftung, 2020; O. J. Mien, « Loi portant interdiction des emballages et sachets plastiques non biodégradables : Le bilan de sa mise en œuvre mitigé », <https://lefaso.net/spip.php?article123041>.

¹⁴ O. Corten, *Méthodologie du droit international public*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2010, p. 22.

¹⁵ M. Forteau, A. Miron et A. Pellet, *Droit international public*, 9^e éd., Paris, 2022, p. 143; O. Corten, *Méthodologie du droit international public*, *ibid.*, p. 27.

¹⁶ M. Siems, *Comparative Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014; F. Resta, « Les luttes de clocher en droit comparé », *McGill Law Journal/Revue de droit de McGill*, vol. 62, n° 4, 2017, pp. 1153-1199.

¹⁷ L. M. Ibriga, W. J. Djiguemdé et H. A. Djiga, *Introduction générale au droit*, Ouagadougou, Éd. La réussite, 2024, pp. 37-39.

que les impasses de l'individualisme étatique (1) illuminent les vertus de l'approche communautariste (2).

1. Les impasses de l'individualisme étatique

Si l'interdiction des sachets en plastique est l'objectif ultime visé par les différentes lois nationales, il n'en demeure pas moins que les mesures qu'elles prévoient pour y arriver sont diverses et variées. Aussi leur caractère disparate (1.1) augure-t-il de leur faible effectivité (1.2).

1.1. Le caractère disparate des lois antiplastiques

Le survol des différentes lois relatives à la lutte contre la pollution par les plastiques des États ouest-africains laisse apparaître un régime différencié des interdictions (1.1.1) et des mécanismes diversifiés d'application (1.1.2).

1.1.1. Un régime différencié des interdictions

Le régime juridique applicable aux sachets en plastique laisse transparaître des différences qui amenuisent les efforts nationaux. D'entrée de jeu, il convient de noter que tous les pays ouest-africains interdisent les principales activités qui peuvent engendrer la pollution par les plastiques, à savoir la fabrication, l'importation, la commercialisation et l'utilisation des sachets en plastique¹⁸. En revanche, l'exportation des sachets en plastique n'est interdite que par le législateur béninois¹⁹.

Dans le même prolongement, il est important de souligner que les législations définissent différemment la matière plastique. Ainsi le sachet en plastique est-il conçu soit comme une matière souple « généralement en polyéthylène de basse densité »²⁰, soit comme un « matériau constitué d'un polymère auquel peuvent être ajoutés des additifs ou d'autres substances et qui peut fonctionner comme un élément structurel principal de produits finaux, à l'exception des polymères naturels qui n'ont pas été chimiquement modifiés »²¹, soit encore comme « toute variété d'emballage plastique biodégradable ou non, de basse densité, composée de plusieurs

¹⁸ Loi n° 017-2014/AN du 20 mai 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables au Burkina Faso ; loi n° 99/VIII/2015 de la République du Cap-Vert; loi n° 2014-024 du 3 juillet 2014 portant interdiction de la production, de l'importation et de la commercialisation des sachets plastiques non biodégradables en République du Mali ; loi n° 2014-63 du 5 novembre 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'utilisation et du stockage des sachets et des emballages en plastique souple à basse densité ; loi n° 2020-04 du 8 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques au Sénégal ; décret n° 2011-003/PR du 5 janvier 2011 fixant les modalités de gestion des sachets et emballages plastiques au Togo.

¹⁹ Article 4 de la loi n° 2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation, de la détention, de la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables en République du Bénin.

²⁰ Article 2 du *National Environment Management Act* du 14 avril 1994 (Gambie) ; article 3 de la loi n° 2014-63 du 5 novembre 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de l'utilisation et du stockage des sachets et des emballages en plastique souple à basse densité au Niger; article 1^{er} du décret n° 2013-327 du 22 mai 2013 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de la détention et de l'utilisation des sachets plastiques (Côte d'Ivoire).

²¹ Article 3 de la loi n° 2020-04 du 8 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques (Sénégal).

molécules chimiques ». Cette variété de définitions induit une diversité du champ d'application des lois.

Or, les interdictions s'appliquent à certains sacs en plastique en fonction de leur nocivité. À ce propos, force est de constater que le régime d'interdiction de la plupart des lois concerne les sachets en plastique non biodégradables.

Faut-il admettre alors que les sachets en plastique biodégradables sont écologiquement sains et propres comme l'attestent certaines législations²² ? Faut-il les interdire à l'instar de la réglementation togolaise²³ ? Il n'est pas vain, à cet égard, de rappeler que certains législateurs, au regard des impacts scientifiquement avérés du plastique biodégradable sur l'environnement²⁴, conçoivent la matière plastique de manière holistique²⁵.

De plus, les interdictions des sachets en plastique sont assorties d'exceptions qui portent particulièrement sur leur destination finale et ne sont pas les mêmes dans tous les pays. Ainsi les sachets en plastique destinés au secteur de l'hygiène, de la santé, de l'agriculture, de la recherche expérimentale ou encore de la défense sont-ils exclus, sous certaines conditions, du champ d'application des interdictions dans certains pays et pas dans d'autres²⁶.

Ces exceptions limitent la portée des lois d'interdiction des sachets en plastique et annihilent du même coup les efforts nationaux de lutte. La diversité des mécanismes d'application contribue à cette entrave.

²² Article 2 de la loi n° 99/VIII/2015 du Cap-Vert; article 1^{er} de la loi n° 2014-024 du 3 juillet 2014 portant interdiction de la production, de l'importation et de la commercialisation des sachets plastiques non biodégradables au Mali; article 5 de la loi n° 017-2014/AN du 20 mai 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables au Burkina Faso.

²³ Article 5 du décret n° 2011-003/PR du 5 janvier 2011 fixant les modalités de gestion des sachets et emballages plastiques au Togo.

²⁴ O. Billant et M. Bonnin, « Vers l'interdiction des sacs plastiques en Afrique atlantique : une analyse numérique en droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 13.

²⁵ C'est le cas du législateur sénégalais qui interdit « la production, l'importation, la détention en vue de la vente, la mise en vente, la vente, la mise à disposition de l'utilisateur, l'utilisation, sous quelque forme que ce soit, de produits plastiques à usage unique ou produits plastiques jetables » (alinéa 1^{er} de l'article 4 de la loi n° 2020-04 du 8 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques). C'est également le cas de l'exécutif ivoirien qui interdit « les sachets plastiques ordinaires biodégradables ou non, composés de plusieurs molécules chimiques dangereuses » (article 1^{er} du décret n° 2013-327 du 22 mai 2013 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de la détention et de l'utilisation des sachets plastiques).

²⁶ Article 9 de la loi n° 2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation, de la détention, de la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables au Bénin; article 13 de la loi n° 017-2014/AN du 20 mai 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables au Burkina Faso; article 6 du décret n° 2013-327 du 22 mai 2013 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de la détention et de l'utilisation des sachets plastiques.

1.1.2. Des mécanismes diversifiés d'application

Afin de garantir la mise en œuvre du régime d'interdiction des sachets en plastique, les textes prévoient des mécanismes qui diffèrent selon les pays²⁷. En effet, les modalités d'homologation des sachets biodégradables et les sanctions varient. Ainsi l'homologation des sachets biodégradables se fait-il soit par autorisation²⁸ ou autorisation spéciale²⁹, soit par enregistrement³⁰. De même, le non-respect de l'interdiction est constitutif d'une contravention dans certains pays³¹, alors qu'il est érigé en délit dans d'autres³². Idem pour la sanction qui est soit privative de liberté et/ou constitutive d'une amende³³ soit d'une simple amende³⁴. Pourtant, la sévérité d'une peine peut être dissuasive. D'où une perception différente de l'ampleur des dangers du plastique et du respect des interdictions avec pour corollaire une faible effectivité des lois antiplastiques³⁵.

1.2. La faible effectivité des lois antiplastiques

Une norme juridique est effective ou non, selon qu'elle se révèle « capable ou non de déterminer chez les intéressés les comportements recherchés »³⁶. En Afrique de l'Ouest, les lois antiplastiques sont nimbées d'une faible effectivité³⁷ du fait des limites du contrôle de leur application (1.2.1) et de leur faible appropriation (1.2.2).

²⁷ Article 22 de la loi n° 2020-04 du 8 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques (Sénégal); article 11 de la loi n° 2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation, de la détention, de la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables au Bénin; articles 6 à 11 de la loi n° 2014-63 du 5 novembre 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de l'utilisation et du stockage des sachets et des emballages en plastique souple à basse densité au Niger.

²⁸ Article 27 de la loi n° 2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation, de la détention, de la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables au Bénin.

²⁹ Article 13 de la loi n° 017-2014/AN du 20 mai 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des emballages et sachets plastiques non biodégradables au Burkina Faso; articles 4 et suivants de l'arrêté n° 2015-037/MERH/CAB du 27 février portant procédure d'homologation des emballages et sachets plastiques biodégradables au Burkina Faso.

³⁰ Article 9 du décret n° 2011-003/PR du 5 janvier 2011 fixant les modalités de gestion des sachets et emballages plastiques au Togo.

³¹ Article 2 du décret n° 2015-798/PRES-TRANS/PM/MERH du 3 juillet 2015 portant contraventions et amendes administratives applicables en matière d'emballages et de sachets plastiques (Burkina Faso); article 5 de la loi n° 2014-024 du 3 juillet portant interdiction de la production, de l'importation et de la commercialisation des sachets plastiques non biodégradables au Mali.

³² Article 28 de la loi n° 2020-04 du 8 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques (Sénégal).

³³ Article 10 de la loi n° 2014-63 du 5 novembre 2014 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de l'utilisation et du stockage des sachets et des emballages en plastique souple à basse densité au Niger.

³⁴ Articles 7 à 9 du décret n° 2015-798/PRES-TRANS/PM/MERH du 3 juillet 2015 portant contraventions et amendes administratives applicables en matière d'emballages et de sachets plastiques (Burkina Faso).

³⁵ V. Zakané, « Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso », in L. Granier (coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, UICN, Gland, Suisse, 2008, p. 20 : « S'il est vrai qu'il ne faudrait pas recourir systématiquement à la sanction, il n'en demande pas moins que dans certains cas cette sanction est indispensable pour assurer l'effectivité de la loi ».

³⁶ C. de Vischer, *Les effectivités du droit international public*, Paris, Pedone, 1967, p. 18.

³⁷ A. Garané et V. Zakané, *Droit de l'environnement burkinabè*, Ouagadougou, Presses africaines, 2008, p. 730 : « L'application effective du droit qui garantit son effectivité, c'est-à-dire l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés par le législateur ».

1.2.1. Les limites du contrôle d'application

L'interdiction des sachets en plastique implique la mise en place d'un système de contrôle efficace du respect des lois. Ce contrôle, confié à un organe spécifique³⁸ ou à plusieurs organes à la fois³⁹, est cependant faiblement exercé.

En effet, les contrôles ne sont pas réguliers⁴⁰ et les organes ne disposent pas de moyens nécessaires pour accomplir leur mission⁴¹. Or, « le respect des règles de protection de l'environnement suppose l'organisation de contrôles réguliers pour prévenir les atteintes à l'environnement et, le cas échéant, les réprimer »⁴².

L'inadaptation des sanctions contribue aussi à la limitation du contrôle de l'application des lois contre la pollution par les plastiques. Effectivement, les sanctions des violations de l'interdiction des sachets en plastique sont en deçà du préjudice subi⁴³. Les importateurs, les fabricants, les vendeurs ou encore les utilisateurs ne sont pratiquement pas inquiétés par les sanctions. Pourtant, la répression juste et proportionnelle des infractions doit être effective pour assurer une lutte efficace contre la pollution par les plastiques.

La transaction⁴⁴, enfin, pourrait entraver l'objectif ultime de la protection de l'environnement par le biais de la lutte contre la pollution par les plastiques. Elle pourrait en effet être comprise comme une prime à l'incivisme, dès lors que la personne qui viole l'interdiction des sachets en plastique dispose d'une capacité contributive financière⁴⁵. La faible appropriation des lois antiplastiques participe de cette mentalité.

1.2.2. La faible appropriation des lois antiplastiques

L'appropriation des lois antiplastiques suppose leur connaissance et la volonté de les appliquer. Or, l'exigence d'un degré élevé de connaissances de ces règles se trouve diluée du fait, d'une part de leur ignorance par les populations, et d'autre part, par la faible conscience des effets nocifs des sachets en plastique. Il n'est donc pas surprenant de se rendre compte de l'insensibilité des populations vis-à-vis des sachets en plastique⁴⁶ et de la tolérance

³⁸ Article 11 de la loi n° 2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation, de la détention, de la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables au Bénin.

³⁹ Article 13 du décret n° 2013-327 du 22 mai 2013 portant interdiction de la production, de l'importation, de la commercialisation, de la détention et de l'utilisation des sachets plastiques (Côte d'Ivoire).

⁴⁰ Au Burkina Faso, par exemple, le défaut de moyens fait qu'il n'est pas possible d'effectuer le nombre de contrôles normalement prévus : J. Lankoandé, *Le régime juridique de la gestion des déchets au Burkina Faso*, mémoire de master en droit public, Université Thomas Sankara, 2003, p. 73.

⁴¹ I. Ly, « Bilan et évolution des droits nationaux : Sénégal », in M. Prieur (dir.), *Vers un nouveau droit de l'environnement?* Limoges, Centre international de droit comparé de l'environnement, 2003, p. 572 ; I. Cissé et al., *Analyse de la loi n° 2020-04 du 08 janvier 2020 pour la lutte contre le péril plastique au Sénégal*, op. cit., p. 15.

⁴² A. Garané et V. Zakané, *Droit de l'environnement burkinabè*, op. cit., p. 741.

⁴³ Voir *supra* les développements consacrés aux sanctions.

⁴⁴ Articles 23 et 24 de la loi n° 2020-04 du 8 janvier 2020 relative à la prévention et à la réduction de l'incidence sur l'environnement des produits plastiques (Sénégal).

⁴⁵ A. Garané et V. Zakané, op. cit., pp. 640 et ss.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 747.

administrative vis-à-vis de leur commercialisation ou utilisation. Cela révèle l'échec des tentatives nationales de résorber le péril plastique et met au goût du jour les vertus d'une approche par le droit communautaire.

2. Les vertus de l'approche communautaire

En matière de lutte contre la pollution par les plastiques, l'approche communautaire présente des atouts. Elle se fonde d'une part sur l'adoption des normes et techniques d'harmonisation (2.1) et, d'autre part, sur la mise en œuvre de mécanismes financiers (2.2).

2.1. L'approche communautaire, une démarche fondée sur l'harmonisation des normes

L'action des organes communautaires en matière de lutte contre la pollution par les plastiques se fonde sur les dispositions juridiques relatives à l'adoption de normes harmonisées (2.1.1) et sur l'autorité juridique conférée auxdites normes (2.1.2).

2.1.1. L'harmonisation, une technique prévue par les textes de la Communauté en matière d'environnement

Consciente de la pertinence de l'harmonisation⁴⁷ comme procédé efficace pour réaliser l'intégration, la CEDEAO s'est fixée, entre autres, pour objectifs « l'harmonisation et la coordination des politiques en vue de la protection de l'environnement et l'harmonisation des normes et mesures »⁴⁸. À cet effet, la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement a adopté la Politique environnementale⁴⁹ dont l'axe stratégique 3 consacre spécifiquement la nécessité de promouvoir des approches novatrices et participatives pour la gestion des déchets plastiques⁵⁰.

Dans la mesure où la pollution par les plastiques est un problème régional⁵¹, la Politique environnementale consacre le principe de régionalité⁵² et le principe du pollueur-payeur⁵³. Elle invite également les États membres à mettre en cohérence les politiques nationales relatives à la gestion des pollutions par les plastiques⁵⁴, sous la surveillance des organes communautaires⁵⁵.

L'UEMOA s'inscrit dans la même dynamique d'harmonisation⁵⁶ à travers l'adoption de l'acte additionnel relatif à la politique commune pour l'amélioration de l'environnement⁵⁷ qui prône

⁴⁷ L. M. Ibriga et al., *Droit communautaire ouest-africain*, Ouagadougou, Presses africaines, 2008, p. 213.

⁴⁸ Article 3 (b) et (j) du Traité révisé de la CEDEAO (adopté à Cotonou le 24 juillet 1993).

⁴⁹ Acte additionnel A/SA.4/12/08 portant adoption de la Politique environnementale de la CEDEAO en date 19 décembre 2008.

⁵⁰ Article 13 de la Politique environnementale de la CEDEAO.

⁵¹ A. Logo, « L'Afrique de l'ouest se révolte contre les sachets plastiques », *op. cit.*

⁵² Article 7.1.d de l'acte additionnel : ce principe voudrait que la communauté soit compétente pour traiter les problèmes qui concernent aux moins deux États membres.

⁵³ Article 7.2 de l'acte additionnel : le principe de prise en charge des responsabilités ou principe pollueur-payeur énonce que les auteurs des pollutions, notamment la pollution par les plastiques, assument leurs responsabilités induites par la gestion desdites pollutions.

⁵⁴ Article 10 de la Politique environnementale de la CEDEAO.

⁵⁵ Articles 10, 12 et 17, *ibid.*

⁵⁶ Articles 4, 8 et 60 du Traité instituant l'UEMOA (adopté à Dakar le 10 janvier 1994 et révisé en 2003).

⁵⁷ Acte additionnel n° 01/2008/CCEG/UEMOA portant adoption de la politique commune pour l'amélioration de l'environnement de l'UEMOA du 17 janvier 2008.

l'harmonisation des lois et politiques environnementales⁵⁸. Toutes choses qui favoriseront l'uniformisation de la lutte contre la pollution par les plastiques tout en annihilant les approches individuelles disparates. Un tel résultat ne peut être atteint que si les actes des organes des communautés d'intégration sont revêtus d'une autorité certaine.

2.1.2. L'autorité juridique des actes des organes des communautés d'intégration, un atout

Le droit communautaire⁵⁹ offre des atouts indéniables pour assurer une gestion efficace de la pollution par les plastiques à travers l'autorité juridique des actes des organes communautaires. En effet, les relations entre le droit communautaire et les droits nationaux obéissent aux principes de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire⁶⁰. Ainsi, les actes des organes de la CEDEAO et ceux de l'UEMOA – actes additionnels, règlements, directives, décisions – s'imposent aux États et aux institutions communautaires⁶¹. Une telle autorité juridique favorise l'application harmonisée des règles. Elle met également à la charge des États et des entreprises des obligations susceptibles d'être invoquées devant les juridictions. Outre l'harmonisation des normes, les mécanismes financiers contribuent aussi à la lutte communautaire contre la pollution par les plastiques.

2.2. Une approche communautaire soutenue par des mécanismes financiers

La circulation des biens plastiques dans l'espace communautaire doit respecter les principes et normes de l'environnement (2.2.1), et les taxes prévues dans l'espace communautaire (2.2.2).

2.2.1. L'efficacité du pollueur-payeur

La lutte contre la pollution par les plastiques requiert la mise en œuvre des principes fondamentaux⁶² du droit de l'environnement. Si le principe de prévention permet de prévenir les sources de pollution, le principe du pollueur-payeur permet de disposer de ressources financières de gestion des pollutions⁶³.

En effet, pour prendre en charge la pollution par les plastiques, les pouvoirs publics instituent des écotaxes qui obligent les pollueurs à s'acquitter de taxes, destinées à la prise en charge des effets de leur pollution⁶⁴. En vertu de la consécration communautaire du principe du pollueur-payeur⁶⁵, les organes de la CEDEAO et de l'UEMOA peuvent ainsi édicter des normes relatives

⁵⁸ Articles 8 à 10 de la Politique commune pour l'amélioration de l'environnement.

⁵⁹ Le droit communautaire est l'ensemble des règles de droit secrétées par les organisations d'intégration régionale : L. M. Ibriga et al., *Droit communautaire ouest-africain, op. cit.*, p. 32.

⁶⁰ Articles 6, 42 et 43 du Traité instituant l'UEMOA ; articles 4 et 5 du Protocole additionnel A/SP.1/06/06 du 14 juin 2006 portant amendement du Traité révisé de la CEDEAO : S. N. Tall, *Droit des organisations internationales africaines*, Paris, L'Harmattan, 2015, pp. 250 et ss.

⁶¹ Article 9 nouveau de l'acte additionnel A/SA.3/01/10 portant amendement de l'article 9 nouveau du Traité de la CEDEAO tel qu'amendé par le protocole additionnel A/SP1/06/06 et articles 17 à 19 du Traité de l'UEMOA ; articles 10 à 12 du Traité révisé de la CEDEAO ; et articles 20 à 24 du traité de l'UEMOA.

⁶² Un principe général – ou fondamental – désigne soit une norme générale de caractère non juridique d'où peuvent être déduites des normes juridiques, soit une règle juridique établie par un texte en des termes assez généraux, destinée à inspirer diverses applications et s'imposant avec une autorité supérieure : G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, Presses Universitaires de France, 9^{ème} éd., 2011, p. 797.

⁶³ Article 7 de la Politique environnementale de la CEDEAO et article 6 de la Politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA.

⁶⁴ C. London, *Environnement et instruments économiques fiscaux*, Paris, LGDJ, 2001, pp. 23-34.

⁶⁵ Article 7. 2 (g) de la Politique environnementale de la CEDEAO et article 6 de la Politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA.

aux pollutions. Ces normes peuvent être destinées à la perception, auprès des firmes industrielles communautaires ou étrangères, d'écotaxes sur la pollution au profit de la Communauté ou orienter les États membres dans l'édiction de telles taxes au niveau national ; taxes qui sont importantes au regard de la présence de grandes industries de transformation du plastique dans certains pays ouest-africains⁶⁶.

2.2.2. L'importance des écotaxes ou taxes environnementales

L'intégration économique des États de la CEDEAO et de l'UEMOA dans chaque ensemble implique l'adoption de mécanismes financiers afin d'asseoir la construction du marché commun et la réalisation de l'union économique⁶⁷. Ces mécanismes visent le désarmement des barrières entre les États membres⁶⁸ et l'adoption de politiques communes applicables aux États tiers.

Sous cet angle, l'adoption de normes communautaires sur les produits plastiques protégerait l'environnement de l'ensemble des États membres en vertu de l'union douanière qui existe entre eux. De même, la perception de taxes sur le plastique, incorporées dans le tarif extérieur commun, pourrait contribuer à la lutte contre la pollution par les plastiques. Il faudrait alors réviser le tarif extérieur commun actuellement en vigueur⁶⁹.

Conclusion

En définitive, plus que les États, les organisations d'intégration régionale constituent un maillon essentiel dans la lutte contre la pollution par les plastiques. En vertu des canaux d'action que leur offre leur arsenal juridique, institutionnel et financier, elles doivent adopter des politiques communautaires incitatives et favorables à la substitution au plastique. Elles doivent également instaurer des modalités communautaires de certification des produits en plastique réutilisables ou recyclables fabriqués dans l'espace communautaire. Enfin, elles doivent intégrer l'économie circulaire dans la gestion des plastiques et des pollutions qui en découlent.

⁶⁶ Le Nigeria est l'unique producteur de résine plastique vierge en Afrique de l'Ouest avec une production estimée à 486 kt en 2018. Le Nigéria, le Ghana et la Côte d'Ivoire disposent de grandes industries de transformation du plastique. Ces trois pays producteurs sont également les principaux exportateurs de plastique de la région avec pour la Côte d'Ivoire 95 % d'exportations dans la région ouest-africaine : Banque mondiale, *La pollution plastique dans les zones côtières ouest-africaines*, Washington, Le groupe de la Banque mondiale, 2023, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099029307112317753/pdf/1DU0c942f506056bf04ee5093700d03d8e5b413e.pdf>.

⁶⁷ Le marché commun est le stade de l'intégration économique qui se caractérise par la réalisation de la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux ainsi que l'adoption d'une politique d'harmonisation des lois et de libre concurrence. Quant à l'union économique, elle consiste en l'instauration de politiques communes dans le domaine économique : L. M. Ibriga et a., *Droit communautaire ouest-africain*, op. cit., pp. 123 et 155.

⁶⁸ Article 76 (a) du Traité instituant l'UEMOA.

⁶⁹ Article 37 du Traité révisé de la CEDEAO et article 76 du Traité instituant l'UEMOA.

POUR UNE POLITIQUE COMMUNE CONTRE LA POLLUTION MARINE PAR LES PLASTIQUES EN AFRIQUE CENTRALE

Désiré ABA-MWISHOGWA CHIBIKWA

Magistrat, ex-avocat au barreau du Sud-Kivu

Enseignant-chercheur, Université Libre des Pays des Grands Lacs, Bukavu

Résumé

Grâce à ses avantages, notamment le coût réduit et la facilité d'utilisation, la production de plastiques a connu une forte explosion mondiale. De fait, la fin de vie de ce matériau est des plus problématiques puisque, chaque année, 2 millions de tonnes de déchets plastiques rejoignent les mers, rivières et autres cours d'eau, avec des conséquences dévastatrices sur les écosystèmes. En Afrique centrale, les institutions et règles destinées à protéger contre la pollution marine par les plastiques (PMP) sont inadéquates, éparpillées et, *in fine*, inopérantes. Cet essai présente des pistes de solutions plausibles pour lutter contre celle-ci. Il préconise l'harmonisation des textes nationaux existants dans tous les pays membres et affirme le besoin d'un traité sous-régional contraignant pour définir une politique commune, éviter les asymétries définitionnelles et maximiser les possibilités de réussir. Ce traité encouragerait également la pénalisation des infractions liées à la pollution par les plastiques et pourrait proposer l'instauration d'une institution sous régionale chargée d'insuffler une gouvernance solide de la lutte contre la PMP.

Mots clés : Pollution marine par les plastiques ; Afrique centrale ; autorité de régulation.

Abstract

Thanks to its advantages, notably low cost and ease of use, plastics production has boomed worldwide. In fact, the end-of-life of this material is highly problematic: every year, 2 million tons of plastic waste end up in the seas, rivers and other waterways, with devastating consequences for ecosystems. In Central Africa, the institutions and rules designed to protect against plastic marine pollution (PMP) are inadequate, scattered and ultimately ineffective. This essay presents plausible solutions for combating PMP. It advocates the harmonization of existing national texts in all member countries and asserts the need for a binding sub-regional treaty to define a common policy, avoid definitional asymmetries, and maximize opportunities for success. Such a treaty would also encourage the criminalization of plastic pollution related offences and could propose the establishment of a sub-regional institution for instilling strong governance in the fight against PMP.

Keywords: Plastic Marine Pollution; Central Africa; Regulatory Authority.

Introduction

Le plastique est devenu la signature emblématique de la pollution générale de l'écosystème terrestre et marin, car adapté à de multiples usages, résistant et peu coûteux¹. Il n'est pas mauvais en soi. C'est sa conversion en une commodité jetable à usage unique qui en fait un désastre environnemental². La pollution du milieu marin, définie par l'article 1.4 de la Convention de Montego Bay³, est dite plastique quand l'introduction de substances porte sur les thermoplastiques⁴ ou thermodurcissables⁵ et des textiles⁶.

La production mondiale de plastique a atteint 460 millions de tonnes en 2024 selon l'OCDE. Chaque année, 2 à 3 % de ce plastique, soit plus de 10 millions de tonnes est rejeté dans l'environnement marin avec pour conséquence des dommages environnementaux et économiques. D'ici 2030, la pollution plastique de nos océans pourrait doubler, menaçant la vie marine et la santé humaine⁷ et dans une trentaine d'années, les déchets plastiques surpasseront les poissons⁸. Les fuites annuelles resteront supérieures à neuf millions de tonnes par an jusqu'en 2030. Après 2040, si aucune stratégie n'est adoptée, on ira jusqu'à 29 millions de tonnes par an. Or, tous les plastiques agissent comme agents polluants dans l'environnement marin⁹. Selon l'ONU Environnement, les atteintes environnementales des écosystèmes marins s'élèveraient entre 2 et 13 milliards de dollars chaque année¹⁰. Le phénomène est donc des plus alarmants. Aujourd'hui, on retrouve dans les milieux marins des continents de plastique appelés « gyres »¹¹ de plastiques qui représentent 1 % des déchets qui restent à la surface des océans¹². L'autre partie, moins visible, se trouverait sous la surface ou au fond de l'océan¹³, y compris étonnamment les grands fonds marins¹⁴.

À l'exception des bactéries et des algues, toutes les espèces vivantes maritimes sont concernées par le péril plastique. Les animaux marins sont tués par l'ingestion des plastiques qu'ils

confondent avec leurs proies¹⁵. Par ailleurs, la perturbation de la photosynthèse et la destruction des espèces aérobies provoquées par les déchets plastiques mettent fortement en péril les écosystèmes marins.

Et, même si les conséquences restent méconnues dans leur étendue¹⁶, les scientifiques sont unanimes sur le fait que cette ingestion puisse causer des malformations congénitales et des troubles de développement¹⁷ tout le long de la chaîne alimentaire. Plus inquiétant encore, plus de 92 % de la PMP serait des microplastiques¹⁸, beaucoup plus pernicieux, que l'on retrouve dans les excréments humains¹⁹, et même dans le placenta²⁰. L'humain en est le seul responsable, puisque 80 % du plastique se retrouvant dans l'océan provient de sources terrestres²¹ et les 20 autres de la pratique de la pêche.

En Afrique centrale, le manque de statistiques « est un obstacle majeur »²², mais l'observation est éloquent. De Kinshasa à Goma et Bukavu, de Douala à Kribi et Yaoundé, de Brazzaville à Pointe Noire, le constat est le même : un effroyable panorama de déchets plastiques déversés de façon anarchique, flottant dans une mer de plastique. Les États enclavés ne sont pas épargnés puisqu'environ 91 % de la PMP est transportée par des bassins versants sur plus de 100 km²²³. L'eau étant dépourvue des frontières, les plastiques se meuvent au gré des forces météorologiques et des courants marins. Ainsi par exemple, des plastiques provenant de la Tanzanie ont par exemple été enregistrés en Australie²⁴.

La présente réflexion tourne autour de cette interrogation : comment appréhender les mécanismes juridiques et institutionnels actuels en Afrique centrale en rapport avec la lutte contre la PMP ?

Si les efforts entrepris sont à saluer, ils demeurent largement insuffisants eu égard à l'ampleur du phénomène. La présente recherche ouvre la possibilité de combler les vides juridiques et

¹Préface de V. Marimoutou, « Le plastique : un marqueur de notre temps et une responsabilité d'action », in COI, projet SWIOFish2/AIODIS, *Prévention, réduction et contrôle de la pollution marine par les plastiques dans les États insulaires en développement d'Afrique et de l'océan indien*, Rapport de synthèse, septembre 2021.

² WWF, *Pollution plastique : à qui la faute ? Identification des défaillances systémiques et présentation du scénario zéro plastique dans la nature en 2030*, WWF International, Gland, Suisse, 2019.

³ Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (Montego Bay, 1982), article 1.4.

⁴ Les thermoplastiques peuvent être refondus et revenir à leur état d'origine (nylon, polycarbonate).

⁵ Ils ne peuvent pas être fondus pour retrouver leur état d'origine (pneus, polyuréthanes, mélamine, etc.).

⁶ S. Racaud, « Modes éphémères et ordures de la mode en Afrique », *Suds*, 287/2023, <https://doi.org/10.4000/suds.464>.

⁷ WWF, *Pollution plastique : à qui la faute ? op. cit.*

⁸ P. Ricard, « Le droit international et la lutte contre la pollution marine par les déchets de matières plastiques », *Annuaire français de droit international*, LXV, 2019, pp. 527-554.

⁹ COI, projet SWIOFish2/AIODIS, *op. cit.*, p.21.

¹⁰ PNUE, *Valoriser le plastique : l'intérêt économique de mesurer, de gérer et de divulguer l'utilisation du plastique dans l'industrie des biens de consommation*, 12 mai 2014, p. 7.

¹¹ https://www.conservation-nature.fr/ecologie/la-pollution-plastique/#google_vignette.

¹² M. Eriksen et al., « Pollution plastique dans les océans du monde : plus de 5000 milliards de morceaux de plastique pesant plus de 250 000 tonnes flottent en mer », *Plos One*, 10 décembre 2014.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ P. S. Chiba et al., « Human footprint in the abyss: 30 years records of deep-sea plastic debris ». *Marine Policy*, 96/2018, pp. 204-212.

¹⁵ E. M. Duncan et al., « A Global Review of Marine Turtle Entanglement in Anthropogenic Debris: A Baseline for Further Action », *Endangered Species Research*, n° 36, 11 December 2017, pp. 29-67.

¹⁶ WWF, *Pollution plastique : à qui la faute ?*, *op. cit.*

¹⁷ J. D. Meeker, S. Sathyanarayana and S. H. Swan, « Phthalates and Other Additives in Plastics: Human Exposure and Associated Health Outcomes », *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 364, n° 1526, 27 juillet 2009, 2097-2113.

¹⁸ L. Lebreton et al., « Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic », *Scientific Reports*, vol. 8, n° 4666, 2018.

¹⁹ P. Schwabl et al. « Détection de divers microplastiques dans des tabourets humains : une série de cas prospectifs », *Annals of Internal Medicine*, 2019, 171(7), pp. 453-457.

²⁰ A. Ragusa et al., « Plasticenta: First evidence of microplastics in human placenta », *Environment International*, 2021, 146, pp. 106274, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/33395930/>.

²¹ L. W.C. Li, H.F. Tse, L. Fok, « Plastic waste in the marine environment: A review of sources, occurrence and effects », *Science of The Total Environment*, Vol. 566-567, 2016, pp. 333-349, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969716310154>.

²² WWF, *La pollution plastique en Afrique : Identifier les lacunes et les opportunités des politiques*, Cape Town, 2022, https://wwfafrica.awsassets.panda.org/downloads/wwf_plastic_pollution.pdf?38342/plastic-pollution-in-africa.

²³ Selon les estimations des expéditions du Schmidt Ocean Institute de 2017.

²⁴ R. Galaiduk, L. Lebreton, E. Techera, J. Reisser, « Transnational Plastics : An Australian Case for Global Action », *Toxicologie, pollution et environnement*, 8/2020, <https://www.frontiersin.org/journals/environmental-science/articles/10.3389/fenvs.2020.00115/full>.

institutionnels existants dans ce domaine. Elle établit la nécessité d'une action communautaire pour espérer dompter les altérités du champ marin.

Dans les développements qui suivent, nous illustrerons comment les cadres juridiques et institutionnels nationaux, éparpillés et incomplets restent inopérants et donc inefficaces (1). Dans une seconde partie, nous traiterons du devoir impératif de les améliorer, les ajuster, les compléter et surtout, de renforcer leur dimension sous-régionale (2).

1. La substance matérielle et institutionnelle de la lutte contre la PMP en Afrique centrale

Il existe une multiplicité des règles allant dans le sens de la lutte contre la PMP (1.1) qui sont matérialisées et suivies par des institutions spécialisées (1.2).

1.1. Le cadre juridique de lutte contre la pollution marine par les plastiques en Afrique centrale

Les règles existantes aux niveaux communautaires et nationaux (1.1.1) tirent leurs sources souvent au niveau international et continental (1.1.2).

1.1.1. Un droit matériel universel et continental en pleine construction

D'une manière spéciale, la récente Résolution A/HCR/58/L.26/Rev.1 du 28 mars 2025 apporte une contribution consistante. Elle établit le lien entre la protection et la préservation des océans et la pleine jouissance des droits de l'homme pour tous. En effet, chaque personne dépend d'une manière ou d'une autre de l'océan et de la cryosphère. Elle précise que la PMP et singulièrement les microplastiques présentent un risque pour la jouissance effective des droits, et compromettent la condition de vie durable. Et rappelle enfin la nature transfrontalière de la PMP invitant ainsi à une coopération mondiale²⁵.

À l'échelle globale, la possibilité d'adopter un accord international contraignant est encore en gestation. En effet, depuis 2022, l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ANUE) s'est lancée dans le processus d'adoption d'un traité international pour mettre fin à la pollution par les plastiques. Les représentants de 175 nations ont convenu de l'urgence de l'adoption d'un texte de portée mondiale, juridiquement contraignant, qui mettra enfin un terme, ou au mieux, ralentira, le péril plastique grandissant. Les objectifs proposés sont de réduire la production totale de plastique d'au moins 75% d'ici 2040 et d'aborder l'ensemble du cycle de vie des plastiques, de l'extraction à l'élimination²⁶. Ce processus a malheureusement échoué lors du dernier cycle des négociations qui se sont tenues du 25 novembre au 1^{er} décembre 2024 en Corée du Sud. Refroidis par l'idée de l'adoption de mesures contraignantes, certains pays, notamment ceux producteurs de pétrole (Arabie saoudite, Russie, Iran, Koweït) se sont rebiffés, renvoyant ainsi le processus à des négociations ultimes en 2025.

²⁵ Résolution du Conseil des droits de l'homme portant sur le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable.

²⁶ « Vers un traité mondial pour mettre fin à la pollution plastique », <https://www.ecologie.gouv.fr/rendez-vous/traite-mondial-mettre-fin-pollution-plastique>.

En amont de ce processus, l'ONU a adopté une série de résolutions allant dans le sens de lutter contre la pollution. On peut citer entre autres :

- la Résolution 1/6 de 2014 sur l'approche préventive des débris plastiques ;
- la Résolution 2/11 de 2016 sur les microplastiques marins et l'urgence d'y remédier ;
- la Résolution 3/7 de 2017 sur l'élimination à long terme des microplastiques marins ;
- la Résolution 4/6 de 2019 sur la gestion durable et rentable des déchets plastiques et des microplastiques dans le milieu marin.

Pour une liste non exhaustive et généraliste de conventions encadrant la pollution au niveau mondial, on peut retenir :

- la Convention sur le droit de la mer (1982)²⁷, qui fait obligation de prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin dans le but de conserver les ressources naturelles et prévenir les dommages à la flore et à la faune marines ;
- la Convention de Stockholm (2001) relative aux polluants organiques persistants, administrée par le même secrétariat que les Conventions de Bâle (1989) et de Rotterdam (1998) sur les produits chimiques dangereux ;
- la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (1973) et ses protocoles restent les principaux instruments qui traitent de la pollution marine, dont il est triste de constater qu'aucune référence spéciale n'y est faite à la PMP ;
- la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets (1972) et son protocole (annexe 4).

À côté de ces instruments contraignants, on retrouve également au niveau mondial des instruments souples et volontaires tels que :

- la Stratégie d'Honolulu pour la prévention et la gestion des déchets marins ;
- les Lignes directrices du PNUE sur l'étude et la surveillance des déchets marins de 2009 ;
- le Partenariat mondial sur les déchets marins (Rio+20) ;
- les Lignes directrices de Montréal pour la protection du milieu marin contre la pollution ;
- le Programme d'action mondial pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres ; etc.

Au niveau continental africain, la moisson n'est guère plus abondante. On retrouve au niveau global la convention de Maputo de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles qui pose l'obligation de maintenir les processus hydro-écologiques et de protéger contre les polluants²⁸. Le *Regional Seas Program* consacre un volet à la gestion des déchets et au contrôle de la pollution marine²⁹. Si ces deux textes sont de portée générale, l'Agenda 2063

²⁷ Article 145.

²⁸ Article 7, al. b.

²⁹ <https://www.unep.org/topics/ocean-seas-and-coasts/regional-seas-programme>.

de l'Union africaine appelait bien naïvement, et sans définir le mécanisme pour y parvenir, à la réduction et au recyclage des déchets urbains en 2023 comme signe prémonitoire pour atteindre les Objectifs du développement durable d'ici 2063.

La stratégie africaine de l'économie bleue reconnaît la pollution chimique et par les plastiques comme une menace contre la pêche, le tourisme côtier et le transport maritime, ainsi que des secteurs émergents comme la biotechnologie, l'énergie maritime renouvelable et l'aquaculture, qui ont tous besoin d'un océan sain capable de fournir vivre et abris aux vivants³⁰.

De ce qui précède, on constate qu'il n'y a pas encore une vision objective ni une norme commune convenue pour la surveillance du cycle de vie des plastiques au niveau continental africain³¹.

L'analyse des cadres juridiques sous-régionaux et nationaux ne suscitent guère plus d'espoir.

1.1.2. Un droit communautaire et national déficitaire, incomplet et fragmenté

Aussi incroyable que cela puisse paraître, aucune information sur la PMP n'est disponible sur le site internet de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC). Toutefois, la Commission du Golfe de Guinée³² dans sa stratégie de sécurisation maritime des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC et du Golfe de Guinée examine la question des pollutions marines, de la piraterie maritime et de la surexploitation³³. La Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC) a un règlement qui interdit l'évacuation dans la mer de tous les objets en matière plastique, y compris notamment les cordages et les filets de pêche en fibre synthétique, ainsi que les sacs à ordures en matières plastiques³⁴.

Aux niveaux nationaux, 37 des 54 pays africains interdisent la libre distribution et l'importation des plastiques. Les grandes villes³⁵ comme Kinshasa et N'Djamena légifèrent sur la question. Si l'on écarte les lois cadres sur l'environnement, tous les pays de l'Afrique centrale possèdent spécialement au moins une loi sur les plastiques (détaillées en seconde partie), à l'exception de l'Angola³⁶ et de la Guinée équatoriale³⁷. Cependant, les institutions issues de ces textes juridiques ne manquent pas de limites.

³⁰ K. Hasegawa, L. Mansour et al., *Pollution plastique marine au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : un problème transnational nécessitant des solutions transnationales*, 12 juin 2023.

³¹ Z. Sadan and L. de Kock, *Plastic Pollution in Africa: Identifying policy gaps and opportunities*, WWF South Africa, Cape Town, 2021.

³² 5707 km sur les rivages à l'ouest de l'Afrique qui s'étend jusqu'à 8 pays en Afrique centrale.

³³ CEEAC, *Le Protocole relatif à la stratégie de sécurisation des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC du Golfe de Guinée*, Kinshasa, octobre 2009, p. 6.

³⁴ Règlement n° 03/01-UEAC-088-CM-06 du 3 août 2001 portant code communautaire révisé de la marine marchande, article 273.

³⁵ Note circulaire du gouverneur de la ville-province de Kinshasa portant interdiction de la production, l'importation, la commercialisation et l'utilisation des sacs, sachets et autres emballages en plastique à Kinshasa du 21 janvier 2021 et arrêté 10-138 M/SG du 8 juin 2010 portant interdiction de la vente d'eau minérale dans les emballages en plastique « Leyda » dans la ville de N'Djamena.

³⁶ <https://fr.africanews.com/2023/01/05/angola-forme-un-groupe-de-travail-pour-rediger-une-loi-anti-plastique/>.

³⁷ <https://www.undp.org/fr/guinea/actualites/le-pnud-sengage-accompagner-la-guinee-pour-combattre-la-pollution-plastique>.

1.2. Un cadre institutionnel insuffisant voire inexistant

Les institutions de lutte contre la PMP sont principalement la résultante de la prise de conscience générale du danger que représente la prolifération des déchets plastiques. Elles se forgent progressivement au niveau international et continental (1.2.1) tandis qu'au niveau sous-régional et national, elles demeurent embryonnaires et déficitaires (1.2.2).

1.2.1. Les institutions internationales et continentales en construction

Au sein du secrétariat de l'ONU une division est spécialement consacrée aux affaires maritimes et au droit de la mer³⁸. La Division fournit informations, conseils et assistance aux États et aux organisations intergouvernementales dans le domaine des océans et du droit de la mer depuis l'adoption de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer en 1982. Le PNUD et l'UNESCO, étant donné leur expertise développent de nombreux programmes d'assistance locaux dans de nombreux pays. Par ailleurs, l'ONU Environnement s'est illustrée par son implication dans les différentes résolutions vers un traité contraignant³⁹.

Les institutions financières ne sont pas en reste. La Banque mondiale mise sur les crédits plastiques pour lutter contre la pollution. Son *Plastic-waste reduction-linked bond* de 100 millions de dollars, lancé en février 2024, devrait générer des crédits plastiques et des crédits carbone dont la monétisation sera remontée vers les investisseurs⁴⁰.

Le Fonds pour l'environnement mondial (qui sert de mécanisme financier provisoire pour la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants) co-finance un projet mondial qui expérimentera des solutions pour réduire les déchets plastiques marins au Costa Rica, au Kenya et au Vanuatu⁴¹. De son côté, la Banque africaine de développement organise des conférences et journées de nettoyage bénévole des plages pour ramasser les déchets plastiques⁴².

Les ONG internationales telles que l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), Greenpeace, WWF, etc. définissent régulièrement des notes de politiques à soumettre aux instances internationales. Les plus emblématiques à relever sont la stratégie d'Honolulu, l'Alliance mondiale des récupérateurs de déchets, *Parley for the Oceans*, *City to Sea*, la Fondation Ellen MacArthur, 3R Initiative, GAIA, etc., qui contribuent chacune selon ses capacités et sa sphère, à réduire la prolifération de la PMP.

³⁸ <https://www.un.org/ola/fr/content/div-doalos-fr>.

³⁹ <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/climat-et-environnement/la-protection-de-l-environnement-et-la-lutte-contre-les-pollutions/reduire-la-pollution-plastique-et-microplastique-un-enjeu-mondial/>.

⁴⁰ <https://www.novethic.fr/finance-durable/finance-verte/la-banque-mondiale-veut-donner-un-coup-daccélérateur-aux-credits-plastique>.

⁴¹ <https://www.fao.org/newsroom/detail/GEF-approves-26-fao-led-projects-addressing-environmental-challenges-260623/fr>.

⁴² <https://www.afdb.org/fr/news-and-events/say-no-to-plastic-the-african-development-bank-shows-the-way-in-the-fight-against-plastic-pollution-in-africa-18226>.

L'autre initiative à relever est l'*African Union Plastic Pollution Initiative*, soutenue par quelques premières dames, épouses de chefs d'États africains, qui se fixe comme but « une Afrique sans pollution », y compris la PMP. L'initiative corrobore les efforts de la conférence des ministres de l'environnement africains qui a conçu et soumis un projet de résolution d'une convention internationale sur les plastiques.

1.2.2. Les institutions communautaires et nationales considérablement molles

Les frontières maritimes ne constituent pas toujours des barrières efficaces contre la prolifération de certaines activités illicites⁴³. L'approche communautaire est donc privilégiée. Ainsi, la Commission du Golfe de Guinée avec la CEEAC ont mis en place une stratégie commune de sécurisation des intérêts maritimes de leurs États membres⁴⁴. Un organe technique dénommé Centre opérationnel de marine (COM) est chargé de la surveillance et la sécurité marine et aérienne renforcées. Ses missions sont orientées vers la lutte contre les pirateries maritimes et l'escorte des navires pétroliers. La PMP reste à cet effet, recalée à une vision secondaire et le COM reste plus politique et militaire qu'écologique.

Par ailleurs, d'autres institutions comme la Commission des forêts d'Afrique centrale et ou les Fonds bleus pour le Bassin du Congo concentrent leurs efforts uniquement sur les forêts, le climat, la pêche et toutes autres activités facilement lucratives. Un critère que la lutte contre la PMP ne remplirait que difficilement.

À vrai dire, l'analyse de la PMP révèle une défaillance des politiques terrestres, les collectes terrestres étant économiquement infructueuses. Les coûts de recyclage du plastique sont estimés à 924 euros par tonne, ce qui est nettement inférieur au prix de vente moyen du plastique secondaire qui est de 540 euros⁴⁵. Résultat des courses : il y a prolifération des plastiques qui se retrouvent en quasi-totalité dans les différents écosystèmes. Avec un taux de recyclage estimé à 4 % pour les pays en développement, la pluie et les déversements anarchiques font en sorte que la destination finale devient le milieu marin. Le cumul de bouteilles en plastique, d'habits usés, de sachets, de pneus usés, de microplastiques et autres outils ménagers renferme assez d'éléments dangereux pouvant constituer un cocktail mortifère dans le milieu marin.

Ces eaux deviennent un canal pour faciliter la mobilité sans douane de la PMP. Aussi, des bouteilles en plastique en provenance de Bukavu en République Démocratique du Congo causent autant la PMP de l'autre côté du lac Kivu appartenant au territoire maritime du Rwanda, en dépit des efforts de lutte contre la prolifération des plastiques dans ce pays.

En outre, le déplacement d'un déchet plastique se fait aussi à travers des intermédiaires insoupçonnés : les animaux aquatiques. Un poisson ou un crabe ayant ingurgité un plastique venu de la Guinée, peut être pêché au bord du fleuve Congo à Brazzaville et vendu à citoyen camerounais sur un marché gabonais.

⁴³ M. Correira, « Le plastique, c'est fantastique », in *Criminels climatiques*, 2022, pp. 78-91.

⁴⁴ Stratégie de sécurisation maritime des intérêts vitaux en mer des États de la CEEAC et du Golfe de Guinée. Voir : Communiqué Final de la 9ème Réunion, Kinshasa, décembre 2008, p. 2.

⁴⁵ WWF, *Pollution plastique : à qui la faute ?*, op. cit..

Le nettoyage marin semble être pratique, mais reste une lointaine vision dans cette partie de l'Afrique. Les efforts embryonnaires, souvent à l'initiative de structures privées (comme les casques verts) sont répertoriés ici et là, mais leur efficacité et leur pérennité restent à questionner, faute de moyens conséquents.

Il est donc difficile pour une seule politique nationale, peu importe sa rigueur, de dompter la PMP. Il convient de renforcer ce combat à travers une nouvelle législation commune et une institution spécialisée plus adaptée.

2. Les nécessaires accommodations règlementaires et structurelles pour une protection efficace contre la PMP en Afrique centrale

Ces accommodations peuvent être essentiellement de deux ordres. Sur le plan institutionnel et opérationnel, il s'agit de procéder à la mise en place d'une Autorité de régulation de la pollution marine en Afrique centrale (2.1) précédée par un réajustement de solutions juridiques notamment le renforcement du droit matériel existant (2.2).

2.1. Les solutions juridiques : amélioration et renforcement du cadre légal existant

Les cadres politiques et juridiques existants étant fragmentés et inefficaces⁴⁶, il importe de signer un traité contraignant au niveau sous régional contre les PMP ou, à défaut, d'harmoniser (2.1.1) et bien pénaliser (2.1.2) la PMP dans les textes nationaux en vigueur.

2.1.1. La nécessaire harmonisation des droits nationaux

Aucune législation nationale des pays membres de la CEEAC ne fait expressément référence à la PMP, sauf peut-être par un raisonnement extensif, l'arrêté camerounais qui interdit de brûler à l'air libre, jeter dans la nature ou enfouir les déchets plastiques⁴⁷.

La protection contre la pollution terrestre par les plastiques ne satisfait pas non plus. Certes, les mesures existent mais elles sont généralement prises sans aucune précision du mode opératoire ; elles responsabilisent les services des douanes en leur demandant plus de vigilance et comptent sur la bonne foi des fournisseurs pour arrêter la production des plastiques⁴⁸.

Le décret congolais de 2017 sur les plastiques promeut le paiement d'une redevance pour permettre un recyclage et des projets industriels⁴⁹. Le Congo, dans un jeu double, donne un délai très court pour basculer de l'usage des plastiques aux autres formes d'emballage. En

⁴⁶ WWF, *La pollution plastique en Afrique*, op. cit..

⁴⁷ Arrêté conjoint n° 004/MINDEP/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non biodégradables au Cameroun, articles 5 et 9.

⁴⁸ Articles 6 à 8 du décret n° 100/099 du 8 août 2018 portant interdiction de la fabrication, importation et utilisation et commercialisation des sachets et d'autres emballages en plastique (Burundi).

⁴⁹ Articles 5 et 7 du décret n° 17/018 du 30 décembre 2017 portant interdiction de production, importation, commercialisation et utilisation des sacs, sachets, film et autres emballages en plastiques (RDC).

parallèle, le même texte accentue des autorisations exceptionnelles pour commercer les plastiques⁵⁰.

Au Cameroun, c'est un arrêté du ministère du Commerce qui demande de mettre en œuvre un mécanisme de suivi et consignation pour faciliter la traçabilité des plastiques⁵¹.

Au Gabon, l'arrêté de 2010 sur l'interdiction des sachets plastiques prévoit des « sanctions graves » sans préciser leur nature et étendue. Il donne mandat à quiconque aurait constaté la présence de marchandises ou stocks de plastique de les dénoncer auprès de l'autorité⁵².

La plupart des mesures qui viennent d'être citées dans les pays visés ont essuyé un échec. Les raisons principales de cet échec sont à rechercher dans le défaut de volonté politique, les peines de complaisance, la corruption et l'impunité.

Toutes ces causes d'échec ont réussi à être surmontées au Rwanda. En bon exemple, le pays a su montrer une ferme volonté politique et a instauré, depuis 2008, sans complaisance des mesures coercitives qui combinent peines de prison et amendes⁵³ pour bannir les emballages en plastique. Ces mesures ont été renforcées en 2019 par l'interdiction de tout objet en plastique à usage unique. Cette mesure a obligé l'ensemble du pays et même les autres pays à s'y conformer. L'application intégrale et scrupuleuse des lois fait en sorte que depuis la frontière, les plastiques sont farouchement combattus et les fortes peines pour les récalcitrants renforcent la rigueur de la loi. Il n'y a pas de plastiques simplement parce qu'on ne les laisse pas pénétrer sur le territoire. Aujourd'hui, Kigali figure en tête des capitales les plus propres d'Afrique, ce qui est un bel exemple de réussite environnementale, à côté des succès économiques et sociaux que le pays accumule également.

Les peines consistantes découragent et semblent être un moyen efficace dans cette lutte. Pour éviter toute asymétrie définitionnelle, ces peines devraient être intimidantes et similaires au sein de toutes les législations CEEAC, combinant amendes et emprisonnement (par exemple, 40 000 dollars et une peine de prison au Kenya). Toutefois, l'expérience montre qu'aucune harmonisation régionale ou sous-régionale n'a vraiment réussi sans contrainte⁵⁴.

En attendant une éventuelle harmonisation, un traité contraignant contre les PMP au niveau sous-régional semble plus facile à matérialiser.

⁵⁰ Article 10 du décret n° 2011-485 du 20 juillet 2011 réglementant la production, l'importation, la commercialisation et l'utilisation des sacs, sachets et films en plastiques.

⁵¹ Article 5 de l'arrêté conjoint n° 004/MINDEV/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non biodégradables au Cameroun.

⁵² Article 3-6 de l'arrêté n° 1489/MECIT du 16 juin 2010 portant interdiction d'importation et de commercialisation de sachets plastiques non recyclables en République gabonaise.

⁵³ Articles 3 et 7 de la loi n° 57/2008 du 10/09/2008 portant interdiction de la fabrication, importation et utilisation et commercialisation des sachets en plastiques au Rwanda.

⁵⁴ E. Kam Yogo, *Rapport de l'étude sur l'état des lieux du processus d'élaboration des directives et décisions de la COMIFAC et de leur mise en œuvre par les États membres*, Projet Appui à la COMIFAC, janvier 2012, pp. 11-54.

2.1.2. La nécessité d'un traité contre la pollution marine par les plastiques en Afrique centrale

Il n'y a aucune définition de normes communes pour les pays, ni de plans nationaux⁵⁵ contre la PMP au niveau de la CEEAC. Pour combler ce manque, un traité sous-régional apparaît comme la solution. Il sera plus contraignant et adapté pour suppléer aux carences juridiques internationales, continentales et nationales dans ce domaine.

Ce traité aura le mérite d'uniformiser les frais judiciaires et administratifs afférents à la pollution par les plastiques, les mesures pénales, les procédures d'arrestation, les autorisations spéciales, les contrôles douaniers, les alternatives contre les plastiques et même les politiques de recyclage.

Il permettra une stabilité des entreprises qui commercialisent les produits et emballages en plastique, et qui seraient tentées de déménager d'un pays A vers un pays B au sein de la CEEAC à la recherche d'une législation plus clémente d'autant plus que la législation en la matière sera identique partout. À titre illustratif, Pepsi produit 1 200 000 de jus en bouteilles de plastique chaque jour à Kinshasa. Curieusement, cette usine perçue comme un « guichet automatique des bouteilles plastiques » reste convoitée par le Cameroun et le Gabon⁵⁶ au mépris du désastre écologique qu'elle provoque. S'il arrive donc que la RDC prenne des mesures législatives radicales contre les plastiques et que le Cameroun et le Gabon ne font pas de même, au besoin moyennant une législation identique, Pepsi aura le choix entre le Gabon et le Cameroun, etc. La victime finale restera dans cette situation le milieu marin de l'Afrique centrale.

À vrai dire, ce n'est pas un combat gagné d'office. Les matières plastiques nécessitent d'être appréhendées non pas uniquement en tant que déchets marins, mais aussi comme des marchandises⁵⁷.

Aussi, comme pour les autres formes de pollution, le système est conçu de sorte qu'aucun acteur ne soit tenu pour responsable⁵⁸. Il en résulte une production grandissante de plastiques entraînant une pollution croissante⁵⁹.

Au-delà des initiatives juridiques actuelles, le chemin pour atteindre ces objectifs nécessite des actions capitales à l'image de la mise en place d'une structure de régulation de la PMP en Afrique centrale.

⁵⁵ Z. Sadan and L. de Kock, *Plastic Pollution in Africa*, *op. cit.*

⁵⁶ Discours du ministre de l'Industrie et du Commerce extérieur de la RDC sur la promotion de l'entrepreneuriat local du 29 juillet 2024.

⁵⁷ P. Ricard, *op. cit.*, pp. 527-554.

⁵⁸ S. Kaza, L. C. Yao, P. Bhada-Tata, F. Van Woerden, "What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050", *Urban Development*, 2018, <https://hdl.handle.net/10986/30317>.

⁵⁹ Forum économique mondial, Fondation Ellen MacArthur et McKinsey and Company, *La nouvelle économie des plastiques : repenser l'avenir des plastiques*, 2016.

2.2. La solution institutionnelle et opérationnelle : l'institution d'une Autorité de régulation contre les pollutions marines en Afrique centrale

Cet organe aura deux missions, d'une part pour réguler les politiques communes (2.2.1) et d'autre part, appuyer techniquement les opérations de la lutte contre la PMP (2.2.2).

2.2.1. La solution institutionnelle : un cadre régulateur commun contre les PMP

L'Autorité de régulation de la PMP (ARPMP) en Afrique centrale est la structure imaginée pour définir et réguler les politiques communautaires de lutte contre la PMP en Afrique centrale.

Pour répondre à qui douterait de l'opportunité de sa création en présence du Centre opérationnel de la marine justifiant des compétences identiques, on invoquera d'abord la position de l'OMS confirmant le caractère embryonnaire voire inexistant des solutions contre la PMP en Afrique⁶⁰. Ensuite, on pourrait avancer le fait que le Centre opérationnel de la marine ait été mis en place davantage pour les priorités d'ordre politique, militaire, économique et accessoirement écologique.

Par ailleurs, aucune solution unique ne peut résoudre le problème mondial des déchets plastiques. La complexité du défi exige des interventions multipartites et une action coordonnée⁶¹. De nos jours, en Afrique, il n'y a pas de données précises et complètes, ni de connaissances globales et encore moins un inventaire des politiques d'interventions réussies en matière de lutte contre la PMP⁶².

C'est pourquoi l'ARPMP aurait pour missions de s'assurer du respect de l'uniformité des mesures dans tous les États, ainsi que du respect des sanctions et des peines applicables. Si la volonté politique y est, cette hypothèse est faisable.

L'ARPMP pourra instaurer des taxes élevées afin de décourager les transgressions ; organiser des formations de recyclage au profit des fonctionnaires des douanes ; veiller à l'harmonisation des politiques d'importation et d'exportation dans l'espace CEEAC et élargir la responsabilité aux producteurs des plastiques.

Par-dessus tout, l'ARPMP pourra chercher des moyens alternatifs contre les PMP, notamment par l'introduction de techniques et technologies habilitées pour le nettoyage des mers et des rivières.

⁶⁰ « Agir face aux impacts sanitaires de la pollution plastique en Afrique, Bureau Régional de l'Organisation mondiale pour la santé », <https://www.afro.who.int/fr/news/agir-face-aux-impacts-sanitaires-de-la-pollution-plastique-en-afrique>.

⁶¹ WWF, *La pollution plastique en Afrique*, op. cit.

⁶² Z. Sadan et L. de Kock, *Plastic Pollution in Africa*, op. cit.

2.2.2. La solution opérationnelle, un cadre technique partagé au sein de l'espace CEEAC

La seule véritable solution pour mettre fin à la PMP est de réduire massivement la production du plastique. S'il est vrai que les plastiques n'ont pas leur place dans une économie circulaire⁶³ parce que le traitement des déchets qui en sont issus n'est pas assez productif et le recyclage ne peut se faire plus de trois fois⁶⁴, renoncer au matériau plastique est aussi un défi. Le secteur est une vaste source de richesse et d'emplois. Presque chaque solution proposée est aujourd'hui confrontée à des obstacles techniques ou économiques⁶⁵.

Qu'à cela ne tienne, en 2015, Coca-Cola a changé ses emballages en verre pour des bouteilles en plastique en Tanzanie⁶⁶. L'inverse reste possible (raisonnement à contrario). Si l'on privilégie les produits conditionnés dans des emballage en papier, carton et des bocaux en verre⁶⁷, la PMP pourrait se réduire considérablement.

D'ailleurs, cette dernière hypothèse est une aubaine pour l'ARPMP. Il suffit de lui accorder le monopole de la fabrication, la distribution et la commercialisation des emballages en papier dans tout l'espace CEEAC, pour se constituer une source d'auto-financement sûre.

Étant donné que les stratégies spécifiques, les positions ou mesures au niveau de l'UA contre la PMP n'ont pas été agréées⁶⁸, le nettoyage⁶⁹ des plages, des fleuves et des lacs de la sous-région pour restaurer les milieux marins originels sont envisageables.

Les amateurs pensent aussi que des haies ferrées, comme pour les barrages hydroélectriques, adossée à des technologies capables de filtrer les microplastiques peuvent permettre de bloquer les gros déchets plastiques qui seront ensuite récupérés, séchés et incinérés.

Enfin, réprimer via des sanctions administratives et surtout pénales, toute personne notamment les riverains qui seraient responsables de déversements de déchets plastiques dans les milieux marins. La dimension fondamentale de telles sanctions résiderait dans l'obligation de nettoyer qui pèserait sur la tête de toute personne coupable de pollution.

⁶³ Radio France internationale, « Lutte contre la pollution plastique : Nous ne nous en sortirons pas par le recyclage », <https://www.france24.com/fr/plan%C3%A8te/20230601-lutte-contre-la-pollution-plastique-nous-ne-nous-en-sortirons-pas-par-le-recyclage>.

⁶⁴ S. Kaza, L. C. Yao, P. Bhada-Tata, Perinaz, F. Van Woerden, « What a Waste 2.0: A Global Snapshot of Solid Waste Management to 2050 », <https://hdl.handle.net/10986/30317>.

⁶⁵ https://www.conservation-nature.fr/ecologie/la-pollution-plastique/#google_vignette.

⁶⁶ K. Lehmann et N. Salemans, « Coca-Cola et sa bouteille en plastique » juin 2016, <https://leidenlawblog.nl/articles/coca-cola-and-its-plastic-bottle>.

⁶⁷ <https://www.jeuneafrique.com/1454914/economie-entreprises/quel-avenir-pour-le-plastique-en-afrique/>.

⁶⁸ COI, projet SWIOFish2/AIODIS, op. cit. p. 21.

⁶⁹ <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=Le+nettoyage+de+1%E2%80%99oc%C3%A9an>.

Conclusion

D'une utilité consistante dans la vie quotidienne, les plastiques sont dangereux pour la planète. Il aurait été mieux de les utiliser puis de les recycler, mais le recyclage n'est pas économiquement rentable car les plastiques ne sont pas éternellement recyclables. Ils finissent à plus de 90 % dans la nature, allant polluer les écosystèmes marins et impactant la vie aquatique et terrestre, animale et humaine.

Il est clair que la seule véritable solution pour mettre fin à la pollution par les plastiques est de réduire sa production⁷⁰ et de mettre en place des alternatives acceptables. Avec une ferme volonté politique, c'est possible.

Environ 80 % des PMP étant d'origine terrestre, il est plus facile de les dompter sur le sol qu'en mer. L'eau étant dépourvue des frontières, l'inaction des uns entraîne des conséquences chez les autres. C'est pourquoi ce combat contre la PMP, par essence transfrontalière, nécessite une législation communautaire contraignante et un organe d'appui mieux outillé pour plus de succès.

La planète est déjà victime de grandes catastrophes environnementales. Le réchauffement climatique, l'érosion de la biodiversité, le nucléaire et les guerres. Il faut éviter que la PMP ne vienne s'ajouter à cette liste de problématiques environnementales.

VERS UN DROIT INTERNATIONAL DE LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES

Émile-Derlin KEMFOUET KENGY

Docteur en droit public de l'Université de Limoges

Lecturer in Public Law at the University of Buea

Avocat aux barreaux de Paris et du Cameroun

Résumé

Cet article dresse un état des lieux du droit international de la lutte contre la pollution par le plastique. Il montre comment le cadre juridique actuellement en vigueur est composé de normes hétéroclites ne permettant pas une bonne appréhension de la question plastique. Il s'intéresse ensuite au processus de négociation d'un traité international dont l'avènement tant attendu pourra apporter des réponses concrètes au défi planétaire qu'est la pollution par le plastique.

Mots clés : droit international ; pollution ; plastique ; déchets.

Abstract

This paper provides an overview of international law on the fight against plastic pollution. It shows how the current legal framework is composed of disparate standards that do not allow for a proper understanding of the plastic issue. It then looks at the ongoing negotiation process for an international treaty, the long-awaited advent of which could provide concrete answers to the global challenge of plastic pollution.

Keywords: International Law; pollution; plastic; waste.

⁷⁰ Radio France internationale, « Lutte contre la pollution plastique : Nous ne nous en sortirons pas par le recyclage », *op. cit.*

Introduction

Nul ne peut nier aujourd'hui le fléau mondial que représente le plastique, cette « substance pouvant être mise en œuvre par modelage ou remoulage »¹ ou encore ce « matériau solide qui contient comme ingrédient de base un ou plusieurs polymères de masse moléculaire élevée et qui est mis en forme, soit lors de la transformation, à chaud et/ou sous pression, en un produit fini ; [un matériau qui possède] toute une gamme de propriétés physiques allant de dures et friables à molles et élastiques »². Sinon, où poser le regard sur la carte du monde sans voir ce « poison si pratique »³ qui se retrouve absolument partout et concourt à faire de notre planète, pour reprendre la belle expression de M. Mohammed Bedjaoui, « une immense écurie d'Augias d'un genre inédit et dangereux pour la sécurité de l'humanité »⁴.

En effet, « les plastiques synthétiques ont largement modifié nos modes de vie et de consommation car ils sont utilisés pour des produits de plus en plus nombreux et divers, ainsi que pour les emballages. L'e-commerce et les échoppes de "prêt à emporter" de produits de consommation rapide (*fast food*) se sont partout multipliés. L'emploi des plastiques est notamment devenu vital dans les mondes de la santé et de la médecine (les seringues jetables, les poches de sang, les gaines de pilules, les valves cardiaques, les gants, blouses et masques par exemple contiennent toutes du plastique). Dans le secteur de l'automobile, la production de plastique profite également aux véhicules à moteur, car les matériaux plastiques légers et durables œuvrent à la fabrication de véhicules plus économes en carburant, permettant la réduction des émissions de dioxyde de carbone. Les industries du textile, du tabac et des cosmétiques eux (sic) aussi recourent à l'utilisation des microplastiques. Cette liste d'exemples est loin d'être exhaustive »⁵.

Si les voies de cette immixtion du plastique dans notre quotidien sont pavées des bonnes intentions de l'utilité, son côté sombre est la pollution qui en découle. C'est que le foudroyant succès industriel et commercial du plastique « s'est accompagné d'une production démesurée, elle-même transformée souvent instantanément en déchets, accumulés, recyclés parfois, incinérés aussi, mais surtout enfouis sous terre, drainés, échoués, immergés dans tous les océans et tous les abysses du monde, puis fragmentés à des tailles si petites que ces particules trouvent leurs voies jusqu'au cœur des organismes vivants, des plus microscopiques planctons jusqu'à ceux qui s'en nourrissent, mollusques, poissons, humains, perturbant leur développement et leur

fonctionnement »⁶. Les statistiques sont alarmantes. On apprend ainsi que l'humanité produit plus de 430 millions de tonnes de plastique chaque année⁷.

« Depuis 1950 nous avons produit 8,3 milliards de tonnes de plastique, dont 460 millions en 2023. L'industrie des plastiques compte plus de 1,5 millions d'employés directs dans 52 000 entreprises. 16 000 composés chimiques sont utilisés dans la fabrication des plastiques. 5300 formulations de polymères sont disponibles dans le commerce et plus de 4000 substances connues sont associées aux seuls emballages plastiques. 60 à 80 % de la production de plastiques est devenu un déchet, 50 % de cette production n'a été utilisée qu'une seule fois avant d'être jetée (plastique à usage unique), 9 % a été recyclé, 12 % a été incinéré. En 1950, chaque humain produisait 800 grammes de déchets plastiques par an contre 52 kg aujourd'hui. [...] 80% de la pollution plastique est d'origine terrestre (décharges sauvages, activités agricoles...), 20 % d'origine maritime (pêche, transport, plaisance, industrie extractive). Près de 11 millions de tonnes de plastiques se déversent chaque année dans les océans, soit un camion benne toutes les minutes. Il y aurait entre 75 et 199 millions de tonnes de plastiques dans les océans. Les plastiques biodégradables ou bio-sourcés représentent 1 % de la production de plastiques. Les microplastiques ont une dimension inférieure à 5 millimètres. Les nanoplastiques, une dimension inférieure à 1 micromètre (un millième de millimètre). Le lavage en machine d'un kilogramme de vêtements synthétiques peut libérer entre 640 000 et 1 500 000 microfibrilles plastiques. En Méditerranée, dans les zones les plus polluées, on trouve autant de particules de microplastiques que de zooplancton. Les sols les plus pollués contiennent plusieurs centaines de kilogrammes de microplastiques par hectare »⁸.

Un nouveau continent sans aucun lien avec l'histoire géologique de la Terre s'est créé. « Innommé, et innommable sans doute, ce "septième continent" n'est pas une structure géologique, [mais] plutôt une zone où la mer est chargée, si ce n'est "saturée" de débris plastiques »⁹.

On comprend le désarroi des scientifiques du *Stockholm Resilience Center (SRC)* faisant observer dans un article paru le 18 janvier 2022¹⁰ que le monde a franchi la cinquième des neuf limites planétaires¹¹ identifiées, laquelle porte sur « l'introduction d'entités nouvelles dans la biosphère », notamment la pollution chimique et plastique qui représente une menace à la stabilité des écosystèmes mondiaux dont l'humanité dépend.

¹ Définition donnée par le Dictionnaire Larousse, en ligne.

² Règle 1.13 de l'Annexe V révisée de la Convention de MARPOL, *Amendements à l'annexe du Protocole de 1978 à la Convention pour la prévention de la pollution par les navires de 1973 (Annexe V Révisée)*, adoptée le 15 juillet 2011 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

³ Alliance Sorbonne Université, *Le plastique : un poison si pratique*, mars 2024, 42 p.

⁴ M. Bedjaoui, « L'humanité en quête de paix et de développement (II) », Cours général de droit international public (2004), *RCADI*, Leiden, Martinus Nijhoff Publisher, 2008, t. 325, p. 330.

⁵ J. Dupouey, « L'environnement juridique de la lutte contre la pollution par les plastiques en Asie du Sud-Est (ASEAN) », *Moussons*, 44/2024, pp. 69-78, p. 69.

⁶ C. Prazuck, « Introduction », in Alliance Sorbonne Université, *Le plastique : un poison si pratique*, op. cit.

⁷ Objectifs de développement durable, « Qu'est-ce que la pollution plastique? », <https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/2023/08/01/explainer-what-is-plastic-pollution/>

⁸ C. Prazuck, op. cit., p. 5.

⁹ L. Peyen, « La pollution plastique (étude 14) », *Énergie-Environnement-Infrastructures*, n° 11, 2018, pp. 10-15, p. 10.

¹⁰ L. Persson, B. M. Carney Almroth et al., « Outside the Safe Operating Space of the Planetary Boundary for Novel Entities », *Environmental Science & Technology*, 2022, 56/3, pp. 1510-1521.

¹¹ Créée en 2009 par 28 scientifiques internationaux réunis sous la bannière du *Stockholm Resilience Center*, la notion de « limite planétaire » désigne l'espace ou les limites dans lesquelles l'humanité peut continuer à se développer sans remettre en question la résilience de l'écosystème de la terre. L'idée qu'elle véhicule est que si la planète franchit un certain seuil en termes de pollution, il y aura un changement de la nature de l'écosystème planétaire. Voir J. Rockstrom et al., « A safe operating space for humanity », *Nature*, Vol. 461/24, September 2009.

Il y a donc urgence à agir contre la pollution par les plastiques, ce fléau mondial qui met à rude épreuve la capacité de nos sociétés, dans un contexte d'interdépendance écologique, à « dépasser les horizons du voisinage »¹² pour coopérer à la résolution de ce mal public global qui, à l'image des changements climatiques, vient nous rappeler que nous sommes voisins les uns les autres et assignés à résidence sur cette Terre qui est une et unique. Sans conteste, « seules, de telles menaces globales ultimes et reconnues par tous, peuvent générer des forces susceptibles de rassembler l'humanité divisée et conflictuelle en une communauté [...] politique »¹³.

L'universalité d'approche qu'induit le traitement de ce mal planétaire explique l'importance accordée au droit international public parmi les instruments juridiques mobilisés pour trouver des réponses immédiates et efficaces à ce fléau. Il ne pouvait en être autrement quand on sait, comme l'a si bien démontré Mme Emmanuelle Jouannet, que le droit international public contemporain est devenu un « droit international providence » qui « ne vise plus seulement à protéger la liberté de chaque État contre les agressions qu'il peut subir des autres, mais aussi à prendre en charge les risques et les menaces collectives, [...] la façon dont les individus, populations et États gèrent leur vie, car la vie de chacun, homme, population, État, est désormais considérée comme un facteur de risque pour les autres »¹⁴.

La question qui se pose est celle de savoir la réponse ou les réponses que le droit international a apportée(s) à la lutte contre la pollution par les plastiques et ce qui peut être attendu de lui par ces temps où, devenue poubelle, la planète cherche à se débarrasser de ses déchets. Si réponses il y en a eu, il convient de s'interroger sur leur efficacité et les perspectives.

Telles sont quelques questions que soulève notre sujet et dont les éléments de réponse ne peuvent être donnés qu'après un examen des normes, mécanismes et institutions pertinents du droit international consacrés à la lutte contre la pollution par les plastiques. L'exercice met à jour un processus en cours qui, partant de l'insuffisance des mesures au demeurant éparpillées en vigueur (1), mène, certes encore à pas lents, vers l'émergence d'un véritable droit international de la lutte contre la pollution par les plastiques (2).

1. De l'insuffisance des mesures éparpillées en vigueur...

La pollution par les plastiques n'est pas inconnue du droit international public. Seulement les normes qui l'appréhendent sont éparpillées et ne l'envisagent que de manière incidente (1.1). On l'aura compris, la question n'est abordée que de manière parcellaire (1.2).

¹² R.-J. Dupuy, « Le dédoublement du monde », *R.G.D.I.P.*, 1996, p. 313.

¹³ F. Cerruti, « Le réchauffement de la planète et les générations futures », *Pouvoirs*, n° 127, 2008, pp. 107-122, p. 109.

¹⁴ E. Jouannet, « À quoi sert le droit international ? Le droit international providence du XXI^{ème} siècle », *RBDI*, 2007/1.

1.1. La pollution par les plastiques est abordée de manière incidente

En raison de la globalité de la question que pose la pollution par les plastiques, le droit international public apparaît comme la discipline à même de trouver des réponses à ce défi mondial. Mais la réalité, du moins à l'heure actuelle, montre à suffisance que seuls deux domaines de ce droit, en l'occurrence le droit de la mer et le droit de l'environnement, sont concernés. Dit autrement, quand la pollution par les plastiques n'est pas abordée de manière incidente dans les espaces conventionnels plus ou moins relatifs à la protection du milieu marin (1.1.1.), quelques textes de droit de l'environnement y font une vague référence (1.1.2.).

1.1.1. Dans les espaces conventionnels ayant trait à la protection du milieu marin

Un regard d'ensemble sur les dispositifs normatifs existants en droit international qui traitent de la pollution par les plastiques renvoie immédiatement aux traités ayant trait à la protection du milieu du marin. Si la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer nous vient immédiatement à l'esprit (1.1.1.2), il ne faut pas oublier l'apport d'autres espaces conventionnels et parfois antérieurs à la Convention de Montego Bay (1.1.1.1).

1.1.1.1. Les conventions autres que celle de Montego Bay

De nombreux traités entrent dans ce registre. Nous pensons notamment à deux conventions des années 1970 qui demeurent, à date, des « textes de référence du droit international de la lutte contre les pollutions du milieu marin par les navires »¹⁵ : (i) la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets, signée à Londres, Mexico, Moscou et Washington le 29 décembre 1972 et entrée en vigueur depuis le 30 août 1975 ; cette convention, dans son article 4 de l'*Annexe 1*, inclut directement les déchets plastiques, notamment les « plastiques non destructibles et autres matières synthétiques non destructibles [...] » dans la liste des déchets dont l'immersion est interdite ; (ii) la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL), signée à Londres le 2 novembre 1973 et entrée en vigueur le 2 octobre 1983, est importante. Cette convention s'appuie sur six annexes techniques dont le cinquième nous intéresse particulièrement. En effet, contrairement à son ancienne version, cette *Annexe V*, qui a fait l'objet d'une révision en 2011¹⁶, pose clairement dans le libellé de la règle 1.9, l'interdiction totale de rejeter en mer « toutes les matières plastiques » de quelle que forme que ce soit, « y compris les cordages et les filets de pêche synthétiques, les sacs à ordures en matière plastique et les cendres de matières plastiques incinérées ».

À ces deux traités à vocation universelle, peuvent s'ajouter quelques instruments régionaux qui ont connu un développement en matière de lutte contre la pollution par les plastiques. On pense à : (i) la Convention de Barcelone sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée, initialement adoptée en 1976 puis amendée en 1995, notamment son protocole

¹⁵ S. Gambardella, « L'Organisation maritime internationale et la lutte contre la pollution des océans par les plastiques », *Confluence des droits* *La revue* [en ligne], 2/2022.

¹⁶ Résolution du Comité de protection du milieu marin de l'Organisation maritime internationale. 201 (62), *Amendements à l'annexe du Protocole de 1978 à la Convention pour la prévention de la pollution par les navires de 1973 (Annexe V Révisée)*, adoptés le 15 juillet 2011 et entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

relatif à la prévention de la pollution de la mer Méditerranée par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs qui pose explicitement dans son article 5 de l'*Annexe I*, l'interdiction de jeter les « plastiques persistants et autres matériaux synthétiques persistants qui peuvent matériellement gêner la pêche ou la navigation, diminuer les agréments ou gêner toutes autres utilisations de la mer » ; (ii) la Convention de Carthage de 1983 pour la protection et la mise en valeur du milieu marin de la région des Caraïbes dont une interprétation de l'article 6 permet d'englober les déchets plastiques ; (iii) la Convention de Paris de 1992 pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est (OSPAR), notamment son article 4 ; et (iv) la Convention-cadre de Téhéran de 2003 pour la protection du milieu marin de la mer Caspienne (article 7).

Outre ces traités, la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer peut être invoquée.

1.1.1.2. La Convention des Nations Unies sur le droit de la mer

Signée à Montego Bay en Jamaïque le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994, cette convention souvent désignée sous l'appellation de « Constitution des océans et des mers », comporte plusieurs dispositions relatives à la pollution marine dans un sens large y compris par le plastique. À ce propos, l'article 194 peut être cité. Cette disposition impose l'obligation pour les États parties de prendre, « en fonction de leurs capacités [...] toutes les mesures [...] nécessaires pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin quelle qu'en soit la source, et « notamment les mesures tendant à limiter autant que possible : a) l'évacuation des substances toxiques, nuisibles ou nocives, en particulier de substances non dégradables, à partir des sources telluriques, depuis ou à travers l'atmosphère ou par immersion ». L'article 207 qui vise la pollution d'origine tellurique est tout aussi intéressant, en ce qu'il dicte aux États d'adopter « des lois et règlements pour prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin d'origine tellurique, y compris la pollution provenant des fleuves, rivières, estuaires, pipelines et installations de décharge ».

1.1.2. À propos des autres normes internationales de protection de l'environnement faisant allusion aux déchets plastiques

On peut citer pêle-mêle : (i) la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur élimination, entrée en vigueur en 1992, dont une interprétation large avant les développements substantiels qu'elle a connus en 2019 en matière de lutte contre les pollutions par les plastiques, sur lesquels nous reviendrons, permettait d'y englober les déchets plastiques ; (ii) la Convention de Bonn de 1979 sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, dont la Conférence des Parties a adopté la résolution 11.30 sur la gestion des débris marins lors de sa 11^{ème} réunion en 2014 à Quito¹⁷ ; (iii) la Convention sur la diversité biologique de 1992, dont la Conférence des Parties a adopté en 2016 des lignes directrices pour évaluer, réduire la consommation du plastique, réduire les incidences du plastique par des solutions nouvelles (recours aux formes et matières plus

¹⁷ Annexe VIII, « Résolutions adoptées à la 11^e session de la Conférence des parties » du compte rendu de la session de la Conférence des parties, Quito, 4-9 novembre 2014, PNUE/CMS, mars 2015, doc. PNUE/CMS/COP11/RAPPORT.

écologiques), recourir à l'économie circulaire, consolider le droit¹⁸ ; (iv) la Convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique. Ce texte qui « marque un jalon important dans la construction d'un droit international africain de l'environnement »¹⁹ retient en son article 2 (1) une définition large de la notion de « déchets dangereux » qui permet d'englober certains déchets plastiques ; (v) le Protocole du Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement (Madrid, 1991), dont les annexes exigent de protéger la zone contre le plastique et de l'éliminer (Annexe III, art. 2 et Annexe V, art. 5) ; (vi) la Convention de Stockholm de 2001 sur les polluants organiques et persistants aborde dans une certaine mesure la pollution par les plastiques : certains polluants organiques persistants se retrouvent en effet dans les produits ou déchets de matières plastiques et sont spécialement préoccupants s'ils sont recyclés, mis en décharge ou incinérés.

Au bout du compte, c'est à une sorte d'inventaire à la Prévert que l'on débouche lorsqu'on cherche à savoir comment le droit international public appréhende la problématique de la pollution par les plastiques. Il en résulte que la question n'est traitée que de manière parcellaire.

1.2. La pollution par les plastiques est traitée de façon parcellaire

La multiplication des centres de normes internationales concernant une question aussi cruciale que la pollution par les plastiques présente l'inconvénient de la dispersion des énergies, ce qui ne permet pas de saisir la question *in globo*. En effet, « le cycle de vie des déchets de matières plastiques comprend toute une série d'étapes, de la production à la vente et l'utilisation du plastique, au transport, au recyclage ou à l'élimination des déchets. Selon la situation, les activités nécessaires en vue de lutter contre les effets de la pollution par les plastiques relèveront de la prévention, de la minimisation de la production, ou encore de la gestion des déchets, voire la dépollution ou le nettoyage. Les deux extrémités du cycle de vie des déchets de matières plastiques, la production et l'élimination, sont parfois très éloignées l'une de l'autre dans le temps voire dans l'espace, surtout lorsqu'un processus de recyclage a eu lieu entre-temps, ce qui rend particulièrement délicate l'organisation d'une traçabilité des déchets »²⁰.

Une question aussi complexe que globale exige sinon une approche holistique et systémique dans son traitement du moins une solution globale. Malheureusement, il n'en est rien. Les instruments juridiques internationaux actuels sont assez divers et morcelés. Ce morcellement du cadre juridique, source potentielle de chevauchements ou de concurrences de normes ne permet pas de lutter efficacement contre la pollution par les plastiques dans son entièreté, d'où l'urgence d'un véritable droit international sur la question.

¹⁸ Décision XIII/10 adoptée par la Conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique en 2016, « Gestion des incidences des débris marins et du bruit sous-marin d'origine anthropique sur la diversité biologique marine et côtières ».

¹⁹ F. Ouguergouz, « La Convention de Bamako du 30 janvier 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique », *AFDI*, 1992, pp. 871-884, p. 871.

²⁰ P. Ricard, « Le droit international et la lutte contre la pollution marine par les déchets de matières plastiques », *AFDI*, 2019, pp. 527-553, p. 534.

2. ... à l'urgence d'un véritable droit international de la lutte contre la pollution par les plastiques

En réponse au problème croissant de la pollution par les plastiques et aux lacunes observées dans le cadre juridique actuel, plusieurs initiatives traduisant la volonté de mettre sur pied un véritable droit international de la lutte contre la pollution par les plastiques ont été élaborées ou sont en cours ces dernières années. À la nécessité d'un traité global qui s'impose et dont l'idée fait son chemin (2.2), répond déjà l'adaptation de certains traités existants à la spécificité des déchets plastiques (2.1).

2.1. De l'adaptation de certains traités existants à la spécificité des plastiques...

C'est une évidence et les faits l'attestent que la communauté internationale, en attendant l'adoption d'un instrument universel contraignant qui permettra de résorber la pollution par les plastiques, intègre progressivement cette nécessité à travers l'adaptation de certains traités existants. Ainsi en est-il de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur élimination (2.1.1), de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique (2.1.2).

2.1.1. La Convention de Bâle

Premier et unique instrument universel contraignant en matière de contrôle de mouvements transfrontières de déchets, la Convention de Bâle ne pouvait rester en marge des débats récurrents sur la pollution par les déchets plastiques. Rappelons pour mémoire que jusqu'à la quatorzième Conférence des Parties en 2019, les plastiques n'étaient abordés que de façon incidente et partielle dans les annexes de la convention.

La COP 14 va impulser une nouvelle dynamique à la convention dans le processus de lutte contre les déchets plastiques. Dit autrement, on assiste à une inclusion des déchets plastiques dans le champ de la convention car, nous rappelle la COP, « les déchets plastiques peuvent contenir des substances potentiellement dangereuses, être contaminés par des substances dangereuses ou être mélangés à des déchets dangereux, et peuvent ainsi présenter un risque pour la santé humaine et l'environnement, y compris les écosystèmes terrestres et marins »²¹. Des amendements ont ainsi été apportés aux annexes II, VIII et IX de la convention. Cette modification a introduit la règle du consentement préalable du pays importateur avant toute exportation par un pays des déchets plastiques vers un autre. « Les produits contenant des matières plastiques contaminées ou en mélanges, dont les déchets en plastique difficilement recyclables, font désormais partie à la fois des catégories de déchets demandant un "examen spécial" dans le cadre de l'Annexe II, des catégories de déchets réputés dangereux ("liste orange"), conformément à l'Annexe VIII, qui implique le consentement en connaissance de cause du pays importateur, ainsi que les déchets régis par l'Annexe IX ("liste verte"). Les exportateurs devront obtenir, pour ces déchets

²¹ Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination sur les travaux de sa quatorzième réunion, Genève, 29 avril-10 mai 2019, doc. UNEP/CHW.14/28, p. 67.

plastiques, le consentement préalable des pays importateurs en connaissance de cause, c'est-à-dire qu'ils pourront obtenir des informations sur les produits en question et leur caractère recyclable ou non avant d'accepter l'importation »²².

2.1.2. La Convention de Bamako

La mise en œuvre de la Convention de Bamako n'a pas été une tâche aisée en raison de nombreuses contraintes²³. Aussi, depuis son entrée en vigueur en 1998, seulement trois Conférences des Parties ont-elles été organisées en 2013, 2018 et 2020.

Une étape décisive dans l'encadrement juridique de la pollution par les plastiques a été franchie lors de la troisième Conférence des Parties. Un texte adopté à l'occasion, intitulé « Mesures destinées à prévenir la pollution par les déchets plastiques et leur commerce sur le continent africain et dans ses environs »²⁴, est assez évocateur. La COP se dit inquiète « de plus en plus des conséquences nocives sur l'environnement et la santé humaine des produits et déchets plastiques, y compris les effets de leurs additifs chimiques, qui contiennent souvent des polluants organiques persistants ou des métaux lourds, et des conséquences du rejet direct de déchets plastiques dans les milieux terrestres ou marins, ou de leur incinération, de leur brûlage à l'air libre ou de leur recyclage dans le cadre d'opérations qui exposent les travailleurs et l'environnement à des émissions ou des résidus nocifs »²⁵ ; puis « Accueillant avec satisfaction les nombreuses lois déjà promulguées en Afrique pour réduire la pollution par le plastique par l'interdiction de la fabrication, de l'importation, de l'utilisation et de la vente de sacs de transport en plastique et d'autres articles en plastique à usage unique »²⁶, elle « Décide : 1. D'exhorter les Parties à la Convention et les autres États d'Afrique qui ne l'ont pas encore fait à renforcer ou à compléter la législation en vigueur afin de prévenir le trafic illicite et indésirable de déchets plastiques sur leur territoire et sur le continent africain ; 2. D'exhorter les Parties à prendre des mesures pour ajouter au plus vite toutes les formes de déchets plastiques à l'annexe I de la Convention de Bamako, en gardant à l'esprit les procédures à suivre au titre de l'article 18, afin de garantir que les intermédiaires ne fassent pas du continent africain une cible pour les déchets plastiques étrangers »²⁷. En outre, la COP encourage les Parties à éliminer progressivement, à l'échelon national, les sacs en plastique et autres articles en plastique à usage

²² P. Ricard, *op. cit.*, pp. 547-548.

²³ Il s'agit des contraintes d'ordre financier, du manque d'information, du déficit en ressources humaines. Conférence des Parties à la Convention de Bamako, 12-14 février 2020, UNEP/BC/COP.3/11, Annexe CB.3/3 : Renforcement de la mise en œuvre de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique et de la mobilisation de ressources à cette fin, Décisions adoptées à la troisième conférence des Parties, Brazzaville, pp.14-15.

²⁴ « Rapport de la Conférence des Parties à la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique sur les travaux de sa troisième réunion », *Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement*, Conférence des Parties à la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique Troisième réunion Brazzaville, 12-14 février 2020, UNEP/BC/COP.3/11, pp. 24-25.

²⁵ *Ibid.*, p. 24.

²⁶ *Ibid.*, p. 24.

²⁷ *Ibid.*, p. 25.

unique et d'en interdire la fabrication, l'importation, l'utilisation et la vente dans leur pays, et d'envisager d'adopter une telle interdiction à l'échelon régional sous la forme d'un nouvel article dans la Convention de Bamako²⁸.

Ces quelques ajustements conventionnels sont certes louables, mais ne permettent pas de confronter la pollution par les plastiques *in globo*, d'où la nécessité d'un accord mondial dans ce sens.

2.2. ... à la nécessité d'un accord global

Alors que la pollution par les plastiques est considérée comme une menace réelle à l'échelle planétaire et identifiée comme un des grands défis du droit international de l'environnement²⁹, le cadre juridique international actuel ne couvre pas la totalité des enjeux liés à la question. Les normes qui existent sont éparpillées et ne permettent pas la « résorption [du problème] comme si cette réalité était vouée à rester entre les mains froides de l'indifférence normative »³⁰.

La solution qui vient immédiatement à l'esprit face à cette situation est celle d'une action collective à travers la conclusion d'un accord global qui traiterait de la question. Cette option étudiée dans les cénacles internationaux a atteint son point d'orgue le 2 mars 2022 avec l'adoption par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ANUE)³¹ de la résolution 5/14 intitulée « Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant ». L'ANUE a, à l'occasion, chargé un comité de négociation intergouvernemental (CNI) d'examiner et de finaliser l'objectif, le champ d'application, les obligations et les mécanismes du nouveau traité. Cinq sessions de négociations ont été fixées pour parvenir à ce traité de grande envergure censé couvrir le cycle complet du plastique depuis sa conception jusqu'au stade ultime de son élimination.

Quatre sessions de négociations ont eu lieu en Uruguay (novembre-décembre 2022), en France (avril-mai 2023), au Kenya (novembre 2023), puis au Canada (avril 2024). La cinquième session, qui devait être la dernière, s'est tenue en novembre-décembre 2024 à Busan, en Corée du Sud. N'ayant pas pu achever le processus de négociations, elle a décidé de tenir une seconde partie de sa réunion à Genève en août 2025. Ainsi, malheureusement, le traité ambitieux censé naître fin 2024 n'a pas encore vu le jour. En lieu et place, c'est un « Texte du Président » du CNI³² qui a été rendu public à l'issue de la première partie de la cinquième session. Après des consultations régionales prévues en juin-juillet 2025, le CNI devrait reprendre les négociations et s'efforcer de les parachever lors de sa prochaine réunion à Genève en août 2025.

L'incapacité du CNI de trouver un consensus dans les délais initialement impartis s'explique notamment par la présence de deux blocs aux vues diamétralement opposées. D'un côté, un

groupe de pays (une centaine, dont de nombreux pays africains avec pour tête de proue le Rwanda) réunis au sein d'une coalition dite de haute ambition favorable à une réduction chiffrée de la production du plastique incluant des objectifs précis et désireuse d'étendre la portée du traité à l'ensemble du cycle de vie du plastique. De l'autre, un groupe relativement minoritaire, rassemblé au sein des *like-minded* désireux de se concentrer uniquement sur la gestion des déchets et sur le recyclage, en excluant de la portée de l'accord la phase de production du plastique.

Dans un pareil contexte, il n'y a rien d'étonnant que le texte issu des négociations de Busan ne contienne aucune définition claire de la portée du futur traité. « Le projet d'article 6 est néanmoins relatif à la "production durable" et envisage plusieurs options au sujet d'un éventuel objectif de réduction ou de gestion de la production ou de la consommation des plastiques. Le projet commence également à dresser des listes de produits qui pourraient être visés par des mesures de réduction ou d'interdiction, parmi lesquels les sacs, les couverts, les pailles ou encore certains jouets »³³.

La conférence de Genève tenue du 4 au 5 août 2025 n'a rien donné si ce n'est l'incapacité des 183 États à parvenir à cet accord tant attendu. En effet, une poignée d'États pétroliers mus par des intérêts financiers de court terme et non par la santé de leurs populations ont fait échec à l'adoption de ce traité universel. Aussi, les efforts visant à élaborer cet instrument devraient-ils repartir à zéro après ce nouvel échec. En attendant le calendrier du prochain cycle de négociations, qui n'a pas encore été fixé, la conclusion du traité international destiné à lutter contre la pollution par les plastiques est promise à une longue mésaventure.

L'impossibilité pour les négociateurs de parvenir à un accord consensuel en 2025 n'est cependant pas irréversible. Sans sombrer dans l'optimisme serein souvent reproché à certains juristes en dépit des faits, rangeons-nous du côté de ces autres juristes, parmi les meilleurs, qui croient à un droit en mesure de concilier les contraires, de stabiliser le monde sans l'enliser dans ses maux, de le pacifier sans l'uniformiser, et faisons remarquer que l'idée d'un traité global contre la pollution par les plastiques siège déjà au sein des préoccupations de la communauté internationale. Ce qui veut dire que cette pollution « n'est pas une forteresse inexpugnable »³⁴. Les assauts répétés de bonnes volontés finiront, sinon par fragiliser les oppositions observées, du moins faire naître un consensus entre les thèses en présence afin que le traité tant attendu voie le jour. Puisse seulement l'attente ne pas être trop longue et ce traité ne pas ressembler à l'Accord de Paris, « ce cas topique d'intégration de normes de *soft law* au sein d'un instrument de *hard law*, du fait de l'incapacité des États du monde à s'accorder, pour des raisons politiques, sur un texte trop contraignant à leur égard »³⁵.

²⁸ *Ibid.*, p. 25.

²⁹ UNEP, *UNEP Frontiers 2016 Report. Emerging Issues of Environmental Concern*, Nairobi, 2026, pp. 32 et s.

³⁰ L. Peyen, « La pollution plastique (étude 14) », *Énergie-Environnement-Infrastructures*, n° 11, 2018.

³¹ L'ANUE est un organe universel qui a succédé au Conseil d'administration du PNUE et constitue un espace d'échanges et de propositions en matière de politiques environnementales.

³² https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/46710/Chairs_Text_F.pdf.

³³ S. Cassella, « Traité international contre la pollution plastique : un report sine die des négociations », *Le Club des juristes*, 18 décembre 2022.

³⁴ L. Peyen, *op. cit.*

³⁵ R. Maurel, « Libres propos sur l'actualité du droit international relatif à la lutte contre la pollution plastique des océans », *Confluence des droits - La revue [en ligne]*, 12/2022.

Conclusion

Parvenu au terme de cet exposé, il ressort tout simplement que le droit international de la lutte contre la pollution par les plastiques est une entreprise en cours de construction. En effet, les normes internationales actuellement en vigueur sont éparpillées et ne permettent pas une bonne appréhension de la pollution par les plastiques. La globalité de l'enjeu exigeant l'élaboration d'une solution commune, la communauté internationale travaille aujourd'hui à l'adoption d'un instrument juridique universel contraignant. Reste à savoir si ce pari pourra être gagné à temps et avec un niveau d'ambition permettant de juguler réellement la pollution par les plastiques à travers le monde.

2

***DISPOSITIFS JURIDIQUES NATIONAUX CONÇUS POUR
ENRAYER LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES***

CONTRIBUTION DU DROIT BÉNINOIS À LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES

Pulchérie DONOUMASSOU SIMEON

Chargée de recherche, Laboratoire d'étude et de surveillance environnementale, Bénin

Résumé

Le rôle du droit est central dans la lutte contre les pollutions. Le droit national comme les conventions internationales ratifiées ont été incapables de répondre efficacement à la lutte contre la pollution par les plastiques au Bénin, une réalité insidieuse qui appelle des actions visant à responsabiliser les producteurs de plastique. La pollution par les plastiques n'est pas inexorable au Bénin. Des moyens d'action, comme la mise en place de législations nationales adéquates élargies à la responsabilisation du producteur du plastique, la coordination étroite entre les stratégies et politiques nationales, l'adhésion aux normes régionales et internationales pourront réduire la pollution par les plastiques au Bénin et ses impacts sur l'homme et les écosystèmes.

Mots clés : droit ; lutte contre la pollution par les plastiques ; Bénin.

Abstract

The role of law is central in the fight against pollution. Both national law and ratified international conventions have been unable to effectively address plastic pollution in Benin. Plastic pollution is an insidious reality that calls for action to hold plastic producers accountable. Plastic pollution is not inevitable in Benin. Measures such as the introduction of appropriate national legislation incorporating plastic producer accountability, close coordination between national strategies and policies, and adherence to regional and international standards can reduce plastic pollution in Benin and its impact on people and ecosystems.

Keywords: Law; Fight against plastic pollution; Benin.

Introduction

Le plastique est un matériau synthétique dérivé du pétrole brut. Il est fabriqué à partir de polymères qui sont de longues chaînes de molécules. Selon le dictionnaire Larousse, « le plastique est toute substance pouvant être mise en œuvre par modelage ou par moulage »¹.

La résistance des matières plastiques aux chocs, à la température et leur facilité de mise en forme ont amené l'homme à les adopter dans tous les domaines. En 2024, la production du plastique dans le monde était estimée à 460 millions de tonnes². Au cours des vingt dernières années en effet, la production du plastique a plus que doublé et, avec une nette tendance à la hausse, elle devrait tripler d'ici à 2060³. Aujourd'hui, le plastique, qui a peu à peu remplacé le verre, le bois et le métal est présent partout : du pot de yaourt aux bouteilles de lait en passant par les jouets, les ustensiles de cuisine, le matériel de sport, de transport, sans oublier les microplastiques. La liste est non exhaustive.

À l'instar des autres pays occidentaux et de l'Afrique, le plastique entre dans de nombreux usages au Bénin. Une utilisation si exponentielle représente une grave menace écologique et sanitaire, à l'échelle nationale, continentale et même planétaire. Depuis quelques années donc, la suprématie du plastique est de plus en plus contestée, ce matériau figurant au banc des accusés en raison des menaces qu'il fait peser sur l'environnement et la santé.

La part considérable et dangereuse de la pollution par les plastiques est invisible à l'œil nu. Les microplastiques qui sont de minuscules fragments de plastique de moins de 5 mm de long, polluent nos sols, nos réserves d'eau et affectent de façon insidieuse la santé humaine et animale.

Si l'être humain est scandalisé par des images déchirantes d'animaux sauvages s'étouffant avec des sacs en plastique et l'invasion des mers par les déchets plastiques évalués entre 4 à 12 millions de tonnes par an⁴, la réalité de la pollution par les plastiques est beaucoup plus insidieuse et nécessite des actions.

Facilités par l'ubiquité du plastique et ses effets transfrontières, certains déchets sont même exportés de manière consciente ou non. Ainsi des bouteilles de lait françaises ont été retrouvées en Malaisie dans des décharges sauvages. Les Philippines les ont reçus du Canada, puis le rapatriement de tonnes de déchets dont une partie, qui s'avérait non recyclable, avait été illégalement exportée, a donné lieu à une véritable crise diplomatique⁵.

¹ <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/plastique/61502>.

² Plastics Europe, Plastics. The Facts 2019. *An analysis of European plastics production, demand and waste data*, 2019

³ <https://information.tv5monde.com/afrique/kenya-aucun-consensus-pour-reduire-la-pollution-plastique>.

⁴ J. Jambeck et al., « Plastic waste inputs from land into the ocean », *Science*, 347, 6223, 2015, pp. 768-771.

⁵ J. Blanchet-Gravel, *Guerre des poubelles : après les Philippines, la Malaisie rabroue le Canada*, Sputnik, 30 mai 2019.

Si les pays comme la Chine et la Malaisie ont refusé d'accepter les déchets plastiques provenant d'autres États industrialisés pour des raisons sanitaires et environnementales, plusieurs pays africains continuent d'importer de nombreux objets en plastique neufs ou de seconde main. En effet, une quantité non négligeable de plastique est exporté par les pays industrialisés vers les pays en développement en vue de sa réutilisation ou recyclage ; peu importe que ces derniers soient dépourvus de capacités techniques pour traiter de tels déchets. La conséquence qui en résulte est l'invasion des États africains par le plastique et ses déchets.

Une revue de la littérature juridique sur la problématique de la pollution par les plastiques met à jour quelques études de droit international qui s'intéressent à la question à l'aune de la pollution marine. La présente analyse porte sur un champ plus réduit et part du postulat selon lequel la pollution par les plastiques est un phénomène que le droit béninois cherche à endiguer. En d'autres termes, il s'agira de démontrer que la pollution par les plastiques demeure une préoccupation actuelle en ce sens qu'elle impacte les droits de l'homme et que le droit constitue un moyen pour protéger les personnes et l'environnement contre ce fléau. L'analyse du cadre juridique ne se limitera pas uniquement au niveau national, mais procède d'une approche comparée, tenant compte de la nature transfrontière de la pollution par les plastiques. Il s'agira d'analyser si le droit béninois actuel permet de couvrir les enjeux liés à la pollution par les plastiques en partant des risques pour la santé et l'environnement (1) et de démontrer si les outils qui le composent sont adaptés pour lutter efficacement contre la pollution par les plastiques (2).

1. Le faible potentiel préventif du droit béninois sur la pollution par les plastiques

Étymologiquement, le mot « droit » vient du latin *directus*, qui se traduit par « en ligne droite ». Le dictionnaire du droit privé le définit comme « l'ensemble des dispositions interprétatives ou directives qui à un moment et dans un État déterminés, règlent le statut des personnes et des biens, ainsi que les rapports que les personnes publiques ou privées entretiennent »⁶.

Pendant longtemps le droit national comme le droit international et régional, s'est très peu préoccupé des déchets plastiques, considérés comme tous autres déchets ordinaires. La politique de leur gestion se confondait, en conséquence, avec celle des déchets solides.

1.1. Situation de la pollution par les plastiques au Bénin

La pollution peut être définie comme la destruction ou la dégradation d'un écosystème ou de la biosphère par l'introduction, généralement humaine, d'entités, ou de radiations altérant le fonctionnement de cet écosystème.

La pollution par les plastiques peut donc se définir comme la dégradation causée par l'introduction des déchets plastiques dans les écosystèmes. En 2012, les décharges du Bénin ont accueilli plus de 12 000 tonnes de déchets plastiques dont plus de 50 % étaient des sachets

⁶ <https://www.dictionnaire-juridique.com/definition/droit.php>.

d'emballage pour la plupart jetés dans la rue après usage (à plus de 86 %) ⁷. En 2023, lors de la célébration de la journée mondiale de l'environnement, 2150 kg de déchets plastiques ont été ramassés en une heure, dans un quartier de Cotonou ⁸.

Les conséquences sont alarmantes. Ainsi, sur les animaux, on note avec inquiétude la mort de plusieurs mammifères, d'animaux domestiques et d'oiseaux à cause de la consommation du plastique rejeté dans la mer ou sur terre. Selon Traoré et Doumbia 2013, « les causes principales d'une intervention chirurgicale chez les animaux (vaches, moutons, chèvres, ânes, etc.) sont dues aux plastiques ingurgités par ces animaux dans les tas d'ordures » ⁹.

De façon insidieuse, tous les milieux sont impactés par les microplastiques qui sont des particules de plastique dont la taille est inférieure à 5 mm ¹⁰. Si « les recherches menées jusqu'à présent sur les effets du plastique sur la santé ont été axées entre autres sur des étapes spécifiques du cycle de vie du plastique, sur les produits, processus ou voies particulières d'exposition », les effets sur la santé humaine ne sont pas encore suffisamment clarifiés. Toutefois, depuis 2020, de nombreuses études ont alerté sur les risques des composés perfluorés, des phtalates et sur la présence de micro et nano plastiques dans notre sang et l'ensemble de nos organes ¹¹.

Par ailleurs, le domaine sanitaire fait une grande utilisation du plastique. Les sacs et poubelles de collecte des déchets de soins homologués sont en plastique et ne font pas l'objet de gestion séparative des déchets. Il en est de même des pipettes, boîtes de Pétri et autres consommables en plastique qui représentent une part importante des déchets issus des activités de soins.

Enfin, une observation directe de l'environnement du Bénin, dans tous les départements, a permis de remarquer l'ampleur des dégâts causés par les déchets plastiques et d'affirmer que les impacts environnementaux du plastique dans le pays sont considérables. Les déchets plastiques jonchent le sol béninois et tous les écosystèmes, provoquant une pollution esthétique en milieu rural comme urbain.

La pollution par les plastiques accentue également les changements climatiques en raison de l'augmentation de la production et de l'incinération de déchets plastiques.

⁷ H. Kowanou et al., « Effets de l'incorporation du fondu de déchets de sachets plastiques sur la consistance du bitume et la stabilité du béton bitumineux », *Afrique Science, Revue internationale des sciences et technologie*, 10(2) (2014), pp. 39-52 39.

⁸ Estimation faite par la Société de gestion des déchets et de la salubrité à l'issue de la campagne de sensibilisation et de salubrité initiée récemment par les Nations unies dans le quartier Zongo à Cotonou.

⁹ Union économique et monétaire ouest-africaine, *Étude sur la gestion des déchets plastiques dans l'espace UEMOA*, Rapport final, 2013, p. 36.

¹⁰ M. Smith et al., « Microplastic in seafoods and the implications for human health », *Current environmental health report*, vol 5, n°3, 2018, p. 375 à 386.

¹¹ A. L. Heather et al., "Discovery and quantification of plastic particle pollution in human blood". *Environment International*, 163(2), May 2022.

Une étude récente ¹² a estimé entre 4,8 et 12,7 millions de tonnes, la quantité de plastique introduite en mer par les pays riverains des océans, et cette pollution reste une préoccupation pour un pays côtier comme le Bénin.

Face aux effets néfastes du plastique ci-dessus recensés, le juriste s'interroge sur la capacité du droit béninois à s'attaquer à ce fléau.

1.2. Un droit national inadapté à sanctionner l'auteur de la pollution par les plastiques

Le Bénin a calqué son système juridique sur celui de la France et le droit civil n'a pas, contrairement au droit pénal, connu une grande réforme. En dépit du fait que le droit classique soit très peu orienté vers des préoccupations environnementales, il est indiqué, d'avoir un regard profond sur cet instrument juridique pour analyser la question de la pollution par les plastiques.

La responsabilité de l'auteur de la pollution par les plastiques reste la priorité à évoquer étant donné que celle-ci suppose l'introduction dans l'environnement du plastique par un auteur. Il faut d'entrée de jeu relever que les atteintes à l'environnement posent des problèmes difficiles à traiter par le droit classique. L'affaire Erika en France reste la preuve palpable de cette complexité à appréhender des conséquences civiles liées au dommage environnemental. La diversité des préjudices et la multiplicité des victimes ne facilitent point la tâche au juge. Dans le cas de la pollution par les plastiques, cette situation est complexifiée davantage par la multiplicité des auteurs de la pollution.

Si déjà en 1845 la Cour de cassation, dans une affaire de pollution industrielle, avait condamné le propriétaire d'une forge dont la fumée se déversait sur une propriété contiguë à indemniser son voisin, la mise en œuvre de la responsabilité n'est pas aussi aisée dans le cas de la pollution par les plastiques. L'article 1240 (ancien article 1382) du code civil dispose que « tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer » et pose le principe de la responsabilité civile. Transposée à la pollution par les plastiques, la véracité du dommage causé aux écosystèmes par le plastique reste une évidence, mais la preuve de l'auteur de l'introduction du plastique, l'identification des victimes et le lien de causalité seront peu aisés, pour le juge à établir. Faudrait-il alors rechercher la responsabilité sur le fondement de la faute du pollueur.

La preuve de la faute est aujourd'hui facilitée par la multiplication de dispositions nationales législatives et réglementaires qui imposent des obligations en matière d'élimination de déchets et dont la violation est constitutive de faute. C'est dans cet esprit que l'article 27 de la Constitution ¹³ dispose que toute « personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement ».

¹² S. Yakobowski, *La pollution plastique des océans dans le monde : les sources, les solutions et les rôles du Canada* (Étude générale), Bibliothèque du Parlement, Ottawa, Canada, 22 septembre 2019.

¹³ Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République, modifiée par la loi n° 2019-40 du 7 novembre 1919.

L'article 66 de la loi n° 98-30 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement définit le déchet comme « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou plus généralement tout bien meuble abandonné, ou destiné à l'abandon ». L'article 68 de la même loi prohibe le dépôt de déchet dans tout endroit autre que le lieu d'élimination ou d'entreposage. Nul doute que le non-respect de cette obligation constitue une faute. La responsabilité du fait de la chose peut sembler envisageable du moment où le plastique a été produit par un industriel, qui devrait assurer son élimination. Le recours à l'anormalité peut aider le juge et justifier l'obligation de réparer en l'absence de faute. Par ailleurs, la démonstration du lien de causalité entre la pollution par les plastiques et l'atteinte à la santé va reposer sur des études médicales et scientifiques, encore insuffisantes. À ce propos, plusieurs organismes¹⁴ de recherche réclament des études sur les conséquences des microplastiques, pour combler le déficit de données sur la santé.

Le décret n° 2002-484 du 15 novembre 2002 portant gestion rationnelle des déchets biomédicaux et le décret n° 2003-332 du 27 août 2003 portant gestion des déchets solides n'ont pas tenu compte spécifiquement des déchets plastiques. Toutefois, l'article 9 du décret relatif aux déchets solides met à la charge du producteur de déchet la responsabilité de sa gestion. L'article 70 dudit décret punit les infractions conformément aux textes législatifs en vigueur, inexistantes.

Mais depuis 2017 le Bénin a réduit considérablement ce fossé en adoptant la loi¹⁵ qui interdit l'utilisation de sachets non biodégradables. Malheureusement, elle ne traite que des sacs en plastique non biodégradables. L'article 17 interdit le déversement, le jet de sachets en plastique dans les rues, les voies publiques, les abords des habitations et autres lieux publics, en milieu urbain et rural, dans les infrastructures des réseaux d'assainissement, dans les cours et plans d'eau, la mer et leurs abords, par-dessus bord des véhicules. Ces dispositions ne couvrent pas certains produits plastiques à usage unique ou produits plastiques jetables comme les verres, les plats, les pailles à usage unique communément appelés « à jeter ». Par ailleurs, l'article 19 institue la mise en place par les importateurs et les producteurs d'un système de collecte des sachets en plastique biodégradables. Mais plus de sept ans après l'entrée en vigueur de la loi, aucun système de collecte n'est mis en place, du moment où l'administration en charge de l'environnement n'a pris aucun texte réglementaire pour clarifier les conditions et les caractéristiques du système ainsi que celles du contrôle.

L'étude du cadre national juridique révèle que le Bénin a recouru aussi aux instruments économiques depuis 2003 pour régler la problématique de la gestion des pollutions. L'article 10 de la loi n° 2003-23 du 26 décembre 2003 portant loi de finances pour la gestion 2004 a institué les écotaxes sur les actes et activités de pollutions : l'importation de pneus neufs ou usagers et d'emballages en plastique. Ladite écotaxe, estimée à 5 % de la valeur CAF¹⁶, est recouvrée

¹⁴ M. Smith et al., *op. cit.*

¹⁵ Loi n° 2017-39 du 26 décembre 2017 portant interdiction de la production, de l'importation, de l'exportation, de la commercialisation, de la détention, de la distribution et de l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables.

¹⁶ Coût, assurance et fret.

conformément aux dispositions de l'arrêté n° 194/MEF/DC/SGM/DGDDI/DGID/DGTCP/RGF du 17 mars 2009 portant modalités de recouvrement des écotaxes sur les pneus, les emballages en plastique, les piles et accumulateurs et le tabac. Ce texte n'a pas précisé les conditions d'utilisation des écotaxes. L'institution de la taxe sur les bouteilles en plastique n'a pas amélioré leur recyclage du moment où la collecte et le recyclage ne sont pas organisés. La question se pose dès lors de savoir si le droit international de l'environnement s'avère plus adéquat pour combler le gap observé dans la prise en charge de la pollution par les plastiques par le droit national.

2. La pollution par les plastiques sous l'angle du droit international de l'environnement

Les négociations de la communauté internationale pour l'adoption de conventions internationales portaient sur des problèmes ponctuels mais quelle place ont-elles accordé à la pollution par les plastiques ?

2.1. La faiblesse des conventions internationales

Le droit de l'environnement a couvert plusieurs domaines en fonction des préoccupations internationales et factuelles. Si l'objectif de la protection de la biodiversité a par exemple amené la communauté internationale à adopter une panoplie de traités internationaux¹⁷, la lutte contre la pollution par les déchets n'a pas connu une évolution analogue.

Le Bénin a signé plusieurs conventions relatives à la pollution, y a adhéré ou les a ratifiées. En effet, il a adhéré le 28 avril 2011 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion des déchets et d'autres matières, dont l'article 3 définit les « déchets et autres matières » comme des matériaux et substances de tout type, de toute forme et de toute nature ». La convention s'est aussi préoccupée des substances et matières dont l'immersion nécessite des précautions spéciales en les énumérant expressément à travers les annexes II A et II B. Malheureusement les plastiques n'y sont pas visés. Cette convention n'a pas pris en compte les mouvements transfrontières malgré la reconnaissance de l'obligation générale de ne pas causer de dommage transfrontière affirmée par la jurisprudence dans l'affaire de la Fonderie du Trail¹⁸.

L'article 3 du Protocole conclu à Londres le 7 novembre 1996 prescrit aux Parties une approche de précaution en matière de protection de l'environnement contre l'immersion de déchets ou autres matières. L'alinéa 4 incite les Parties contractantes à prendre des mesures plus strictes conformes au droit international pour ce qui est de la prévention, de la réduction ou de l'élimination de la pollution. Il faut souligner que le Bénin n'a pas adhéré à ce protocole.

La Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination du 22 mars 1989 a été ratifiée par le Bénin en 1997 et fait partie des

¹⁷ Conventions sur la diversité biologique (1992), sur les zones humides d'importance internationale (1971), sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel (1972), sur le commerce international de la faune et de la flore menacées d'extinction (1973).

¹⁸ Affaire de la Fonderie de Trail (États-Unis c. Canada), 11 mars 1941, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III, p. 1965.

conventions quasi universelles¹⁹ à caractère obligatoire en matière de contrôle des mouvements transfrontières de déchets. Elle n'a défini ni la pollution, ni les plastiques. Mais l'article 2, alinéa 18 a clarifié le concept de « producteur » qui est « toute personne dont l'activité produit des déchets dangereux ou d'autres déchets ou, si cette personne est inconnue, la personne qui est en possession de ces déchets et/ou qui les contrôle ». Cette définition non seulement a intégré le générateur de déchets et son possesseur, mais aussi celui qui en a le contrôle. Il est important de relever ici une avancée notoire en ce qui concerne le plastique, en mai 2019, lors de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle. Par l'amendement des annexes, les Parties ont reconnu que « les déchets plastiques peuvent contenir des substances potentiellement dangereuses, être contaminés par des substances dangereuses ou être mélangés à des déchets dangereux, et peuvent ainsi présenter un risque pour la santé humaine et l'environnement, y compris les écosystèmes terrestres et marins »²⁰. Ils nécessitent donc un « examen spécial ».

Cette avancée a élargi le champ d'application de la Convention de Bâle aux déchets plastiques dangereux.

La plupart des conventions ratifiées par le Bénin, font en outre référence aux principes des Déclarations de Stockholm et de Rio. Ceux de précaution, de prévention et du pollueur-payeur peuvent jouer un rôle de taille dans la gestion de la pollution par les plastiques.

Le principe de prévention est applicable dès lors que l'effet d'une activité humaine est connu. Sa mise en œuvre a permis d'élaborer le cadre juridique de l'évaluation environnementale, avec la prise du décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001, actualisé en 2008, en 2015 puis en 2022 par le décret n° 2022-390 du 13 juillet 2022 portant organisation de la procédure d'évaluation environnementale. Le décret a précisé les règles de réalisation des procédures et les catégories de projets²¹ concernés, sans une précision sur les projets utilisant ou générant le plastique.

Le principe de précaution n'a pas connu la même internalisation. Sa mise en œuvre appelle la prise de mesures pour éviter des risques de dommages incertains c'est-à-dire tout « événement dommageable dont la survenance est incertaine, quant à sa réalisation ou à la date de cette réalisation »²². Le Bénin l'a faiblement internalisé contrairement à d'autres pays. Au Canada par exemple, la Cour fédérale a utilisé le principe de précaution dans sa décision sur la rainette faux-grillon à La Prairie²³.

Le principe du pollueur-payeur²⁴ a, quant à lui, servi de fondement pour la création des écotaxes dont le plastique constitue une des assiettes.

¹⁹ Elle comporte 187 Parties.

²⁰ Décision BC-14/13, « Mesures supplémentaires pour s'attaquer au problème des déchets plastiques dans le cadre de la Convention de Bâle », paragraphe 14.

²¹ L'article 25 classe en quatre catégories (A, B, C, D) les projets devant faire l'objet d'une étude d'impact environnementale et sociale.

²² G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, Quadrige, 8^e éd., 2007, p. 833.

²³ La Cour a été saisie à la suite d'un décret pris d'urgence, dans le cadre de la loi sur les espèces en péril, pour protéger la rainette faux-grillon de l'Ouest dans le Bois de la Commune, à La Prairie, au Québec, <https://cqde.org/fr>.

²⁴ Principe 16 de la Déclaration de Rio.

Ces principes n'ont tout de même pas inspiré la mise en place de politiques ambitieuses de lutte contre la pollution par les plastiques. La pollution générée par les déchets plastiques n'a été prise en compte par aucun instrument international. Toutefois des actions nationales et régionales constituent des moyens concrets de lutte.

2.2. Une lutte nationale et régionale contre la pollution par les plastiques

L'actualisation du cadre juridique national est l'action primordiale devant permettre la mise en place de dispositions adéquates de lutte contre la pollution par les plastiques, notamment la loi relative aux sachets en plastique non biodégradables et la prise de ses textes d'application. L'objectif est d'élargir le champ d'application de la loi à la production et l'utilisation de plastique à usage unique comme les pailles, gobelets, verres et assiettes et d'interdire l'importation des déchets plastiques de l'Europe vers le Bénin. Il est indispensable que le Bénin élabore une stratégie nationale de collecte des déchets plastiques et de leur élimination, et crée des organes et mécanismes de contrôle et de suivi de la pollution par les plastiques.

L'amélioration des systèmes de contrôle pour un suivi efficace des flux formels et informels de produits plastiques et l'application de la loi sont des étapes cruciales pour l'effectivité de la lutte contre la pollution par les plastiques.

Le Bénin devrait en outre explorer la responsabilité élargie des producteurs en application du principe pollueur-payeur qui impose au producteur d'intégrer le coût de la prévention et de gestion des déchets dans le coût du produit. Cette responsabilité participera à l'amélioration de la lutte contre la pollution par les plastiques pour combler les insuffisances du droit classique et ne plus limiter l'application du principe du pollueur-payeur au prélèvement des écotaxes. Il est déjà salutaire que le projet de loi sur l'environnement en attente d'adoption par le législatif, intègre cette responsabilité qui obligera toute entreprise productrice d'emballages en plastique.

Les écotaxes perçues constituent pourtant les premières ressources du Fonds national pour l'environnement et le climat selon l'article 59 du décret 2017-128 du 27 février 2017 portant approbation de la création du Fonds éponyme. Il importe de les investir aussi dans la lutte contre la pollution par les plastiques²⁵.

L'adhésion au Protocole de 1996 à la Convention de 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets et sa mise en œuvre devra offrir au Bénin l'opportunité d'exécuter les obligations que le protocole met à la charge des États Parties.

Sur un autre volet, le Bénin devrait envisager l'adoption d'un modèle d'économie circulaire basée sur le principe de réduction, réutilisation et recyclage qui offre un excellent potentiel de réduction des déchets plastiques avec la prise de mesures d'incitation pour les produits recyclables et réutilisables, et de réduction des matériaux d'emballages non recyclables.

²⁵ <https://magazinedelafrique.com/african-business/de-lutilisation-concrete-des-ecotaxes-au-benin/>. Selon A. Gnanvi, directeur général du Fonds national pour l'environnement et le climat, « les écotaxes sont utilisées comme réparation et sont destinées à des projets compatibles avec le climat ».

Il s'agira surtout d'adopter une approche qui tienne compte du cycle de vie du plastique pour diminuer le volume de production et de consommation. Le Bénin pourrait aussi suivre l'exemple du Ghana qui a lancé en octobre 2019, le Partenariat national d'action sur le plastique²⁶ dans le cadre de l'initiative du Partenariat mondial d'action sur le plastique.

Les mesures devraient s'élargir au soutien aux institutions de recherche sur les matériaux en matières durables comme la résine et les produits de substitution au plastique.

Enfin, le Bénin devrait envisager une sensibilisation sur la gestion efficace des déchets plastiques.

Par ailleurs, la régionalisation de la lutte est indispensable avec l'adoption de règlements régionaux et la création d'infrastructures de gestion des déchets par les pays côtiers ouest-africains afin de combler les lacunes du cadre juridique régional sur la gestion du plastique²⁷.

L'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) travaillent pour l'élaboration d'une stratégie régionale de gestion durable des déchets plastiques. Le Programme régional marin et côtier de la côte atlantique de la région de l'Afrique de l'Ouest, du centre, et du sud de la Convention d'Abidjan s'est engagée à fournir à la sous-région un plan d'action pour la protection des côtes et des océans contre la pollution par les plastiques.

La région pourrait aussi s'inspirer de l'exemple du Nigéria par l'introduction de normes vertes pour les plastiques recyclés. Le Nigéria depuis 2016, a introduit des normes de qualité alimentaire pour les plastiques récupérés, qui visent à stimuler ou rendre obligatoire le principe de circularité. Ces normes ont fixé une teneur minimale en plastique recyclé dans la production de plastiques.

La régionalisation devra en outre viser l'élargissement de la responsabilisation du producteur du plastique et une stratégie régionale sur les plastiques. Ces actions communes obligeront tous les États de la sous-région à agir efficacement contre la pollution par les plastiques.

Les discussions internationales actuelles dans le cadre de l'élaboration d'un nouvel accord international pour appréhender la pollution par les plastiques, laissent espérer que la communauté internationale disposera sous peu d'une convention internationale. Reste à souhaiter que l'action soit cohérente et prenne en compte tous les impacts de la pollution par les plastiques. En attendant l'adoption dudit accord et son entrée en vigueur à travers les processus de la ratification, la mise en œuvre des dispositions juridiques nationales et régionales reste le seul recours pour lutter contre la pollution par les plastiques.

²⁶ <https://www.weforum.org/gpap>.

²⁷ Banque mondiale, « La pollution plastique dans les zones côtières ouest-africaines », p. 33, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099029307112317753/pdf/IDU0c942f506056bf04ee5093700d03d8e5b413e.pdf>.

Conclusion

Le droit béninois a connu un développement important avec l'adoption de la loi interdisant l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables, l'institution des écotaxes sur les plastiques et la ratification de certains accords multilatéraux. Les réflexions menées autour de la contribution du droit béninois à la lutte contre la pollution par les plastiques ont permis de mettre en lumière les différents apports de ce droit à la lutte contre ce fléau. Malgré ces évolutions à la fois importantes et prometteuses, le droit béninois demeure, en partie, inadapté aux défis que pose la lutte contre la pollution par les plastiques. Le caractère diffus de cette pollution et surtout des microplastiques ainsi que le décalage entre le fait de pollution et le dommage rendent difficile l'application de la responsabilité pour faute et sans faute établies par le code civil.

Par ailleurs, les conventions internationales ratifiées par le Bénin n'ont pas non plus relevé ce défi, malgré la mise en œuvre des principes de prévention, de précaution et du pollueur-payeur. L'insuffisance du droit béninois résulte en outre du fait de la non-publication des textes d'application, mais aussi des données sur la pollution par les plastiques ; toutes choses qui rendent difficile l'application du droit. Certains principes internationaux universels comme la prévention, la précaution et le pollueur-payeur ont été indirectement applicables à la lutte contre la pollution par les plastiques, même s'ils ne la visent pas spécifiquement. Le Bénin s'est inspiré de ces principes pour mettre en place un cadre juridique de lutte contre la pollution par les plastiques. Malgré des évolutions notées à travers la mise en place d'une loi spécifique qui interdit la production et l'utilisation de sachets en plastique non biodégradables, l'interaction que leur mise en œuvre devrait impliquer autour de la gestion de la pollution par les plastiques n'a pas été une réalité. De plus, ce cadre n'a ni appréhendé les plastiques jetables ni le cycle de vie des matières plastiques.

Les instruments économiques institués sur les plastiques jetables n'ont été d'aucune efficacité, parce que pensés dans des cadres institutionnels différents et visant des préoccupations différentes.

L'élargissement de la convention de Bâle au plastique, la régionalisation du droit et la négociation de l'accord multilatéral sur le plastique, restent les espoirs de taille pour aborder avec efficacité la pollution par les plastiques.

LA LUTTE CONTRE LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES AU CAMEROUN : UNE DÉCENNIE PERDUE ?

Paule Jessie NANFAH

Docteur en droit public, Université de Poitiers

Résumé

Liée à un matériau qui cristallise les enjeux de la société de consommation, la pollution par les plastiques est une menace protéiforme qui mobilise l'attention des États. Pour faire face à cette menace, ces derniers ont adopté divers instruments juridiques. Si ces textes organisent surtout la gestion des déchets, ils peuvent aussi être mobilisés dans le cadre de la lutte contre la pollution par les plastiques. À l'instar d'autres pays africains, le Cameroun a adopté en 2012 un arrêté conjoint portant réglementation de la fabrication, de l'importation et la commercialisation des emballages non biodégradables. Ce texte a suscité de nombreux espoirs, mais n'a pas produit les résultats escomptés. Il n'a pas provoqué les changements attendus et sa contribution à la lutte contre la pollution par les plastiques est mitigée. Au regard de ce bilan, la décennie écoulée apparaît comme une décennie perdue pour la lutte contre la pollution par les plastiques au Cameroun.

Mots clés : plastique ; pollution ; emballages en plastique ; arrêté conjoint ; Cameroun.

Abstract

Linked to a material that reflects the challenges of consumer society, plastic pollution is a multifaceted threat that attracts the attention of States. To address this threat, States have adopted various legal instruments. While these texts mainly govern waste management, they can also be used to combat plastic pollution. Following the example of other African countries, Cameroon adopted in 2012 a joint decree regulating the manufacture, import and marketing of non-biodegradable packaging. This text raised many hopes, but did not produce the expected results. It did not bring about the expected changes, and its contribution to the fight against plastic pollution has been mixed. In view of this assessment, the past decade appears to have been a lost one in the fight against plastic pollution in Cameroon.

Keywords: Plastic; Pollution; Plastic packaging; Joint decree; Cameroon.

Introduction

Depuis sa découverte au 19^{ème} siècle, le plastique va progressivement s'intégrer à la vie quotidienne. Matériau durable, peu coûteux et léger¹, le plastique va connaître un essor continu et ininterrompu grâce aux sociétés de consommation modernes². Cependant, au fil des années, un certain nombre de critiques concernant ses qualités intrinsèques, la dépendance au pétrole qu'il entraîne et sa dissémination nocive en tout point du globe vont apparaître³. S'agissant de ce dernier point, une étude a permis d'établir que « 8, 3 milliards de tonnes de plastiques ont été générées par nos sociétés depuis la mise au point des premières résines, dont 4,9 milliards auraient été rejetés directement dans l'environnement ou dans des décharges en à peine plus d'une centaine d'années »⁴.

Aujourd'hui, le plastique représente une menace majeure pour l'environnement. Il est à l'origine d'une pollution qui a « un caractère à la fois terrestre et maritime, transfrontalier, spatialement diffus et temporellement différé »⁵. La pollution par les plastiques, visible et néfaste, est désormais au cœur des préoccupations des États. Ces derniers ont mis en place des dispositifs politiques et juridiques pour lutter contre ce phénomène inquiétant. Sur le plan juridique, ces dispositifs ont surtout pris la forme d'instruments juridiques internationaux dont le contenu peut être mobilisé pour la lutte contre la pollution par les plastiques et de législations nationales plus directement consacrées aux déchets plastiques.

De ce point de vue, « l'Afrique est le continent qui présente le pourcentage le plus élevé de pays ayant mis en place des interdictions d'utilisation de produits en plastique »⁶. Également préoccupé par cette pollution persistante, le Cameroun a vite suivi cette tendance et s'est doté de textes juridiques relatifs à la gestion des déchets en général et des déchets plastiques en particulier. Avec l'arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages biodégradables, le Cameroun a interdit ces produits plastiques. Ce texte pose les jalons de la prise en compte des matières plastiques par le droit camerounais. L'arrêté-conjoint démontre l'importance accordée à la pollution par les plastiques. Cependant, on peut se demander quel est son impact sur la lutte contre la pollution au Cameroun ? Au regard des divers facteurs d'ordre économique ou social qui ont pu entraver sa mise en œuvre, dans quelle mesure cet arrêté conjoint a-t-il contribué à faire reculer cette pollution ?

Le cadre général de la lutte contre la pollution par les plastiques (1) laisse apparaître un bilan en demi-teinte (2). En effet, l'arrêté conjoint s'insère dans un cadre juridique embryonnaire

¹ O. Billant et M. Bonnin, « Vers l'interdiction des sacs plastiques en Afrique atlantique : une analyse numérique en droit de l'environnement », *Mondes en développement*, vol. 1, n° 193, 2021, p. 8.

² *Dictionnaire critique de l'anthropocène*, CNRS Éditions, 2020, p. 648.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ O. Billant et M. Bonnin, *op. cit.*

⁶ J. Althoff (dir.), *Atlas du monde. Faits et chiffres sur le monde des polymères synthétiques*, Heinrich-Böll-Stiftung, La Fabrique Écologique et Break Free From Plastic, 2020, p. 46.

qu'il est supposé renforcer. Cependant, au regard des facteurs de divers ordres qui entravent sa mise en œuvre, les résultats obtenus ne peuvent qu'être mitigés.

1. Le cadre général de la lutte contre la pollution par les plastiques

Dans la plupart des États, le sujet du plastique est intégré dans la question plus globale de la gestion des déchets. Aussi, dans le cadre de la lutte contre la pollution par les plastiques, ce sont en général les règles juridiques applicables aux déchets qui sont mobilisées (1.1). Cela s'explique dans la mesure où, pendant longtemps, l'utilisation du plastique n'est pas apparue comme un enjeu majeur justifiant l'élaboration de règles spécifiques (1.2).

1.1. La mobilisation des règles juridiques applicables aux déchets

Pour identifier les règles juridiques consacrées à la gestion des déchets, il faut se situer à la fois au niveau international et au niveau national. Sur le plan international, deux instruments emblématiques peuvent être considérés comme le réservoir qui rassemble l'essentiel des règles juridiques traitant de manière spécifique des déchets : la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux⁷ et leur élimination et la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique⁸.

Les dispositions de ces deux conventions ont largement imprégné le droit camerounais, notamment la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, le décret n° 2012/2809/pm du 26 septembre 2012 fixant les conditions de tri, de collecte, de transport, de récupération, de recyclage, de traitement et d'élimination finale des déchets ainsi que les autres textes d'application.

La diversité de ces textes montre qu'au Cameroun, les déchets font l'objet d'une panoplie de règles qui vont probablement s'enrichir avec l'évolution des enjeux. Si au moment de leur élaboration la question des déchets plastiques n'avait pas la même ampleur qu'aujourd'hui, il reste certain que ces textes ont une réelle utilité pour la lutte contre la pollution par les plastiques. En effet, en procédant à la définition des termes et à la mise en place des procédures ainsi que des sanctions, ces textes fixent le cadre minimal qui peut conduire à la formulation de règles plus spécifiques pour faire face au défi de la pollution par les plastiques. Le recours aux règles juridiques relatives à la gestion des déchets pour traiter la question de la pollution par les plastiques est une opportunité qui ne peut être négligée. Il permet, d'une part, de pallier un vide juridique qui ne peut qu'être préjudiciable au regard des enjeux liés à la pollution par les plastiques, et d'autre part, d'identifier leurs points de fragilités afin d'y apporter des solutions adéquates au moment de l'élaboration des textes destinés à régir la gestion des déchets plastiques.

⁷ Adoptée en 1989, elle est entrée en vigueur en 1992. Cette convention vise à protéger la santé humaine et l'environnement des effets néfastes résultant de la gestion et de l'élimination des déchets dangereux et autres déchets, notamment en mettant en place une procédure de consentement préalable en connaissance de cause pour contrôler les mouvements transfrontières de ces déchets. Le Cameroun l'a ratifiée en le 11 février 2000.

⁸ Signée en 1991, elle est entrée en vigueur en 1998. Cette convention vise à protéger la santé des populations et l'environnement des pays africains en interdisant l'importation de tous les produits dangereux et déchets radioactifs.

1.2. La prise en compte progressive des spécificités des plastiques

Même si de nombreuses critiques ont été formulées à l'endroit des différents textes consacrés à la gestion des déchets⁹, il faut reconnaître que leurs dispositions constituent un point d'appui à partir duquel des instruments juridiques dédiés à la gestion des déchets plastiques peuvent être élaborés et mis en œuvre. Longtemps ignorés, les déchets plastiques sont aujourd'hui au centre d'enjeux environnementaux, économiques et sociaux qui commandent que des mesures spécifiques soient prises. Confrontés aux conséquences que la pollution par les plastiques entraîne, les États ont entrepris de se mobiliser pour apporter des réponses efficaces à ce problème complexe et global.

À l'échelle internationale, on a ainsi pu constater l'adaptation récente de la Convention de Bâle notamment à la spécificité des déchets plastiques. En effet, « avant la quatorzième Conférence des Parties, en 2019, les plastiques n'étaient que très partiellement intégrés dans le champ d'application matériel de la Convention. Seuls certains produits plastiques étaient mentionnés, et cela au sein de deux annexes ». Les dispositions concernées « ont été largement complétées en mai 2019 lors de la Conférence des Parties à la Convention. En particulier, le contrôle des déchets plastiques contaminés ou en mélanges s'est vu considérablement renforcé [...]. La Conférence a ainsi rappelé que « les déchets plastiques peuvent contenir des substances potentiellement dangereuses, être contaminés par des substances dangereuses ou être mélangés à des déchets dangereux, et peuvent ainsi présenter un risque pour la santé humaine et l'environnement, y compris les écosystèmes terrestres et marins »¹⁰. À ce stade, il convient également de souligner que des efforts sont accomplis par les États en vue de la conclusion d'un traité international sur la pollution par les plastiques¹¹.

Au niveau interne les avancées dans la prise en compte des spécificités des plastiques sont plus manifestes. Nombreux sont les États qui ont adopté une législation relative aux sacs en plastique notamment. Sur le seul continent africain, plus de trente pays ont adopté des instruments juridiques pour encadrer la production, l'importation, la détention et/ou la commercialisation des emballages plastiques notamment¹². Au Cameroun, il a fallu attendre 2012 pour voir arriver le premier texte spécifiquement dédié à un produit plastique, l'arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages biodégradables. Signe visible d'une évolution du droit camerounais, ce texte a vite montré ses limites.

⁹ P. Ricard, « Le droit international et la lutte contre la pollution marine par les déchets de matières plastiques », *Annuaire français de droit international*, LXV, 2019, pp. 527-554 ; L. El Bouchtioui, « L'évolution de la réglementation de l'exportation des déchets : une réglementation à caractère hétéroclite », *Droit et Ville*, vol. 1, n° 87, 2019, pp. 179-190.

¹⁰ P. Ricard, « Le droit international et la lutte contre la pollution marine par les déchets de matières plastiques », *op. cit.*, p. 20.

¹¹ Adoptée par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, la Résolution 5/14 a ouvert un cycle de négociations qui devrait se clôturer en 2024. L'objectif de ces négociations est d'aboutir à la signature d'un traité international sur la pollution par les plastiques.

¹² O. Billant et M. Bonnin, « Vers l'interdiction des sacs plastiques en Afrique atlantique : une analyse numérique en droit de l'environnement », *op. cit.*

2. Le renforcement apparent de la lutte contre la pollution par les plastiques

L'adoption de l'arrêté conjoint de 2012 a permis de renforcer le cadre juridique consacré à la gestion des déchets au Cameroun. Ce texte qui s'est saisi d'une question longtemps ignorée marque une étape importante dans la lutte contre la pollution par les plastiques (2.1). Cependant, la réalité de sa mise en œuvre a permis de constater qu'il n'était pas à la hauteur du défi que constitue la pollution par les plastiques (2.2).

2.1. L'adoption de l'arrêté conjoint : une avancée en trompe-l'œil

Dilué dans la notion de déchet¹³, le plastique a eu du mal à apparaître comme un sujet spécifique méritant une attention particulière. En effet, ce n'est qu'à la faveur de la prise de conscience de l'ampleur de la pollution causée par les plastiques que les autorités camerounaises ont consenti à traiter cette problématique. Sur le plan juridique, cette prise de conscience s'est traduite par l'adoption de l'arrêté conjoint. Ce texte est venu compléter un dispositif juridique qui s'est révélé insuffisant pour lutter contre la pollution par les plastiques. Aussi, il convient de considérer l'existence de ce texte comme une avancée susceptible de contribuer à la protection de l'environnement. Au regard de la menace que la pollution par les plastiques représente, on peut regretter que ce texte ait été limité à la réglementation des emballages en plastique non biodégradables. Cependant, dans un contexte marqué par la prolifération du plastique, deux arguments soutiennent cette approche.

À la faveur d'une grande variété d'activités, le plastique s'est progressivement imposé dans les usages. Perçu dès sa découverte comme un matériau de grande qualité, durable, peu coûteux et léger¹⁴, le plastique est notamment utilisé pour la fabrication des emballages et des produits à usage unique. En raison des avantages que ce matériau présente, il est devenu indispensable et sa production dans le monde n'a cessé d'augmenter. Si cette augmentation concerne aussi le continent africain, cela tient notamment au développement de la grande distribution, de l'absence ou des défaillances des infrastructures de gestion des déchets¹⁵. Il faut aussi noter que les emballages en plastique représentent plus du tiers des plastiques produits dans le monde en 2020 et la demande ne cesse de croître¹⁶.

Or, « selon les estimations actuelles, 40 % environ des produits plastiques sont jetés au bout de moins d'un mois »¹⁷, ce qui amplifie les difficultés en matière de traitement des déchets. Au Cameroun par exemple, environ 600 000 tonnes de ces déchets sont produites annuellement, production à laquelle il faut ajouter les volumes importés qui ont été de 107 743 tonnes en 2018¹⁸. En comparant ces chiffres avec des statistiques indiquant qu'en 2011 les matières

¹³ L. Peyen, « Le défi plastique », *Recueil Dalloz*, n° 33, 2018, p. 1815.

¹⁴ O. Billant et M. Bonnin, « Vers l'interdiction des sacs plastiques en Afrique atlantique : une analyse numérique en droit de l'environnement », *op. cit.*

¹⁵ Ministère de l'Environnement, de la protection de la nature et du développement durable (MINEPDED), *Stratégie nationale de lutte contre la pollution par les plastiques*, 2022, p. 13.

¹⁶ J. Althoff (dir.), *Atlas du monde. Faits et chiffres sur le monde des polymères synthétiques*, *op. cit.*, p. 15.

¹⁷ *Idem.*

¹⁸ Ministère de l'Environnement, de la protection de la nature et du développement durable (MINEPDED), *Stratégie nationale de lutte contre la pollution par les plastiques*, *op. cit.*, pp. 28-29.

plastiques représentaient 9,4 % des déchets bruts dans la seule ville de Yaoundé¹⁹, on peut aisément se rendre compte du nombre de plastiques dans l'espace camerounais. Cette omniprésence des déchets plastiques, liée en grande partie à l'utilisation des emballages éponymes, n'est pas sans conséquence pour l'environnement.

Symboles d'une pollution croissante, persistante, particulièrement visible et néfaste²⁰, les emballages en plastique accentuent la crise environnementale. En l'état actuel, ils sont la cible principale de la lutte contre la pollution par les plastiques. C'est ce que laisse apparaître l'examen des textes juridiques nationaux qui, par les règles s'appliquant à la production et à l'utilisation des sacs en plastique, encadrent l'afflux de ces produits sur leur marché²¹. C'est donc sans surprise que le Cameroun s'est inscrit dans cette logique avec l'adoption de l'arrêté conjoint de 2012. L'adoption de ce texte constitue une étape importante que le Cameroun aurait pu mettre à profit pour faire preuve d'un peu plus d'audace dans la lutte contre la pollution par les plastiques. Ainsi, ce texte aurait pu s'intéresser aux emballages biodégradables et plus largement, à toutes les matières plastiques. En ce qui concerne les emballages non biodégradables, le Cameroun aurait également pu s'inspirer du Rwanda en interdisant simplement la production et l'utilisation de tous les plastiques à usage unique.

Mais pour l'heure, il faut s'en tenir au contenu de cet arrêté conjoint qui se contente d'interdire certains sacs considérés comme nocifs. Ce principe est cependant assorti d'exceptions qui limitent sa portée²². De plus, s'agissant de la mise en œuvre de ce texte, il est clair que les effets attendus ne se sont pas concrétisés.

2.2. L'échec patent de la mise en œuvre de l'arrêté conjoint

C'est en 2014 que l'arrêté conjoint a commencé à être mis en œuvre. Un délai de 18 mois avait été prévu pour permettre à tous les acteurs de se mettre en conformité avec la nouvelle réglementation²³. Mais vingt ans après et malgré les efforts fournis par les administrations compétentes, la mise en œuvre de cet arrêté conjoint s'est soldée par un échec.

Ce résultat est d'abord lié au contenu de ce texte focalisé sur les emballages en plastique non biodégradables. Dans l'arrêté conjoint, le plastique est défini comme « toute matière synthétique constituée essentiellement de macromolécules susceptibles d'être modelée ou moulée généralement à chaud et sous pression »²⁴.

Si cette définition ne semble pas poser de difficulté particulière, elle se révèle insuffisante pour l'identification des produits concernés par les dispositions de l'arrêté conjoint. Aussi, celui-ci a fixé un critère additionnel permettant de déterminer la nature des emballages interdits. Ainsi,

¹⁹ E. Ngnikam, P. Naquin, R. Oumbé, B. Djietcheu, « Évolution des caractéristiques des déchets solides ménagers dans la ville de Yaoundé au Cameroun (1995-2015) », *Déchets, Sciences et Techniques*, n° 74, 2017, p. 7.

²⁰ O. Billant et M. Bonnin, « Vers l'interdiction des sacs plastiques en Afrique atlantique : une analyse numérique en droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 9.

²¹ *Ibid.*, p. 8.

²² *Ibid.*, p. 10 et 11.

²³ Article 12 de l'arrêté conjoint.

²⁴ Article 1^{er}, *ibid.*

seuls les emballages non biodégradables à basse densité inférieure à 60 microns d'épaisseur sont interdits²⁵. Selon Billant et Bonnin, « l'objectif de l'interdiction de sacs en plastique de faible micronnage est de permettre leur réutilisation. En effet, les sacs de faible micronnage sont fragiles nécessitant parfois d'en utiliser plusieurs pour transporter un bien. Ils seraient également plus enclins à être jetés comme déchets, offrant peu d'opportunités de réutilisation ou de recyclage »²⁶. Il apparaît donc clairement que le principe en ce qui concerne les emballages en plastique non biodégradables est l'interdiction. Mais cette interdiction n'est pas absolue. Elle est assortie d'exceptions qui limitent sa portée. La première exception concerne la nature des emballages en plastique, c'est-à-dire leur caractère biodégradable. L'autre exception est relative à l'autorisation que les promoteurs doivent obtenir pour la production, l'importation et la commercialisation des emballages en plastique non biodégradables de plus de 60 microns et des granulés servant à leur fabrication²⁷.

L'autre facteur ayant conduit à l'échec c'est l'importance accordée à la répression. À cet égard, il convient de relever que l'arrêté conjoint n'avait pas été bien accueilli par le public. Les populations et le secteur privé ont opposé une forte résistance à la mise en œuvre de ces mesures. Ainsi qu'on a pu le constater « la nature réglementaire, autoritaire et répressive de la politique de réglementation des emballages plastiques non biodégradables (EPNBD), a davantage créé les conditions d'une politique imposée aux acteurs du secteur de la plasturgie et aux commerçants »²⁸. Cette réalité laisse penser que l'adoption de ce texte n'a pas été précédée de concertations qui auraient permis de trouver un compromis acceptable par tous²⁹. Face à cette résistance, l'administration a enclenché la phase de répression, notamment à l'issue du délai qui avait été fixé pour la mise en conformité. Dans ce cadre, les contrôles effectués ont conduit à la saisie et à la destruction de stocks importants d'emballages en plastique³⁰, conformément aux sanctions prévues³¹. Les difficultés liées au fonctionnement des institutions impliquées dans la mise en œuvre de l'arrêté conjoint ont également été un facteur d'échec important.

²⁵ Article 7, *ibid.* La valeur seuil indiquée ici varie d'un pays à un autre : O. Billant et M. Bonnin, « Vers l'interdiction des sacs plastiques en Afrique atlantique : une analyse numérique en droit de l'environnement », *op. cit.*

²⁶ *Ibid.*, p. 12.

²⁷ Article 7 de l'arrêté conjoint.

²⁸ L. N. Bakebek, « La lutte contre la pollution plastiques au Cameroun : comment (dé)légitimer l'action publique face à la divergence des enjeux », *Thinking Africa*, n° 38, 2029, p. 5.

²⁹ *Ibid.*, pp. 6-10.

³⁰ P.C. Kamgiang, « Établir des modes de consommation et de production durables (ODD-12) : cas de la lutte contre la pollution plastique », Journées camerounaises des Objectifs du Développement Durable, 2021, <https://hal.science/hal-03471803/>.

³¹ Article 12 de l'arrêté. Dans ce texte, les sanctions sont limitées à la saisie et à la destruction, mais il faut aussi prendre en compte les sanctions applicables aux infractions en lien avec la gestion déchets en général et celles du code pénal.

Conclusion

La mise en œuvre de l'arrêté conjoint est loin d'avoir produit les résultats escomptés. Le changement espéré des comportements des consommateurs et du secteur privé ne s'est pas opéré. Les acteurs ont simplement changé leurs circuits d'approvisionnement³² tandis qu'un trafic d'emballages en plastique non biodégradables semble s'être installé³³. La pollution par les plastiques n'a pas été résorbée. Au contraire, elle s'est amplifiée. L'application stricte des mesures d'interdiction sans que des solutions alternatives soient identifiées³⁴ a produit des effets contraires à ceux attendus.

Un résultat différent aurait pu être obtenu si des mesures d'éducation environnementale avaient été envisagées. Dans ce sens, des campagnes d'information et de sensibilisation sur les effets néfastes de la pollution par les plastiques sur la santé et l'environnement auraient pu être réalisées³⁵. À ces occasions, des solutions alternatives auraient pu être proposées afin d'inciter à un changement des habitudes. Dans le même sens, le renforcement de l'économie circulaire pourrait contribuer à la réduction de la pollution par les plastiques. Pour atteindre cet objectif, la réglementation des emballages en plastique doit être repensée afin de constituer une réponse efficace à la problématique complexe de la pollution par les plastiques.

³² P.C Kamgaing, « Établir des modes de consommation et de production durables (ODD-12) : cas de la lutte contre la pollution plastique », *op. cit.*

³³ O. Ojewale « Le plastique de contrebande saccage l'environnement au Cameroun », <https://issafrica.org/fr/iss-today/le-plastique-de-contrebande-saccage-lenvironnement-au-cameroun>.

³⁴ O. Billant et M. Bonnin, « Vers l'interdiction des sacs plastiques en Afrique atlantique : une analyse numérique en droit de l'environnement », *op. cit.*, p. 19.

³⁵ I. Randrianandrasana, « La réglementation des déchets et la lutte contre la progression du plastique à Madagascar », *Revue juridique de l'environnement*, vol. 45, n° 3, 2020, pp. 550-551.

LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO. UN REGARD ANALYTIQUE SUR LE CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR

Blaise-Pascal NTIRUMENYERWA MIHIGO

Professeur associé, Faculté de droit, Université de Kinshasa

Co-directeur, Observatoire sur l'Agenda 2030 des Nations Unies

Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal

Résumé

Le présent article propose une analyse du cadre juridique sur la protection de l'environnement contre la pollution par les plastiques en vigueur en République démocratique du Congo. Il émet des propositions pour améliorer la gestion de la pollution par les plastiques en exhumant les lacunes et les opportunités au niveau universel, africain, national et provincial (Kinshasa).

Mots clés : pollution par les plastiques ; cadre juridique ; République démocratique du Congo ; Kinshasa ; Afrique.

Abstract

This article analyses the legal framework for environmental protection against plastic pollution in force in the Democratic Republic of Congo. It puts forward proposals for improving the management of plastic pollution by identifying gaps and opportunities at universal, African, national, and provincial (Kinshasa) level.

Keywords: Plastic pollution; Legal framework; Democratic Republic of Congo; Kinshasa, Africa.

Introduction

La montée en puissance de la pollution par les plastiques dans le monde¹ et en République démocratique du Congo (RDC) est une réalité inéluctable. Il suffit de sillonner la ville de Kinshasa, capitale de la RDC et troisième plus grande capitale d'Afrique², pour affronter sa flagrante omniprésence. Kinshasa fait partie des villes les plus polluées au monde. Parmi les principales causes, on cite la quantité des déchets dans les avenues, les rivières et les rues devenant des dépotoirs publics, dont les éléments sont importés dans l'atmosphère au moment de leur décomposition pour constituer des particules en suspension³.

Outre Kinshasa, capitale de la pollution par les plastiques en RDC, la ville de Bukavu connaît aussi d'énormes défis dans la gestion des déchets plastiques détruisant les lacs et rivières. La centrale hydroélectrique de Ruzizi, la plus grande dans l'Est de la RDC, en souffre et la santé des populations en dépend⁴. Ces déchets plastiques s'entassent dans les installations à une profondeur de 14 mètres. Ces perturbations entraînent un déficit de 6,3 mégawatts sur un total de 30 MW devant être produit, pas seulement pour la province du Sud-Kivu, mais aussi pour la province voisine du Nord-Kivu et le Burundi⁵.

S'il est peu problématique d'identifier le *hotspot* de la pollution par les plastiques en RDC, il sied de noter un besoin imminent de quantifier les déchets plastiques. La lecture croisée des sorties médiatiques des décideurs politiques démontre que les métriques quantitatives des déchets plastiques ne sont pas maîtrisées⁶. Ses conséquences fâcheuses ne sont pas non plus connues. L'éducation, la sensibilisation et la formation environnementales, la mobilisation des finances, la promotion de l'innovation, l'accès aux services de base comme l'eau potable et l'assainissement, sont d'autres préalables utiles au combat antiplastique.

¹ Chaque année, le monde produit 57 millions de tonnes métriques de pollution par les plastiques et la répand dans les profondeurs des océans jusqu'aux plus hauts sommets des montagnes, mais aussi à l'intérieur du corps humain, selon une nouvelle étude qui indique également que plus des deux tiers de cette pollution proviennent du Sud global : S. Borenstein, « Le monde produit annuellement 57 millions de tonnes de pollution plastique », *La Presse*, 2024, <https://www.lapresse.ca/actualites/environnement/2024-09-04/le-monde-produit-annuellement-57-millions-de-tonnes-de-pollution-plastique.php>.

² C. Pagella, « En RDC, la capitale Kinshasa récolte le plastique et rêve d'un avenir dépollué », *Le Temps*, 2023, <https://www.letemps.ch/monde/afrique/rdc-capitale-kinshasa-recolte-plastique-reve-dun-avenir-depollue>.

³ Radio France internationale, « RDC : Kinshasa parmi les villes les plus polluées au monde », 2024, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20240907-rdc-kinshasa-parmi-les-villes-les-plus-polluees-au-monde>.

⁴ Nations Unies, « Les artisans d'un avenir durable : une Congolaise valorise les déchets plastiques et leur donne une seconde vie », *ONU Info*, 2022, <https://news.un.org/fr/story/2022/03/1115412>.

⁵ Agence France-Presse, « RDC : électricité et pollution plastique ne font pas bon ménage au Kivu », 2022, <https://www.voaafric.com/a/rdc-%C3%A9lectricite-%C3%A9-et-pollution-plastique-ne-font-pas-bon-menage-au-kivu/6494110.html>.

⁶ Chaque autorité publique a un chiffre différent sur la quantité des déchets plastiques. Kinshasa, avec ses plus de 15 millions d'habitants, produit chaque jour plus de 12 000 tonnes de déchets solides, dont 40 % sont constitués de plastique. Daniel Bumba Lubaki, gouverneur de Kinshasa, a fait savoir que « depuis près d'une année, ces déchets ne sont plus évacués. Ainsi, un petit calcul nous renseigne que nous avons près de 4.320.000 tonnes de déchets disséminés à travers nos 24 communes qui attendent d'être évacués vers la décharge finale » : Studio Hironde, « Malgré les initiatives des autorités et des habitants, la pollution plastique reste préoccupante en RDC », 2024, <https://www.studiohironde.org/la-pollution-plastique-reste-preoccupante-en-rdc-malgre-les-initiatives-des-autorites-et-des-habitants>.

La RDC dispose d'un arsenal juridique interne et a ratifié des accords internationaux et africains traitant de la pollution par les plastiques. Cependant, l'effectivité et l'efficacité de ce cadre juridique sont discutables au regard de l'ampleur de ce fléau dans le pays.

Cet article examine le cadre juridique de la protection de l'environnement contre la pollution par les plastiques en vigueur en RDC (1) et analyse les préalables à la lutte contre la pollution par les plastiques (2). Il met en lumière les forces et les faiblesses de cet arsenal juridique, et propose des pistes de solution pour promouvoir une gestion écologiquement rationnelle des déchets plastiques.

1. Exploration du cadre juridique sur la protection de l'environnement contre la pollution par les plastiques en RDC

Le cadre juridique international, africain et congolais sur la protection de l'environnement contre la pollution par les plastiques en vigueur en RDC sera analysé en deux temps. En amont, nous viserons le droit interne congolais (1.1). En aval, nous nous intéresserons aux instruments juridiques africains et internationaux (1.2).

1.1. Encadrement inachevé de la pollution par les plastiques en droit interne congolais

Tour à tour, nous ferons l'analyse de la Constitution, des lois de référence sur l'environnement, de leurs mesures d'application en vigueur au niveau national et à l'échelle de la ville-province de Kinshasa.

1.1.1. Constitution de la RDC du 18 février 2006 modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles

La Constitution de la RDC consacre le droit à un environnement sain en son article 53 en ces termes : « Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral. Elle a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations »⁷. L'article 54 traite des conditions de construction d'usines de stockage, de manipulation et d'évacuation des déchets, de la compensation/réparation en cas de pollution résultant d'une activité économique⁸. L'article 55 qualifie de crime tout transit, importation, stockage, enfouissement et déversement des déchets dans les eaux continentales et espaces maritimes sous juridiction nationale⁹. Sans citer expressément le concept de pollution par les plastiques, la Constitution en vigueur l'intéresse.

⁷ Constitution de la République démocratique du Congo, telle que modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006 (JO, numéro spécial, 52^e année, 5 février 2011, p. 19).

⁸ *Ibid.*, p. 20.

⁹ *Ibid.*

1.1.2. Ordonnance-loi n° 23/007 du 3 mars 2023 modifiant et complétant la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement

Cette ordonnance-loi vise à favoriser la gestion durable des ressources naturelles, à prévenir les risques, à lutter contre toutes formes de pollutions humaines et à améliorer la qualité de la vie des populations dans le respect de l'équilibre écologique¹⁰.

Son article 2 définit la pollution, les polluants et les types de déchets intéressant la pollution par les plastiques. La pollution y est décrite comme « l'introduction directe ou indirecte, par l'activité humaine, de substances, de vibrations, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol susceptibles de porter atteinte à la santé ou à la qualité de l'environnement, d'entraîner des détériorations aux biens matériels ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce dernier »¹¹.

Avant sa modification en 2023, la loi sur la protection de l'environnement de 2011 avait déjà introduit un cadre institutionnel¹², les principes fondamentaux¹³, les mécanismes de financement¹⁴, le régime de responsabilité civile¹⁵, le régime des infractions et des peines¹⁶, la gestion et la conservation des ressources naturelles, la prévention des risques et de la lutte contre les pollutions et nuisances¹⁷.

Les articles 28 et 29 traitant de la gestion et de la conservation des ressources naturelles ainsi que de la prévention des risques et la lutte contre les pollutions et nuisances intéressent la pollution par les plastiques et promeuvent l'adoption des stratégies intégrées de conservation et de gestion durable pour prévenir la dégradation des terres et le respect de l'équilibre écologique dans la protection, l'utilisation et la mise en valeur des lacs et cours d'eau transfrontières¹⁸.

La protection des eaux et des terres contre les déchets est référée respectivement aux articles 49 et 50. L'article 49 interdit tout rejet de déchets ou substances susceptibles de polluer le milieu marin, d'altérer ou de dégrader la qualité des eaux de surface ou souterraines, tant continentales que maritimes, de nuire à leurs ressources biologiques et aux écosystèmes côtiers et de mettre en danger la santé. Il précise que les rejets dans l'eau sont constitués de tout déversement, effluent, écoulement, immersion et tout dépôt direct ou indirect de substance solide, liquide ou gazeux¹⁹. Plusieurs décrets utiles à la mise en œuvre de cette ordonnance-loi et à la lutte contre la pollution par les plastiques n'ont pas encore été adoptés, notamment : 1. le décret déterminant la nomenclature des rejets, les critères physiques, chimiques et biologiques des effluents ainsi

¹⁰ Ordonnance-loi n° 23/007 du 3 mars 2023 modifiant et complétant la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement (JO, n° 8, col. 12, 15 avril 2023, p. 1).

¹¹ *Ibid.*

¹² Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement (JO, 52^e année, 16 juillet 2011, p. 14).

¹³ *Ibid.*, pp. 12-13.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 16-17.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 25-26.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 26-27.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 17-21.

¹⁸ *Ibid.*, p. 17.

¹⁹ *Ibid.*, p. 21.

que les conditions et modalités de gestion et de contrôle de ceux-ci; 2. le décret fixant les mesures d'atténuation de la pollution et de restauration des sites ou paysages dégradés ou pollués; 3. le décret sur la nature et les conditions d'éligibilité des mesures incitatives de prévention ou de réduction des dommages à l'environnement en vue de le restaurer ou d'en améliorer la qualité²⁰.

Par ailleurs, la RDC manque d'une politique nationale environnementale et d'une politique de gestion des ressources naturelles traduite en plan national d'action environnemental²¹. Conséquemment, ses provinces ne disposent pas de programme en matière de gestion et de protection de l'environnement devant être adoptés en fonction du plan national d'action environnemental²².

La lutte contre la pollution par les plastiques étant urgente en RDC, l'adoption de ces décrets, plans et programmes en matière environnementale est prioritaire.

1.1.3. Décret n° 17/018 du 30 décembre 2017 portant interdiction de production, d'importation, de commercialisation et d'utilisation des sacs, sachets, films et autres emballages en plastique

L'encadrement juridique de la protection de l'environnement contre la pollution par les plastiques a franchi une étape cruciale en RDC avec l'avènement de ce décret. Il a le mérite de promouvoir un régime d'interdiction de la production, l'importation, la commercialisation et l'utilisation des sacs, sachets, films et autres emballages en plastique pour la vente d'aliments, eau et toute boisson en RDC²³.

Son article 2 met en évidence les cas d'exception échappant au régime d'interdiction posé à l'article 1. Il dispose: « Ne sont pas concernés par le présent décret, la production, l'importation, la commercialisation et l'utilisation: - des sacs, sachets, films en plastique destinés à l'usage médical; - des sacs sachets, films en plastique destinés aux activités agricoles; - des sacs et sachets en plastique utilisés pour le ramassage des ordures; - des films en plastique utilisés dans le bâtiment et les travaux publics; - des films en plastique destinés à emballer ou conditionner les produits hygiéniques à l'intérieur des unités de production notamment mouchoirs en papier, serviettes et papiers hygiéniques; - des films en plastique destinés à emballer les bagages pour le voyage au niveau des aéroports, des ports et des gares; - des bouteilles d'eau et des boissons non alcoolisées en plastique et des petits pots utilisés pour le conditionnement de certains produits alimentaires et pharmaceutiques. Ne sont pas également concernés par le présent décret, l'importation et la commercialisation des matières premières pour la fabrication des produits visés à l'alinéa 1 du présent article »²⁴.

²⁰ B.-P. Ntirumenyerwa Mihigo, *Combattre la pollution plastique en République démocratique du Congo : les défis des récentes réglementations en la matière*, International Union for Conservation of Nature World Commission on Environmental Law (IUCN-WCEL), International, Regional and National Reports, Gland, 2018.

²¹ Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011, p. 14.

²² *Ibid.*

²³ Décret n° 17/018 portant interdiction de production, d'importation, de commercialisation et d'utilisation des sacs, sachets, films et autres emballages en plastique (JO, n° 5, 1^{er} mars 2018, p. 1).

²⁴ *Ibid.*

Cet article exempte du régime d'interdiction les bouteilles d'eau et des boissons non alcoolisées en plastiques, omniprésentes et constituant la quasi-totalité de la pollution par les plastiques en RDC. Par conséquent, ce décret rate la cible et tacle faiblement ce fléau.

Les matières en plastique visées à l'article 2 dont les bouteilles d'eau et des boissons non alcoolisées, sont sous le régime d'autorisation. Leur importation est soumise à l'autorisation du ministre du Commerce²⁵. Leur commercialisation et l'utilisation sont subordonnées à l'autorisation du ministre de l'Économie nationale²⁶. Leur production requiert l'obtention d'un agrément du ministre de l'Industrie²⁷. Cet agrément est valable trois mois pour la production des bouteilles d'eau et des boissons non alcoolisées et les petits pots en plastique, et doit être renouvelé²⁸. Face à l'ampleur et la mégestion de la pollution par les plastiques en RDC, il serait intéressant que le législateur instaure un régime de limitation optimale de la production, de la commercialisation, de l'importation et de l'utilisation des matières en plastique visées à l'article 2. La quantité de production des bouteilles d'eau et des boissons non alcoolisées devrait être limitée à travers des annexes complétant l'arrêté à adopter sur les conditions d'octroi de l'agrément. Ces métriques seront fixées en fonction des capacités de gestion des déchets plastiques.

En outre, le décret prévoit des sanctions en cas de violation, principalement la saisie des produits en plastiques et des sanctions pécuniaires²⁹.

Optimiser l'application de ce décret nécessiterait la prise des deux arrêtés ministériels. Le premier portera sur les conditions d'octroi de l'agrément pour la production des bouteilles d'eau et des boissons non alcoolisées en plastiques. Le second encadrera les modalités de perception et d'affectation de la redevance sur le recyclage industriel des déchets plastiques perçue à l'occasion de la production, de la manufacture, de l'importation, de la commercialisation et de l'utilisation des sacs, sachets, films, bouteilles et autres emballages et produits³⁰. L'opérationnalisation de la redevance s'avère utile pour financer le recyclage des déchets plastiques.

1.1.4. Édit n° 003/2013 du 9 septembre 2013 relatif à l'assainissement et la protection de l'environnement de la ville de Kinshasa

Inspiré de la loi de 2011 sur la protection de l'environnement³¹, cet édit détermine les dispositions spécifiques à la salubrité publique, à la lutte contre toutes les formes de pollution et nuisances. Il vise à améliorer la qualité de la vie des populations dans le respect de l'équilibre écologique³².

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ *Ibid.*, pp. 1-2.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*

³¹ Édit n° 003/2013 du 9 septembre 2013 relatif à l'assainissement et la protection de l'environnement de la ville de Kinshasa, pp. 1-2.

³² *Ibid.*, p. 3.

Il innove en définissant le recyclage des déchets, le risque environnemental et la régénération environnementale³³. Il approfondit les définitions du principe de précaution, du principe d'action préventive, du principe du pollueur-payeur et du principe d'information³⁴. Il distingue les déchets plastiques des déchets domestiques, des déchets hospitaliers et de soins de santé et des déchets industriels. Il se focalise sur les emballages en plastique utilisés dans la vente d'eau³⁵.

Son article 16 traite de la gestion des déchets en ces termes : « la ville s'assure de la gestion rationnelle des déchets de manière à préserver la qualité de l'environnement et de la santé publique »³⁶. La déclaration de l'origine, de la nature, des caractéristiques, des quantités et de la destination des déchets par les entreprises produisant, exploitant et éliminant les déchets est obligatoire auprès de la ville³⁷. La ville veille à l'entretien et au curage régulier des cours d'eau³⁸. Il est interdit aux personnes physiques ou morales de jeter, laisser flotter ou couler dans le lit d'un cours d'eau tout objet qui puisse en relever le fond, gêner la navigation ou porter obstacle au libre écoulement des eaux³⁹.

L'élaboration et la mise en œuvre de la politique provinciale en matière d'assainissement et de protection de l'environnement sont sous la responsabilité du ministre provincial en charge de l'environnement. Cette politique est traduite en programme d'action environnemental de la ville. Ce programme est élaboré en fonction du plan national d'action environnemental⁴⁰. Chaque commune doit élaborer un plan communal d'action environnemental en conformité avec le programme d'action environnemental. Le plan national d'action environnemental n'a jamais vu le jour. Ceci bloque le développement de l'architecture institutionnelle au niveau des provinces et des communes.

Le présent édit institue le Fonds d'assainissement de Kinshasa⁴¹ et comporte des sanctions intéressant les déchets solides, y inclus les déchets plastiques. Son article 81 dispose : « Est puni d'une amende de 30 000 FC à 1 000 000 FC constants, quiconque pollue une rivière par le déversement des déchets solides ou liquides »⁴². Parmi les dispositions transitoires, cet édit prescrit que « les opérateurs économiques sont tenus de développer de nouvelles technologies d'emballage orientées vers les emballages biodégradables notamment les papiers cartonnés et les sachets biodégradables »⁴³.

Malgré la présence de cet arsenal juridique en RDC, la pollution par les plastiques ne cesse de s'étendre. Plusieurs raisons expliquent cette situation : l'absence d'une décharge finale,

³³ *Ibid.*, p. 7.

³⁴ *Ibid.*, pp. 7-8.

³⁵ *Ibid.*, p. 13.

³⁶ *Ibid.*, p. 11.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*, p. 14.

³⁹ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 20.

⁴¹ *Ibid.*, p. 22.

⁴² *Ibid.*, p. 24.

⁴³ *Ibid.*, p. 25.

l'insuffisance des centres de transit et de tri de déchets, l'incivisme, le manque de moyens financiers et matériels, la non-sensibilisation de la population, la non-répression, la léthargie des autorités locales, la corruption, la signature des contrats léonins, le manque de réserves foncières, la spoliation des espaces urbains⁴⁴.

1.2. Examen du cadre juridique africain et international en vigueur sur la protection de l'environnement contre la pollution par les plastiques en RDC

Nous examinerons principalement deux conventions sur les déchets dangereux intégrant la pollution par les plastiques aux niveaux africain et international : la Convention de Bamako et la Convention de Bâle.

1.2.1. Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, traité de référence régional contre la pollution par les plastiques difficilement mis en œuvre

Ratifiée par la RDC en 1995 et entrée en vigueur depuis 2004, la Convention de Bamako définit des concepts intéressants la pollution par les plastiques, tels que les déchets, les méthodes de production propre, l'immersion en mer, les déchets dangereux⁴⁵. Placée au cœur de cette convention, la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux s'entend comme toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux soient gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets⁴⁶.

Les matières plastiques rentrent dans le champ d'application de la Convention de Bamako en vertu de son article 2 et de l'annexe I sur la catégorie des déchets qui constituent des déchets dangereux, spécialement en ses points Y13, Y17 et Y18⁴⁷.

Son article 4 traite de la production des déchets en Afrique en ces termes : « Chaque Partie veille à ce que les producteurs des déchets dangereux envoient au Secrétariat de la Convention des rapports au sujet des déchets qu'ils produisent afin de lui permettre de tenir une comptabilité complète des déchets dangereux; impose une responsabilité stricte, illimitée, conjointe et solidaire aux producteurs de déchets dangereux; veille à ce que la production des déchets dangereux et d'autres déchets à l'intérieur du pays soit réduite au minimum, compte tenu des considérations sociales, techniques et économiques; assure la mise en place d'installations adéquates d'élimination et de traitement qui devront, dans la mesure du possible, être situées à

⁴⁴ B. Luganywa, « Kinshasa : La spoliation du centre d'enfouissement de Mpsa est un acte criminel qui expose ses occupants à la mort par l'explosion du gaz méthane (prof Bieyi) », 7 sur 7 CD, 2024, <https://7sur7.cd/2024/08/14/kinshasa-la-spoliation-du-centre-denfouissement-de-mpsa-est-un-acte-criminel-qui-expose>.

⁴⁵ Convention sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, 30 janvier 1991, Conférence des ministres de l'Environnement, Bamako, pp.4-7.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*, p. 42.

l'intérieur du territoire placé, sous sa juridiction, en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux en quelque lieu qu'ils soient éliminés [...] »⁴⁸.

La mise en œuvre de la Convention de Bamako a pris un long chemin du fait de plusieurs contraintes⁴⁹. Depuis son entrée en vigueur en 1998, seulement trois conférences des parties (COP) ont été organisées en 2013, 2018 et 2020. La prochaine COP aura lieu au Kenya en mai 2025⁵⁰.

La troisième COP marque une étape cruciale dans l'encadrement juridique de la pollution par les plastiques. Des mesures destinées à prévenir la pollution par les déchets plastiques, leur commerce sur le continent africain et dans ses environs ont été prises : « La COP décide : [...] 2. D'exhorter également les Parties à prendre des mesures pour ajouter au plus vite toutes les formes de déchets plastiques à l'annexe I de la Convention de Bamako, en gardant à l'esprit les procédures à suivre au titre de l'article 18, afin de garantir que les intermédiaires ne fassent pas du continent africain une cible pour les déchets plastiques étrangers »⁵¹.

La COP encourage les Parties à éliminer les déchets plastiques à usage unique en ces termes : « La COP décide [...] 3. D'inviter les Parties et les autres États africains qui ne l'ont pas encore fait à faire en sorte, à l'échelon national, d'éliminer progressivement les sacs en plastique et autres articles en plastique à usage unique et d'en interdire la fabrication, l'importation, l'utilisation et la vente dans leur pays, et d'envisager d'adopter une telle interdiction à l'échelon régional sous la forme d'un nouvel article dans la Convention de Bamako »⁵².

Outre la Convention de Bamako, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981)⁵³, le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des femmes (2003)⁵⁴ et la Convention africaine sur la conservation nature et des ressources naturelles (2003)⁵⁵ consacrent le droit à un environnement satisfaisant et global propice au développement à tous les peuples africains.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Il s'agit des contraintes d'ordre financier, du manque d'information, du déficit en ressources humaines : Conférence des Parties à la Convention de Bamako, 12-14 février 2020, UNEP/BC/COP.3/11, Annexe CB.3/3 : Renforcement de la mise en œuvre de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique et de la mobilisation de ressources à cette fin, Décisions adoptées à la troisième Conférence des Parties, Brazzaville, pp. 14-15.

⁵⁰ United Nations Environment Programme, Africa Office Chemicals, Waste management & Air Quality Subprogramme, « Bamako Convention Against Illegal dumping of Hazardous Waste », 2023, <https://dupli.bamakoconvention.org/the%20convention/New%20COP%204%20%3F>.

⁵¹ Conférence des Parties à la Convention de Bamako, *op. cit.*, pp. 24-25.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Dix-huitième Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement de l'Organisation de l'Unité Africaine, Nairobi, p. 7.

⁵⁴ Deuxième session ordinaire de la Conférence de l'Union, Maputo, pp. 15-16.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 2.

1.2.2. De la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination au futur accord contre la pollution par les plastiques

Conçu pour réduire la circulation des déchets dangereux entre les pays et ratifiée par la RDC en 1995, la Convention de Bâle définit les déchets dangereux en son article 1⁵⁶ et reprend quelques matières en plastique en son annexe I sur les catégories des déchets à contrôler aux points Y13, Y17 et Y18⁵⁷.

En 2019, sa quatorzième COP a adopté de nouveaux amendements aux annexes II, VIII et IX de la Convention en modifiant ou en insérant des rubriques sur les déchets plastiques prenant effet le 1^{er} janvier 2021⁵⁸. Ces amendements ont consisté à inclure les déchets plastiques, y compris les mélanges de ces déchets, avec quelques exceptions, dans les annexes II, VIII et IX respectivement en leurs points Y48, A3210 et B3011⁵⁹. Il s'agit d'une avancée dans la prise en compte des déchets plastiques au niveau universel.

Bien que ne faisant pas partie de la Coalition de haute ambition pour mettre fin à la pollution par les plastiques⁶⁰, la RDC, comme d'autres pays africains⁶¹, est engagée dans les négociations sur le futur accord contre la pollution par les plastiques lancées en 2022⁶².

La RDC devrait saisir toutes ces opportunités au niveau universel et africain pour mieux encadrer, gérer et réduire la pollution par les plastiques.

2. Renforcer l'efficacité du cadre juridique au moyen des préalables contre la pollution par les plastiques

Quelques préalables à la lutte contre la pollution par les plastiques méritent d'être analysés. Il s'agit de la maîtrise des métriques quantitatives et des conséquences des déchets plastiques ; la promotion de l'éducation, la formation et la sensibilisation environnementales ; le financement des actions contre la pollution par les plastiques et l'optimisation des services sociaux de base.

⁵⁶ Secrétariat de la Convention de Bâle, *Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et Protocole de Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux textes et annexes édition révisée en 2019 édition révisée en 2019*, Bâle, 2020, <https://www.basel.int/TheConvention/Overview/TextoftheConvention/tabid/1275/Default.aspx>

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Conférence des Parties à la Convention de Bâle, 29 avril-10 mai 2019, C.N.432. 2019.TREATIES-XXVII.3, BC-14/12 : Amendements aux annexes II, VIII et IX de la Convention de Bâle, Quatorzième Conférence des Parties, Bâle, 2019.

⁶⁰ High Ambition Coalition to End Plastic Pollution, « Éliminer la pollution plastique d'ici à 2040 », 2023, <https://hactoendplasticpollution.org/fr/>

⁶¹ Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, 5 décembre 2019, AMCEN/17/9, Annexe I, Déclaration de Durban pour l'adoption de mesures en faveur de la viabilité de l'environnement et de la prospérité en Afrique, Appendice VIII. Sur la pollution par le plastique, Dix-septième session, Segment ministériel, Durban, 2019.

⁶² Assemblée des Nations Unies pour l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement, UNEP/EA.5/Res.14, 2 mars 2022, résolution 5/14. Mettre fin à la pollution plastique : vers un instrument international juridiquement contraignant, Cinquième session, Nairobi, 2022.

2.1. Maîtriser les métriques et l'impact négatif de la pollution par les plastiques sur l'environnement et la santé publique

De l'analyse croisée des interventions des décideurs au niveau national et provincial, il ressort des divergences flagrantes sur la quantité des déchets solides produits par jour à Kinshasa et la proportion des déchets plastiques dans ces déchets solides. En juillet 2024, le ministre de l'Environnement et du Développement durable a affirmé que, « à Kinshasa, 12 % des déchets produits dans la ville province de Kinshasa sont en plastique, dont 10 000 tonnes de déchets par jour »⁶³. En août 2024, le gouverneur de la ville de Kinshasa, se basant sur une estimation de 12000 tonnes de déchets solides par jour, dont 40 % en plastique, a soutenu que « ...nous avons près de 4.320.000 tonnes de déchets disséminés à travers nos 24 communes qui attendent d'être évacués vers la décharge finale »⁶⁴. Ces contradictions appellent à une maîtrise des données sur les déchets plastiques. Ceci permettrait de mieux orienter les décisions politiques dans le secteur environnemental.

Investir dans les données statistiques et renforcer les mécanismes nationaux de suivi et examen des Objectifs de développement durable (ODD) sont un moyen essentiel pour orienter la prise des décisions politiques⁶⁵. De nombreuses données font défaut pour un suivi et un examen efficace des ODD, principalement les données environnementales, se rapportant aux ODD 12, 13, 14 et 15. Ces données exigent des techniques et compétences innovantes pour leur collecte, traitement et analyse. Il faut de nouveaux investissements dans l'infrastructure des données et de l'information, ainsi que dans les capacités humaines afin de pouvoir engager des réponses plus rapides, d'anticiper les besoins futurs et de concevoir les mesures urgentes qui s'imposent pour réaliser l'Agenda 2030.⁶⁶

Les initiatives nationales pour approfondir la connaissance des conséquences néfastes de la pollution par les plastiques sont quasi inexistantes. Peu d'initiatives privées existent. C'est le cas du projet SOS rivières de la professeure Céline Sikulisimwa de l'Université de Kinshasa⁶⁷. Pourtant, la recherche environnementale soutenue par l'État, la province et l'entité territoire décentralisée est consacrée aux articles 4 et 25 de l'ordonnance-loi de 2023 précitée⁶⁸.

⁶³ S. Mangaza, « Bazaiba à pied d'œuvre pour des solutions durables ? », *Environews*, 2024, <https://www.environews-rdc.org/fr/articles/2024/07/04/pollution-plastique-bazaiba-a-pied-doeuvre-pour-des-solutions-durables>.

⁶⁴ Studio Hirondelle, *op. cit.*, p. 1.

⁶⁵ Ministère du Plan. *Rapport d'examen national volontaire des Objectifs de Développement Durable. République Démocratique du Congo*, Kinshasa, 2023, https://planipolis.iiep.unesco.org/sites/default/files/ressources/congo_dr_vnr_2023_fre.pdf.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ N. Barge, « Le casse-tête des déchets en Afrique », *Vox of Africa*, 2024, <https://www.voaafrique.com/a/le-casse-t%C3%AAt-des-d%C3%A9chets-en-afrique/7763498.html>.

⁶⁸ Ordonnance-loi n° 23/007 du 3 mars 2023, p. 8.

2.2. Placer l'éducation, la formation et la sensibilisation environnementales au cœur de l'action gouvernementale

L'État a l'obligation de participer à l'éducation, à la formation et à la sensibilisation des populations aux problèmes d'environnement⁶⁹. L'ordonnance-loi de 2023 précitée réhausse la régulation de l'éducation environnementale en introduisant le concept d'éducation climatique⁷⁰.

Sur le terrain, les actions en lien avec l'éducation, la formation et la sensibilisation environnementales initiées par l'État sont difficilement identifiables. Les bailleurs de fonds, la société civile nationale et internationale ainsi que les structures de recherche internationale sont plus actives. Cependant, la taille de la RDC, de ses habitants et l'ampleur des enjeux environnementaux requièrent sans nul doute plus d'actions éducatives et un fort engagement de l'État.

Le Plan national stratégique de développement 2019-2023 de la RDC, spécialement son pilier V sur la protection de l'environnement, la lutte contre les changements climatiques, le développement durable et équilibré, vise, dans le domaine environnement et développement durable, comme objectif le renforcement des capacités de l'administration par le biais du développement des modules des sciences de l'environnement et des forêts pour les cycles secondaires et universitaires⁷¹.

L'un des six piliers du Programme d'actions du gouvernement 2024-2028 intitulé « garantir l'accès aux services de base » prône, dans le cadre de son axe stratégique sur la poursuite et le parachèvement de la mise en place d'un système éducatif performant, inclusif et équitable, la reformulation des programmes scolaires notamment en y intégrant des modules de développement durable et de la gestion de l'eau⁷².

Cette reformulation des programmes scolaires est attendue parce qu'il n'existe pas de cours dédiés uniquement à la protection de l'environnement au niveau primaire et secondaire. À travers son étude sur l'éducation relative à l'environnement (ERE) en milieu scolaire en RDC, Kasele Mbungu constate que le programme d'enseignement scolaire sur toute l'étendue de la RDC n'a pas pris en considération la dimension ERE dans sa conception ; il se cantonne à de simples allusions ponctuelles dans certaines matières telles que la géographie, la zoologie, la botanique et l'éducation civique et morale principalement⁷³. La formation et le renforcement des capacités des enseignants en ERE sont la clé d'une intégration efficace et durable de l'ERE

⁶⁹ *Ibid.*, pp. 8-11.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ Ministère du Plan, *Plan National Stratégique de Développement 2019-2023*, Kinshasa, 2019, https://res.cloudinary.com/dvmttjray/image/upload/v1710245463/PNSD_2019-2023_Version_Final-1_qqu9b4.pdf.

⁷² Gouvernement de la RDC, *Programme d'actions du gouvernement 2024-2028*, Kinshasa, 2024, https://www.primature.gouv.cd/wp-content/uploads/2024/08/PROGRAMME_D_ACTION_DU_GOUVERNEMENT.pdf.

⁷³ P. Kasele Mbungu, *Éducation relative à l'environnement en milieu scolaire en République démocratique du Congo*, mémoire de DES, Kinshasa, École régionale post-universitaire d'aménagement et de gestion intégrés des forêts et territoires tropicaux, 2013, <https://www.espace-ressources.org/wp-content/uploads/2015/05/P.KASELE-MBUNGU2013.pdf>.

dans l'enseignement scolaire. Il recommande aux ministères de l'environnement, de l'éducation et leurs partenaires stratégiques d'orienter leurs missions et objectifs vers la conception d'un univers éducatif favorisant le développement de l'ERE en milieu scolaire et dans d'autres milieux sociaux⁷⁴.

En 2022, la RDC a intégré le système Licence, Master et Doctorat (LMD) à travers une réforme dans le domaine de l'enseignement universitaire. Plusieurs cours sur l'environnement ont été introduits⁷⁵. Bien qu'étant dans une phase expérimentale, le LMD marque une évolution positive dans la promotion de l'ERE.

2.3. Mobiliser et gérer sainement le financement pour renforcer le combat contre la pollution par les plastiques

La mobilisation et la saine gestion des financements demeurent indispensables pour mener à bien la lutte contre la pollution par les plastiques. En RDC, des fonds institués au niveau national et à l'échelle de la ville-province de Kinshasa existent.

Le Fonds d'intervention pour l'environnement (FIPE) est créé depuis 2011 sur pied des articles 25 et 26 de la loi sur les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement⁷⁶. 9 ans se sont écoulés avant qu'un décret soit adopté en 2020 pour déterminer son statut, son fonctionnement et son organisation⁷⁷. L'opérationnalisation du FIPE tarde à être optimale. En mars 2023, la vice-Première ministre, ministre de l'Environnement et du Développement durable a présenté le FIPE comme dispositif de recouvrement des éco-redevances à percevoir par les fournisseurs internationaux lors de la vente aux importateurs des équipements électroniques et pneumatiques. Elle a rappelé le Conseil des ministres qu'elle a opérationnalisé le FIPE en 2022 en adoptant un arrêté portant désignation d'un chargé de mission et de son adjoint. La nomination des mandataires du FIPE par le président de la République par voie d'ordonnance est attendue⁷⁸.

Le Programme d'actions du gouvernement 2024-2028 fait de l'opérationnalisation du FIPE l'une de ses actions prioritaires pour lutter contre les changements climatiques⁷⁹. Les recettes et des dépenses attendues du FIPE ont été récemment introduites dans les budgets de 2024 et de 2025. En 2024, ces dépenses étaient estimées à 5000 000 000 francs congolais⁸⁰. La mission du FIPE couvre un menu plus large allant au-delà du financement des projets de la lutte contre

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Site du ministère de l'Enseignement supérieur et universitaire en RDC : <https://www.minesu.gouv.cd/?lmd>.

⁷⁶ Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011, p. 16.

⁷⁷ Décret n° 20/031 du 31 octobre 2020 portant statuts, organisation et fonctionnement d'un Établissement public dénommé Fonds d'Intervention pour l'environnement, « FIPE » en sigle (JO, n° 23, 1^{er} décembre 2020, p. 13).

⁷⁸ Ministère de la Communication et des médias, *Compte rendu de la quatre-vingt-neuvième réunion du Conseil des ministres. Vendredi 03 mars 2023*, Kinshasa, 2023, <https://www.primature.gouv.cd/wp-content/uploads/2023/03/COMPTE-RENDU-DE-LA-QUATRE-VINGT-NEUVIEME-REUNION-DU-CONSEIL-DES-MINSITRES-DU-03-MARS-2023.pdf>.

⁷⁹ Gouvernement de la RDC, *Programme d'actions du gouvernement 2024-2028*, op. cit., p. 56.

⁸⁰ Ministère du Budget, *Projet de loi des finances pour l'exercice 2024*, Kinshasa, septembre 2023, https://www.budget.gouv.cd/wp-content/uploads/budget2024/projet/document_num_1_projet_de_loi_de_finances_2024.pdf.

la pollution⁸¹. Cette somme semble non conséquente face aux problèmes environnementaux en présence.

Des six piliers du Programme précité, le pilier VI intitulé « gérer durablement et de manière responsable l'écosystème de la RDC face aux changements climatiques » a le budget le moins nanti estimé à 14,7 milliards de francs congolais pour 5 ans. Il est 5 fois moins que celui du pilier I⁸². L'un des objectifs de ce Programme est de garantir un environnement de vie sain pour les Congolais débarrassés de toute pollution liée aux déchets plastiques⁸³.

Institué par l'édit de 2013 précité, le Fonds d'assainissement de Kinshasa (FONAK) finance les opérations et les activités liées à l'assainissement et à la protection de l'environnement de la ville de Kinshasa. Placé sous l'autorité conjointe des ministres provinciaux ayant respectivement l'environnement et les finances dans leurs attributions⁸⁴, ce Fonds ne mobilise pas suffisamment des financements⁸⁵ pour mieux gérer les déchets à travers la Régie d'assainissement de Kinshasa, gestionnaire et coordinatrice de toutes les activités liées à l'assainissement de l'environnement ainsi qu'aux travaux d'infrastructures⁸⁶.

2.4. Optimiser les services sociaux de base : l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Bien que la RDC soit engagée dans la mise en œuvre des ODD, l'atteinte de l'ODD 6 sur l'eau propre et l'assainissement est encore éloignée des réalités congolaises. Moins de 58 % des Congolais ont accès à une source améliorée d'eau potable, dont seulement moins de 40 % de la population rurale. Plus de 8 ménages sur 10 consomment une eau contaminée, essentiellement par la bactérie E-Coli. L'eau, l'assainissement et l'hygiène constituent toujours le troisième facteur de risque associé aux décès ou invalidités dans le pays⁸⁷.

À cause du manque d'accès à l'eau potable, dans Kinshasa et d'autres villes de la RDC, une partie de la population achète de l'eau contenue dans les bouteilles et les sachets en plastique. Ceci contribue à la propagation de la pollution par les plastiques.

Un des moyens pour pouvoir réduire le volume de bouteilles en plastique dans l'environnement serait de fournir à la population une eau potable et saine d'après Jenna R. Jambeck⁸⁸. Le Programme d'actions du gouvernement 2024-2028 prône l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en investissant dans les infrastructures hydrauliques comme axe stratégique

⁸¹ Décret n° 20/031 du 31 octobre 2020, p. 14.

⁸² Gouvernement de la RDC, *Programme d'actions du gouvernement 2024-2028*, op. cit., p. 62.

⁸³ *Ibid.*, p. 57.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 22.

⁸⁵ Agence congolaise de presse, « Le FONAK ne bénéficie plus de fonds d'assainissement depuis 2019, selon Jean Claude Muissa », 1^{er} juin 2021, <https://acp.cd/economie/le-fonak-ne-beneficie-plus-de-fonds-dassainissement-depuis-2019-selon-jean-claude-muissa/>.

⁸⁶ Arrêté n° SC/0178/BGV/MINPR/COJU/PLS/2008 du 7 août 2008 portant création de la Régie d'assainissement et de travaux publics de Kinshasa, « R.A.T.P.K. » en sigle (J.O, n° 18, 15 septembre 2012, p. 1).

⁸⁷ Ministère du Plan, *Plan National Stratégique de Développement 2019-2023*, op. cit., p. 67.

⁸⁸ S. Munginda, « Jenna R. Jambeck, Fournir à la population une eau potable et saine réduira le volume des bouteilles plastiques à Kinshasa », *Environews*, 2023, <https://www.environews-rdc.org/fr/articles/2022/06/20/pollution-jenna-r-jambeck-fournir-a-la-population-une-eau-potable-et-saine-reduira-le-volume-des-bouteilles-plastiques-a-kinshasa>.

du pilier IV intitulé « garantir l'accès au service de base »⁸⁹. La mise en œuvre efficace et effective de ce Programme est attendue.

L'absence d'une décharge finale des déchets⁹⁰ des poubelles dans la plupart des coins de la capitale ou la présence des décharges transitoires débordantes et non entretenues démontrent à suffisance le besoin de dynamiser les services d'assainissement.

En dehors de ces quatre préalables, l'engagement des acteurs du secteur privé, de la société civile et des scientifiques dans la promotion de l'innovation en vue de favoriser le recyclage est d'une grande importance.

Conclusion

Sérieuse menace contre l'environnement et la santé des populations, la pollution par les plastiques est omniprésente en RDC. Pourtant, le pays dispose d'un cadre juridique interne, africain et international reconnaissant la protection de l'environnement contre la pollution par les plastiques.

En dehors des opportunités de ce dispositif juridique congolais, il sied de signaler l'existence des vides compromettants. Pallier ces faiblesses nécessiterait entre autres, l'adoption d'une politique nationale, de politiques sectorielles, programmes provinciaux et communaux sur la protection de l'environnement, la modification du décret de 2017 examiné en vue de limiter la production, la commercialisation, l'exportation et l'utilisation des matières plastiques (bouteilles et sachets en plastique) et l'adoption des décrets facilitant la mise en œuvre de la loi de référence sur l'environnement et l'ensemble du cadre juridique interne. Au niveau international et africain, la Convention de Bâle, la Convention de Bamako et le traité sur la pollution par les plastiques à venir proposent un menu intéressant pour la gestion de la pollution par les déchets plastiques. L'adoption future de l'accord contre la pollution par les plastiques serait un moment fort de sa régulation. En attendant, le développement de ce cadre juridique international et africain, la RDC doit implémenter efficacement le dispositif existant.

Le renforcement du cadre juridique existant implique la prise en compte de quelques aspects essentiels afin de lutter efficacement contre la pollution par les plastiques. Sans être exhaustif, on peut citer entre autres, la maîtrise des métriques quantitatives et des conséquences des déchets plastiques sur la santé et l'environnement pour comprendre l'ampleur de la pollution par les plastiques et bien orienter les décisions politiques; l'éducation, la formation, la sensibilisation et la recherche environnementales; la mobilisation et la gestion saine du financement contre la pollution par les plastiques ; l'optimisation des services sociaux de base comme l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour réduire le recours au plastique et rendre propre l'environnement; la promotion de l'innovation et du fort engagement des acteurs (l'État en première ligne) pour favoriser le recyclage du plastique.

⁸⁹ Gouvernement de la RDC, *Programme d'actions du gouvernement 2024-2028*, op. cit., p. 41.

⁹⁰ K. Oglesby, « Kinshasa envahie par les déchets », *La Presse*, 2024, <https://www.lapresse.ca/international/afrique/2024-07-31/republique-democratique-du-congo/kinshasa-envahie-par-les-dechets.php#>.

ÉVALUATION DU CADRE JURIDIQUE CONCERNANT LA GESTION DES PLASTIQUES AU CAMEROUN

Marthe Solange ENYEGUE MINKADA

Docteur en droit

Chargée de cours, Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Douala

Résumé

Au Cameroun, les plastiques sont presque dans tous les espaces publics et privés. Leurs propriétés particulières et leurs applications dans plusieurs domaines en font un objet incontournable et d'usage quotidien. Mais comme ils sont difficiles à recycler, ils constituent une véritable source de pollution pour l'environnement. Cette étude a pour objectif de contribuer à l'évaluation du cadre juridique de gestion des plastiques au Cameroun. Après avoir présenté un état des lieux de la question, des suggestions sont faites dans le sens d'une amélioration de leur gestion.

Mots clés : évaluation ; cadre juridique ; gestion ; plastiques.

Abstract

In Cameroon, plastics are found in almost every public and private space. Their unique properties and their applications in several areas make them essential and everyday items. However, being difficult to recycle, they are a real source of environmental pollution. This study aims to contribute to the assessment of the legal framework for plastics management in Cameroon. After presenting an overview of the issue, suggestions are made for improving their management.

Keywords: Assessment; Legal framework; Management; Plastics.

Introduction

Au cours de ces dernières décennies, la production des plastiques à travers le monde a augmenté à un rythme élevé¹. Aucune région n'est épargnée. L'Afrique en général et le Cameroun en particulier ne sont pas restés en dehors de cette mouvance mondiale². La gestion des déchets au Cameroun, qu'ils soient issus des matières solides, liquides ou gazeuses, a très tôt été au centre des préoccupations des pouvoirs publics. C'est dans cette perspective que le premier document servant de cadre de référence pour les politiques de gestion des déchets qui tient lieu de Stratégie nationale de gestion des déchets au Cameroun avait été élaboré pour la période 2007-2015³.

Plusieurs établissements opèrent dans le domaine du plastique sur l'ensemble du territoire national. La croissance rapide de l'utilisation des plastiques au Cameroun interpelle donc les pouvoirs publics. Pour essayer d'appréhender de manière objective les contours de la problématique liée à la gestion des plastiques, il serait judicieux de procéder au préalable à l'éclairage terminologique de quelques concepts et autres expressions.

Dans les années 1960 aux États-Unis, Ralph Tyler⁴ a été l'un des premiers chercheurs à concevoir l'évaluation en tant que discipline et en la présentant sous la forme d'une confrontation entre l'offre et la demande. Étymologiquement, évaluer correspond à « estimer, juger pour déterminer la valeur ». Essentiellement, l'évaluation consiste à suivre une série d'étapes planifiées afin de mieux comprendre un programme ou un service. Selon R. Lafon, « l'évaluation est une détermination, une estimation ou une mesure approximative soit de capacités ou qualités présentées par un sujet de l'efficacité et de la valeur d'une action poursuivie »⁵. Pour le Nouveau Larousse Universel⁶, évaluation signifie appréciation, estimation. Selon la charte de l'évaluation de la Société française de l'évaluation, celle-ci « prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts ou de toute autre personne concernée ». Pour le Comité d'aide au développement de l'OCDE⁷, l'évaluation « est une fonction qui consiste à porter une appréciation aussi systématique et objective que

¹ Selon les données de Plastic Europe, publiées par l'Institut de France dans le rapport de l'Académie de sciences du 16 mars 2021, de 1950 à 2016, 8300 millions de tonnes de plastiques ont été produites dans le monde, 30 % étaient en cours d'utilisation, 49 % en décharge ou perdus dans l'environnement, 12 % incinérés et 9 % recyclés.

² La demande de plastiques n'est pas uniforme. Ainsi, en 2015, elle était par habitant d'environ 100 kg/an en Corée, 80 kg/an aux États-Unis et 60 kg/an en Europe, à comparer avec 40 kg/an en Chine, 10 kg/an en Inde et seulement 5 kg/an en Afrique (IEA, 2015).

³ République du Cameroun, Stratégie de gestion des déchets au Cameroun (2007-2015), MINEP, Yaoundé, 2007.

⁴ L'idée prônée par Ralph Tyler (1935), initiateur de la pédagogie par objectifs, est de proposer une organisation scientifique et rationnelle de l'éducation. Celle-ci doit adapter l'homme aux besoins et valeurs de la société et les traduire en objectifs.

⁵ R. Lafon et al., *Vocabulaire de psychopédagogie et de psychiatrie de l'enfant*, Paris, PUF, 1963.

⁶ P. Augé, *Nouveau Larousse Universel*, tome I, p. 44.

⁷ Le Comité d'aide au développement de l'OCDE (CAD) est une instance regroupant les gouvernements qui fournissent plus de 90 % de l'aide publique au développement à travers le monde, avec des organisations multilatérales, comme le Programme des Nations Unies pour le développement, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, afin d'améliorer la manière dont l'aide est distribuée et de coordonner leurs efforts de développement.

possible; sur un projet en cours ou achevé, un programme ou un ensemble de lignes d'actions, sa conception, sa mise en œuvre et ses résultats. Il s'agit de déterminer la pertinence des objectifs et leur degré de réalisation, l'efficacité au regard du développement, l'efficacité, l'impact et la viabilité ». Cette définition de l'évaluation est celle que nous retiendrons dans notre propos.

Le cadre juridique recouvre l'ensemble des règles et des lois qui régissent les relations entre les personnes, les biens, les contrats et les activités économiques. Il permet de protéger les individus contre des abus ou des pratiques illicites.

La loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, définit la « gestion écologiquement rationnelle des déchets » comme toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets.

L'expression « Gestion des plastiques » s'entend de l'ensemble des opérations comprenant la collecte, le transport, le stockage et le traitement nécessaires à la récupération des matériaux utiles ou de l'énergie, à leur recyclage, ou tout dépôt ou rejet sur les endroits appropriés de tout autre produit dans des conditions à éviter les nuisances et la dégradation de l'environnement.

L'article 1^{er} de l'arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non biodégradables définit le plastique comme étant une matière synthétique constituée essentiellement de macromolécules, susceptible d'être modelée ou moulée généralement à chaud et sous pression. Parmi les types de plastiques en circulation au Cameroun, on trouve entre autres : le polyéthylène haute densité (PEHD) ; le polychlorure de vinyle (PVC) ; le polyéthylène basse densité (PEBD) ; le polypropylène (PP) ; le polystyrène (PS) ; le polyamide (PI) ; le polyéthylène téréphtalate (PET).

Ces différents types de plastiques sont quantifiés en plusieurs millions de tonnes⁸, dont la mauvaise gestion entraîne des catastrophes et risques environnementaux tels que des inondations, des décharges d'ordures spontanées et incontrôlées, des pollutions des sols et de l'atmosphère ainsi que l'infertilité des sols et la mortalité de la faune.

Face à la multiplication des plastiques au Cameroun, l'État a adopté une législation pour maîtriser leur gestion. En dehors des instruments internationaux, le cadre juridique mis en place prend ses racines dans la Constitution⁹, qui énonce, à travers son préambule, le droit de vivre dans un environnement sain .

⁸ Selon les données de l'Institut national de la statistique, entre 2015 et 2021, 729 millions de tonnes de plastiques ont été importées au Cameroun, soit environ 121,5 millions de tonnes par an. Durant cette même période, 4 522 000 tonnes de matériaux plastiques ont été exportées par le pays. D'après le ministère de l'Environnement, de la protection de la nature et du développement durable (MINEPDED), le Cameroun a généré au cours de la seule année 2018 environ 600 000 tonnes de déchets plastiques.

⁹ Loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 janvier 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008.

Ce cadre se déploie par la suite au niveau législatif à travers la loi-cadre portant sur la gestion de l'environnement¹⁰ et celle sur les établissements classés¹¹, ainsi que la loi des finances¹², avant d'atteindre le niveau réglementaire avec des décrets¹³ et arrêtés ministériels, comme l'arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non biodégradables.

Cette étude s'interrogera donc sur les forces et faiblesses du cadre juridique relatif à la gestion des plastiques au Cameroun.

Il convient alors ici d'analyser le cadre juridique concernant les plastiques au Cameroun (1) avant de se pencher sur ses lacunes et les pistes pour son amélioration (2).

1. Panorama du cadre juridique des plastiques au Cameroun

De nombreux textes, lois et autres normes régissent la gestion des déchets plastiques au Cameroun. Certains traitent de manière générale la problématique de la gestion des déchets et d'autres sont spécifiques à la problématique des plastiques. Ils peuvent être subdivisés en deux sources. D'une part les sources internationales (1.1) et d'autre part les sources nationales (1.2).

1.1. Les sources internationales

Elles sont constituées essentiellement de conventions, protocoles et résolutions de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (UNEA). On peut citer entre autres :

- la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et leur élimination (1989)¹⁴. Cette Convention interdit l'importation des déchets dangereux ou d'autres déchets en informant d'autres parties ; elle interdit ensuite l'exportation des déchets dangereux ou d'autres déchets dans les États parties qui ont interdit l'importation de tels déchets ; elle interdit enfin l'exportation des déchets dangereux et d'autres déchets si l'État d'importation ne donne pas par écrit son accord spécifique pour leur importation dans le cas où cet État n'a pas interdit leur importation ;
- la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontaliers en Afrique (1991) poursuit plusieurs objectifs. Tout d'abord l'interdiction d'importer en Afrique tous les déchets dangereux, pour quelques

¹⁰ Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

¹¹ Loi n° 98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes.

¹² Loi n° 2023/001 du 19 décembre 2023 portant loi de finances.

¹³ Décret n° 199/818/PM du 9 novembre 1999 fixant les modalités d'implantation et d'exploitation des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes ; décret n° 2005/1928/PM du 3 juin 2005 fixant les caractéristiques métrologiques des produits préemballés ou assimilés et les modalités de leur contrôle ; décret n° 2008/064 du 4 février 2008 fixant les modalités de gestion du Fonds national de l'environnement et du développement durable ; décret n° 2012/2809/PM du 26 septembre 2012 fixant les conditions de tri, de collecte, de stockage, de transport, de récupération, de recyclage, de traitement et d'élimination finale des déchets.

¹⁴ Ratifiée par le Cameroun le 11 février 2001.

raisons que ce soit, en provenance des Parties non contractantes. Leur importation est déclarée illicite et passible de sanctions pénales ; elle interdit ensuite de déverser les déchets dangereux dans la mer, les eaux intérieures et les voies d'eau ; elle vise en troisième lieu la réduction au minimum de la production des déchets dangereux et d'autres déchets à l'intérieur des pays, compte tenu des considérations sociales, techniques, et économiques. Enfin, cette Convention encourage la minimisation et le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux au sein du continent ;

- la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (2001) vise la protection de la santé humaine et l'environnement contre les polluants organiques persistants. Elle dispose à cet effet que des mesures propres à réduire ou éliminer les rejets émanant de stocks et déchets soient prises¹⁵. Le fait que les plastiques résistent à la destruction constitue un risque pour la santé humaine et les organismes vivants ;
- la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (1985)¹⁶ qui vise la promotion des mesures appropriées pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant ou susceptibles de résulter des activités humaines qui modifient ou sont susceptibles de modifier la couche d'ozone. Les plastiques brûlés produisent une fumée susceptible de détruire la couche d'ozone ;
- la Convention MARPOL pour la prévention de la pollution par les navires (1973) qui poursuit, entre autres objectifs, la prévention de la pollution par les hydrocarbures, les substances liquides nocives transportées en vrac, les substances nuisibles transportées par mer en colis ou dans les conteneurs, de citernes et enfin par les eaux usées des navires. Sur la base de cette Convention, il est interdit de jeter les plastiques dans les espaces marins ;
- le Protocole de Montréal relatif à des substances appauvrissant la couche d'ozone (1987) qui cible particulièrement ces substances. Les plastiques brûlés produisant une fumée nuisible à la couche d'ozone, les dispositions de ce Protocole sont importantes pour la gestion des plastiques ;
- la Résolution 1/6 sur les débris plastiques et microplastiques marins (UNEA, 2014) qui souligne l'importance de l'approche préventive et appelle à une action globale en matière de pollution marine par les plastiques, et demande la réalisation d'une étude approfondie pour identifier les sources principales et les mesures possibles ;
- la Résolution 2/11 sur les déchets plastiques et microplastiques marins (UNEA, 2016) qui reconnaît et pose de façon ferme que la pollution marine par les plastiques est une « sérieuse préoccupation de dimension planétaire, à laquelle il faut répondre d'urgence à l'échelle mondiale ». Cette résolution met en avant la nécessité de mettre en place des mesures de surveillance harmonisées tout en pointant du doigt le manque de ressources au sein des

¹⁵ Article 6.

¹⁶ Le Cameroun a adhéré à cette Convention le 30 août 1989.

régions. De ce fait, elle demande, dans le cadre du Programme des Nations Unies pour l'environnement, une évaluation sur l'efficacité des stratégies et des approches internationales et régionales ;

- la Résolution 3/7 sur les déchets marins et micro plastiques (UNEA, 2017) souligne « qu'il importe d'éliminer à long terme le rejet de déchets et de microplastiques dans les océans ». Elle encourage ainsi une action nationale et une coopération internationale, par la création d'un groupe spécial d'experts à composition non limitée chargé d'étudier les différentes options de lutte contre la pollution marine par les plastiques, toutes sources confondues, y compris les possibilités de réponse internationale et les stratégies et approches juridiquement contraignantes ;
- la Résolution 4/6 sur les déchets plastiques et microplastiques marins (UNEA, 2019) qui réaffirme l'importance d'une élimination à long terme des rejets de déchets plastiques et de microplastiques dans l'océan et souligne « qu'il importe d'assurer une gestion plus durable des plastiques tout au long de leur cycle de vie afin de développer les modes de consommation et de production durables, y compris l'économie circulaire ». Cette Résolution étend le mandat du groupe d'experts pour inclure l'étude des ressources et des mécanismes techniques et financiers et l'efficacité d'un choix de réponse internationale.

1.2. Les sources nationales

Les sources nationales sont constituées des lois, décrets, arrêtés, circulaires et normes techniques

1.2.1. Les lois

Sous le prisme législatif, on peut affirmer que le législateur camerounais a montré son intérêt par rapport à la problématique de protection de l'environnement. C'est dans cette perspective qu'un certain nombre de textes de lois ont été votés depuis bientôt 28 ans. On peut en énumérer quelques-uns dont le lien avec les plastiques peut être établi :

- La loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la Constitution du 2 janvier 1972, modifiée et complétée par la loi n° 2008/001 du 14 avril 2008 qui énonce, à travers son préambule, le droit de vivre dans un environnement sain.
- La loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement. C'est l'unique texte juridique qui définit de manière explicite le concept de « déchet ». Cette loi, inspirée de la déclaration de Rio et de l'Agenda 21, est bâtie sur plusieurs principes fondamentaux tel que le principe de précaution selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption des mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable ;

le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement en utilisant les meilleures techniques disponibles, à un coût économiquement acceptable ; le principe pollueur-payeur selon lequel les frais résultants des mesures de prévention et de réduction de la pollution, de la lutte contre celle-ci et de la remise en l'état des sites pollués doivent être supportés par le pollueur ; le principe de responsabilité selon lequel toute personne qui, par son action, crée des conditions de nature à porter atteinte à la santé de l'Homme et à l'environnement est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination dans des conditions propres à éviter lesdits effets ; le principe de participation selon lequel : chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses ; chaque citoyen a le devoir de veiller à la sauvegarde de l'environnement et de contribuer à la protection de celui-ci ; les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences ; les décisions concernant l'environnement doivent être prises après concertation avec les secteurs d'activité ou les groupes concernés, ou après débat public lorsqu'elles ont une portée générale ; le principe de subsidiarité selon lequel, en l'absence d'une règle de droit écrit générale ou spéciale en matière de protection de l'environnement, la norme coutumière identifiée d'un territoire donné, avérée plus efficace pour la protection de l'environnement, s'applique.

Cette loi, bien que ne portant pas spécifiquement sur la gestion des plastiques, aborde la question sous l'angle de la protection de l'environnement. Elle traite de manière spécifique de l'environnement et des modalités de sa la gestion et de sa protection. Les déchets doivent être traités de manière écologiquement rationnelle afin d'éliminer ou de réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'Homme, les ressources naturelles, la faune et la flore, et sur la qualité de l'environnement en général¹⁷. Toute personne qui produit ou détient des déchets doit en assurer elle-même l'élimination ou le recyclage, ou les faire éliminer ou recycler auprès des installations agréées par l'administration chargée des établissements classés, après avis obligatoire de l'administration chargée de l'environnement.

Le producteur ou détenteur des déchets est tenu d'assurer l'information du public sur les effets sur l'environnement et la santé publique des opérations de production, de détention, d'élimination ou de recyclage des déchets, sous réserve des règles de confidentialité, ainsi que sur les mesures destinées à en prévenir ou en compenser les effets préjudiciables¹⁸. Les collectivités territoriales décentralisées sont responsables dans le processus d'élimination des déchets produits par les ménages, en liaison avec les services compétents de l'État¹⁹. La loi interdit l'immersion, l'incinération ou l'élimination des déchets, par leurs producteurs ou autres

¹⁷ Article 42.

¹⁸ Article 43.

¹⁹ Article 46.

détenteurs, dans les eaux continentales et maritimes, dans le respect des engagements internationaux du Cameroun²⁰.

- La loi n° 89/027 du 29 décembre 1989 sur les déchets dangereux et toxiques interdit l'introduction, la production, le stockage, la détention, le transport, le transit et le déversement sur le territoire national des déchets toxiques et/ou dangereux sous toutes leurs formes (inflammables, explosifs, radioactifs, présentant un danger pour la vie des personnes, des animaux, des plantes et pour l'environnement). Les industries locales qui génèrent de tels déchets doivent déclarer leur volume et leur nature et les éliminer. Les dispositions de cette loi sont valables pour les déchets plastiques.
- La loi n° 96/117 du 5 août 1996 relative à la normalisation détermine le champ de compétence du système national de normalisation, qui comprend notamment les normes de protection de l'environnement et prévoit que la mise en circulation des biens non conformes aux normes dont l'application est rendue obligatoire entraîne leur retrait des circuits de distribution et une amende²¹. Sur la base de cette loi, des normes sur les plastiques ont été définies.
- La loi n° 98/005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau, qui interdit les déversements, écoulements, jets, infiltrations, enfouissements, épandages et dépôts directs ou indirects dans les eaux de toute matière solide, liquide ou gazeuse, en particulier les déchets industriels, agricoles et atomiques susceptibles d'altérer la qualité des eaux de surface ou souterraines ou des eaux de la mer, dans les limites territoriales ; de porter atteinte à la santé publique, à la faune et la flore aquatiques ou sous-marines, ainsi qu'au développement économique et touristique des régions²². Sur la base de cette loi, il est interdit de jeter des plastiques dans les cours d'eau.
- La loi n° 98/015 du 14 juillet 1998 relative aux établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes, qui classe les entreprises produisant des plastiques parmi les établissements dangereux.
- La loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées qui précise les compétences transférées aux communes en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, notamment l'alimentation en eau potable ; le nettoyage des rues, chemins et espaces publics communaux ; le suivi et le contrôle de gestion des déchets industriels, y compris des déchets plastiques ; les opérations de reboisement et la création de bois communaux ; la lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances ; la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles ; l'élaboration des plans communaux d'action pour l'environnement ; l'élaboration et la mise en œuvre des plans communaux spécifiques de prévention des risques et d'intervention d'urgence en cas de catastrophe ; la création, l'entretien et la gestion des espaces verts, parcs

²⁰ Article 49.

²¹ Articles 5 et 18.

²² Article 4.

et jardins d'intérêt communal ; la pré-collecte et la gestion au niveau local des ordures ménagères²³.

1.2.2. Les textes réglementaires et les normes techniques

En dehors des sources législatives, l'encadrement juridique concernant la gestion des déchets, qu'ils soient plastiques ou non, est également assuré par de nombreux textes réglementaires. On peut ainsi citer entre autres :

- Le décret n° 99/821/pm du 9 novembre 1999 fixant les conditions d'agrément des personnes physiques ou morales aux inspections, contrôles et audits des établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes, qui concerne les entreprises produisant les plastiques.

Le décret n° 2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social. Les lois et règlements en vigueur précisent que tout promoteur d'un projet, d'un établissement, d'un programme ou d'une politique est tenu de réaliser une étude d'impact environnemental et social, une notice d'impact environnemental ou une évaluation environnementale stratégique, sous peine de sanctions prévues par la réglementation en vigueur²⁴. Les entreprises produisant ou utilisant des plastiques y sont soumises.

- Le décret n° 2013/0172/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation de l'audit environnement et social qui précise les modalités d'une évaluation systématique, documentée et objective des activités d'une structure et des installations d'un établissement, de leur fonctionnement et de leur système de gestion environnemental en vue de s'assurer de la protection de l'environnement. La gestion des plastiques est souvent un élément des audits.
- Le décret n° 2008/064 du 4 février 2008 portant définition des modalités de gestion du Fonds national de l'environnement et du développement durable qui définit les ressources affectées au développement durable et les orientations des dépenses à faire quant à l'utilisation de ce Fonds. Il a été initié à la suite de la loi-cadre sur l'environnement. Les financements du Fonds peuvent bénéficier aux associations qui collectent des déchets plastiques.
- Le décret n° 2005/0528/PM du 15 février 2005 portant création, organisation et fonctionnement d'un comité ad hoc de coordination des opérations de lutte contre la fraude, la contrebande et la contrefaçon, dont la mission est l'assainissement des opérations commerciales en vue de garantir une saine concurrence dans les activités économiques. Parmi les actions menées dans le cadre dudit comité, on peut citer : (i) la lutte contre l'importation, la détention ou la vente des produits provenant de la fraude, de la contrebande

²³ Articles 157, 241, 250, 258.

²⁴ Article 7

et de la contrefaçon ; (ii) l'élaboration et le suivi de l'exécution des programmes de prévention et de répression y relatifs ; (iii) les propositions au Gouvernement sur toutes mesures susceptibles d'enrayer les circuits illicites de fabrication, de pénétration et d'écoulement des produits afin de contribuer à la garantie des recettes fiscales et douanières concernées ; (iv) le suivi de l'application des sanctions prévues par les textes en vigueur en matière de fraude, de contrebande et de contrefaçon des produits ; (v) la centralisation des informations et renseignements sur les pratiques commerciales illicites. Les plastiques font aussi l'objet de contrebande.

- Le décret n° 2009/296 du 17 septembre 2009 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence des normes et de la qualité (ANOR). L'ANOR a établi la norme concernant les plastiques : NC 881 : 2014ISO et 17422 :2002, matières plastiques.
- Le décret n° 2012/2809/PM du 26 septembre 2012 fixant les conditions de tri, de collecte, de transport, de récupération, de recyclage, de traitement et d'élimination finale des déchets précise les conditions dans lesquelles les opérations de gestion des déchets ménagers, industriels, médicaux, pharmaceutiques et agricoles doivent se dérouler. Les déchets plastiques sont concernés par ces dispositions.
- Le décret n° 2015/1373/PM du 8 juin 2015 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux communes en matière d'environnement. Son article 1^{er} précise ces compétences : le suivi et contrôle de la gestion des déchets industriels ; la protection des ressources en eaux souterraines et superficielles. Le texte précise les responsabilités du MINDEVEL quant à : (i) la définition des modes de gestion des déchets plastiques, toxiques et dangereux ainsi que la détermination de leur mode de traitement ; (ii) la définition des conditions spécifiques de gestion des déchets industriels. Enfin, il détermine les actions à mener sur le terrain, notamment : (i) la promotion de la réalisation et/ou de la réhabilitation des stations d'épurations et de décharges de classe 1 (déchets industriels et ultimes) par la commune auprès des industries produisant des déchets ; et (ii) le contrôle de manifeste de traçabilité des déchets et des permis environnementaux en matière de gestion des déchets industriels par la commune à travers un calendrier de mise en œuvre²⁵.
- Le décret n° 2021/747 du 28 décembre 2021 fixant les modalités d'exercice de certaines compétences transférées par l'État aux régions en matière de protection de l'environnement, qui sont notamment : (i) la mise en défens et autres mesures locales de protection de la nature ; (ii) la réalisation des pare-feux et la mise à feu précoce dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse ; (iii) l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des plans régionaux pour l'environnement. Ce décret préconise, pour la région, la promotion des meilleures pratiques locales de protection de la nature. Il précise que le transfert des compétences s'accompagne du transfert des ressources nécessaires à leur exercice, la région bénéficiant en plus des ressources financières transférées par l'État et des concours

²⁵ Articles 2 et 5.

provenant de partenaires divers pour l'exercice de ces compétences en matière d'environnement. Il énonce enfin la soumission d'un rapport semestriel au représentant de l'État, qui dispose de 15 jours pour le répercuter aux ministres en charge des collectivités territoriales décentralisées et de l'environnement²⁶.

- L'arrêté n° 00001/MINEPDED du 8 février 2016 fixant les différentes catégories d'opérations dont la réalisation est soumise à une évaluation environnementale stratégique ou à une étude d'impact environnemental et social. Il soumet à l'étude d'impact environnemental et social les unités industrielles de recyclage de déchets et les installations de traitement des déchets non domestiques ou industriels²⁷. Les entreprises produisant ou utilisant les plastiques sont concernées par les exigences de cet arrêté.
- L'arrêté conjoint n° 005/MINEPDED/ MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 fixant les conditions spécifiques de gestion des équipements électriques et électroniques ainsi que de l'élimination des déchets issus de ces équipements. Le chapitre II traite de la collecte des déchets d'équipements électriques et électro-ménagers, précisant que les producteurs doivent : soit pourvoir à la collecte sélective des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers en mettant en place un système individuel de collecte sélective des déchets approuvé par le ministre chargé de l'environnement ; soit contribuer à cette collecte en versant une contribution financière à un organisme détenteur d'un permis environnemental délivré par le ministre chargé de l'environnement, qui prend en charge, par convention passée avec les communes, les coûts supplémentaires liés à la collecte sélective des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers. Les populations doivent être orientées sur des systèmes de collecte mis à leur disposition et informées de l'obligation de ne pas mélanger les déchets d'équipements électriques et électroniques avec les ordures ménagères non triées, ainsi que sur des effets potentiels sur l'environnement et la santé humaine de la présence de substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques. Le chapitre III traite de l'évacuation, du traitement et de l'élimination finale des déchets d'équipements électriques et électroniques, disposant que l'évacuation et l'élimination des déchets incombent premièrement aux utilisateurs, que leur traitement sélectif, leur valorisation et leur élimination finale doivent être réalisés dans les installations répondant aux exigences techniques et que les processus de valorisation des déchets priment sur leur destruction. Il précise que gestion des déchets est confiée à un opérateur agréé et fait l'objet d'un cahier des charges et d'un contrat approuvé par le MINEPDED²⁸.
- L'arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages en plastique non biodégradables au Cameroun précise que tout fabricant, importateur ou distributeur autorisé de ces emballages est responsable de la gestion de ses déchets par des procédés visant à limiter la production et à promouvoir le recyclage, la réutilisation et d'autres formes de valorisation des déchets issus de ces emballages. Un permis

²⁶ Articles 2, 5, 14, 16 et 22.

²⁷ Article 4.

²⁸ Articles 5 et 8 du chapitre II et articles 9, 10, 11, 12 et 13 du chapitre III.

environnemental est requis pour la fabrication, l'importation, la commercialisation ou distribution des emballages non biodégradables aux fins d'assurer la traçabilité de leur récupération, recyclage et/ou destruction de façon écologiquement rationnelle. Les conditions de gestion de ces emballages sont précisées à travers l'élaboration d'un plan de gestion des déchets. Enfin, le texte interdit la fabrication, l'importation, la détention et la commercialisation ou la distribution à titre gratuit des emballages en plastique non biodégradables à basse densité inférieure ou égale à 60 microns d'épaisseur (1 micron vaut 1/1000 mm), ainsi que les granulés servant à leur fabrication. Un permis environnemental est requis pour les mêmes opérations concernant les emballages en plastique non biodégradables de plus de 60 microns et les granulés servant à leur fabrication²⁹.

- La circulaire n° 096/CAB/ MINEPDED du 10 avril 2014 relative au contrôle de conformité et à la répression des contrevenants auxdits arrêtés met en place les organes de coordination de la lutte contre la pollution par les plastiques au niveau central et déconcentré.
- La circulaire n° 00036/NC/CAB/MINEPDED du 28 août 2014 relative à la répression des contrevenants de petite envergure à l'arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant interdiction des emballages plastiques inférieurs à 61 microns d'épaisseur précise le montant des amendes à appliquer aux contrevenants de petite envergure.
- Les normes techniques camerounaises pertinentes sont : NC 881 : 2014 ISO et 17422 : 2002 Matières plastiques. Aspects liés à l'environnement (lignes directrices générales pour leur prise en compte dans les normes).

La mise en œuvre de ces instruments juridiques est assurée par diverses institutions, dont les ministères chargés de l'environnement, la santé, l'agriculture, l'administration territoriale, le commerce, la décentralisation, les finances, l'eau, l'énergie, les collectivités territoriales décentralisées et l'Agence des normes. Il manque une parfaite coordination entre ces différentes institutions, la conséquence immédiate étant la faiblesse de l'action des pouvoirs publics en matière de gestion des plastiques.

De ce panorama du cadre juridique général concernant la gestion des déchets au Cameroun, il ressort la nécessité d'envisager son renforcement.

2. Le nécessaire perfectionnement du cadre juridique de gestion des plastiques au Cameroun

Pour perfectionner le cadre de la gestion des plastiques au Cameroun, il faut envisager des réformes sous l'angle de la performance des acteurs et la conformité avec les grandes orientations de la stratégie nationale de gestion des déchets³⁰. Une évaluation du cadre juridique

²⁹ Articles 3, 4, 5 et 7.

³⁰ République du Cameroun, *Stratégie de gestion des déchets au Cameroun (2007-2015)*, Yaoundé, MINEP, 2007.

y relatif montre des points forts, mais également des faiblesses dont l'amélioration³¹ est d'une nécessité certaine³². Mais pour parvenir à une amélioration, il faut trouver des solutions à deux préoccupations fondamentales : comment améliorer le cadre réglementaire et institutionnel d'une part et comment améliorer les moyens humains et matériels de l'autre ?

Sur les plans juridique et institutionnel, matériel, humain ou financier, on observe que la gestion des plastiques au Cameroun n'est pas suffisamment efficace³³. Pour essayer d'améliorer le cadre institutionnel et réglementaire, il faudrait commencer par recenser ses forces et surtout ses faiblesses avant d'émettre quelques propositions.

2.1. Les forces du cadre juridique

Les plastiques sont utiles et il serait vain de prétendre les supprimer complètement, du moins pour le moment, même s'il a été démontré que leur utilisation anarchique affecte dangereusement la planète³⁴. Pour limiter la pollution dont ils sont responsables, il est nécessaire d'entreprendre des réformes sur le plan institutionnel et réglementaire et simultanément des actions citoyennes à tous les niveaux de responsabilité de la chaîne avec pour objectif d'aboutir à une économie circulaire³⁵.

La gestion des plastiques au Cameroun s'affirme avec la mise en évidence dans l'organisation gouvernementale des différents domaines d'activités de sa gestion³⁶. Le problème n'est donc plus celui du vide institutionnel, mais plutôt celui de l'éparpillement et de l'absence de coordination des institutions nationales en charge des questions environnementales, d'une part, et de l'insuffisance des ressources humaines et financières pour assurer efficacement les missions dévolues à ces institutions, d'autre part.

Avec le transfert effectif aux collectivités territoriales décentralisées de certaines compétences en matière d'environnement, l'émergence en cours de cette nouvelle approche va mieux éclaircir le paysage institutionnel à travers le repositionnement et la mise à contribution de manière harmonieuse de l'ensemble des acteurs du secteur³⁷. Le Cameroun, dans un souci de protection de l'environnement, avait déjà engagé vers la fin de l'année 2012 une action visant

³¹ A. Foni Fouth Kinie, « La gestion des déchets au Cameroun », in O. C. Ruppel et E. D. Kam Yogo (dir.), *Droit et politique de l'environnement au Cameroun - Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, Yaoundé, Konrad Adenauer Stiftung, 2018, pp. 275-290.

³² B. Nyemb, « Cultiver une conscience écologique. Enjeux et défis liés à la pollution microplastique au Cameroun », in *Impact of microplastic in water environment in Cameroon: Issues and potential solutions for sustainable development*, DAAD Alumni Conference, Douala, September 26th to 28th, 2024.

³³ A. Ndeffo Tene, « La lutte contre la pollution par les microplastiques à travers la communication multilingue pour le développement », *ibid.*

³⁴ Ils donnent ainsi naissance à des déchets variés, potentiellement dangereux, qui envahissent la totalité de ses enveloppes superficielles, les surfaces continentales, les eaux douces, l'atmosphère et les océans.

³⁵ J. R. Ngambi, *Déchets solides ménagers de la ville de Yaoundé (Cameroun) : de la gestion linéaire vers une économie circulaire*, thèse de doctorat en géographie, Université du Maine, 2015 ; I. Kamdem, K. Tomekpe et Ph. Thonart, « Production potentielle de bioéthanol, de biométhane et de pellets à partir des déchets de biomasse lignocellulosique du bananier (*Musa spp.*) au Cameroun », *Biotechnology, Agronomy, Society and Environment*, n° 15(3), pp. 471-483.

³⁶ Protection de l'environnement, usage de la ressource des déchets, assainissement, recyclage, tri.

³⁷ Institution de différents niveaux et outils de régulation, décentralisation, organes de gestion, approche participative de gestion, procédure de collecte et mécanismes de gestion.

notamment à réglementer la production, l'importation et la distribution des emballages en plastique non biodégradables de basse densité³⁸.

L'action contre la prolifération des plastiques a pris une forme réglementaire sous l'impulsion de deux institutions, à savoir le ministère de l'Environnement de la protection de la nature et du développement durable (MINEPDED) et le ministère du Commerce. L'instrument juridique de départ de cette action a été l'arrêté n° 004 du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non biodégradables³⁹. Ce texte, de façon audacieuse, interdit de manière explicite la fabrication, l'importation, la détention et la commercialisation ou la distribution à titre gratuit des emballages en plastique non biodégradables à basse densité inférieure ou égale à 60 microns d'épaisseur ainsi que les granulés servant à leur fabrication. Il va plus loin en conférant aux importateurs, fabricants et distributeurs la responsabilité de la gestion des déchets qui en résultent. Anticipant les problèmes environnementaux et climatiques liés à l'usage des plastiques, l'arrêté de 2012 a posé l'interdiction de brûler ces déchets à l'air libre, de les jeter dans la nature ou encore de les enfouir dans le sol (article 9).

Au-delà de ces forces du cadre juridique, il reste à relever ses faiblesses.

2.2. Les faiblesses du cadre juridique

Elles tiennent sur trois facteurs essentiels : l'insuffisance de l'autorité du ministère chargé de l'environnement dans un contexte où ses missions ne sont pas toujours bien définies et où règne parfois une instabilité institutionnelle due au changement fréquent de l'appellation du ministère ou à son rattachement à d'autres départements ministériels ; l'insuffisance des ressources humaines en nombre et en qualité ; et l'insuffisance des moyens financiers.

La première grande faiblesse dans la mise en œuvre d'une politique de gestion de la pollution par les plastiques au Cameroun semble prendre ses racines dans une sorte d'amalgame qui règne entre les institutions dans leurs attributions sur des missions relatives à la gestion des plastiques, notamment les déchets. Cet amalgame se manifeste sur le plan pratique à travers le chevauchement des compétences entre les différents intervenants étatiques (ministères, collectivités territoriales décentralisées). La conséquence en est que les uns et les autres se rejettent mutuellement les responsabilités pour l'exécution des missions d'assainissement dans l'environnement urbain.

Les faiblesses et les contraintes du cadre institutionnel résultent également de l'organisation administrative centralisée de l'État. En effet, l'État a concentré toutes les prérogatives en matière de gestion des déchets entre les mains de ces structures centrales ou régionales.

Cependant, l'organisation gouvernementale a consacré plusieurs acteurs principaux dans le secteur des déchets, réduisant ainsi l'influence du ministère de l'Environnement et du

³⁸ L. N. Bakebeck, « La lutte contre la pollution plastiques au Cameroun : comment (dé)légitimer l'action publique face à la divergence des enjeux », *Thinking Africa*, n° 38, 2029.

³⁹ Article 7 (1).

Développement durable. Ces multiples acteurs publics interviennent avec des logiques différentes et en quasi-autarcie. Le ministère de l'Environnement et du Développement durable est, à cet effet, ressenti comme un des acteurs directs du secteur et non comme le principal organisateur du secteur. Le cadre institutionnel de gestion des plastiques est présenté comme une organisation incohérente et inefficace. Des incohérences et un manque d'efficacité provoqués par une gestion sectorielle étroitement liée à la présence de plusieurs acteurs principaux.

Au niveau des acteurs privés et de la société civile, le secteur des plastiques fait face à des acteurs nombreux et diversifiés, peu ou presque pas structurés et victimes de la faiblesse de leurs capacités techniques et financières. Ils regorgent pourtant des potentialités certaines qui ne demandent qu'à se mettre au service de la gestion de ce secteur.

Quant au ministère de l'Environnement, ses carences sont beaucoup plus liées aux faibles capacités de ses différentes structures à réaliser leurs missions. Il convient de relever qu'en dehors du peu d'importance accordée à la fonction d'assainissement, réduite à un simple service qui, de surcroît, n'a pas de responsable désigné, les autres dimensions de la mission sont identifiées et intégrées dans différents niveaux structurels.

D'importantes faiblesses apparaissent également dans les aspects suivants de la mission : gestion des activités des grands usagers (prélèvements, rejets), activités d'assainissement et gestion des décharges ; réalisation des travaux de recherche, d'inventaire, de contrôle et de suivi concernant tous les aspects et les acteurs de la gestion du secteur des plastiques ne semblent pas encore faire partie des priorités. Par ailleurs, l'insuffisance de financements propres au ministère de l'Environnement et du Développement durable alloués à la gestion des déchets plastiques le rend dépendant des financements externes et des interventions des partenaires étrangers. Aussi est-il difficile pour cette structure de concevoir et d'assurer un programme national de gestion de cette pollution.

Par ailleurs, la faible déconcentration de services techniques (entre les services centraux et les délégations régionales et départementales) a pour conséquence la centralisation des décisions au niveau des services centraux et l'inhibition des capacités d'initiative et d'action locales et privées.

Enfin, il convient de relever l'incapacité actuelle de ce ministère à jouer son rôle de coordination du secteur des plastiques compte tenu de son faible positionnement stratégique dans la configuration gouvernementale par rapport aux autres ministères impliqués et face aux intervenants non étatiques.

Le respect des dispositions réglementaires de l'arrêté du 24 octobre 2012 se trouve aujourd'hui mitigé au regard de la circulation croissante des emballages en plastique. L'une des causes en est l'absence d'une convergence des actions de l'État et des acteurs visés par la réglementation du fait de la controverse, fondée sur une lecture divergente des enjeux, qui a émaillé l'action publique.

Sur la question de la protection juridique des acteurs de l'économie circulaire, il faut relever qu'à ce jour aucun texte n'organise véritablement les métiers du déchet (éboueur, récupérateur, collecteur, réparateur, recycleur). Par ailleurs, il n'existe aucun texte juridique définissant les mécanismes de gestion des plastiques (collecte, transport, traitement, mise en décharge). Il n'existe pas non plus de texte déterminant les mécanismes de gestion des déchets ménagers.

L'article 41, al. 4 de la loi-cadre sur l'environnement précise que seules les collectivités territoriales décentralisées assurent l'élimination des déchets produits par les ménages en liaison avec les services compétents de l'État. Or les usagers concernés, tout comme le législateur, sont désarmés face à la puissance administrative. Le législateur camerounais, dans son œuvre utile de création des règles de droit, semble parfois oublier que le principal obstacle à cette politique de gestion est en réalité l'administration elle-même. Que faire lorsque cette dernière ignore totalement les dispositions les plus pertinentes de la loi ou prend un texte d'application qui attribue les mêmes missions à des institutions différentes ?

Au demeurant, cette confusion se pose régulièrement en matière de gestion des déchets au Cameroun. Par exemple, le ministère de l'Agriculture et du Développement rural, dont l'une des missions en matière de gestion des déchets est la promotion de la transformation des déchets urbains, n'a aucun projet et ne soutient aucune initiative de compostage à Yaoundé⁴⁰.

Dans le même sens, le décret n° 2004/320 du 8 décembre 2004 mandate clairement le ministère de l'Habitat et du Développement urbain (MINHDU) pour s'occuper de la collecte et du traitement des déchets avec d'autres administrations compétentes. Mais le MINHDU ne semble véritablement pas assez intéressé pour exercer cette compétence.

Cela démontre également le manque de solidarité entre les institutions pour la mise en place des projets communs ou complémentaires et des stratégies adaptées pour gérer efficacement les déchets ménagers urbains, notamment les déchets plastiques.

Enfin, on observe la non-maîtrise du cadre réglementaire d'intervention des autres acteurs du secteur des plastiques en dehors de ceux du secteur public (secteur privé, société civile). Ici, on fait agir plus dans l'illégalité, sciemment ou inconsciemment.

2.3. Les améliorations préconisées sur le plan juridique

Il y a lieu de consolider le rôle des institutions existantes dans le domaine de l'environnement, notamment en renforçant les structures existantes ou en les créant si elles n'existent pas. Il importe également d'apporter toutes contributions utiles aux structures locales dans le domaine de la gestion des déchets plastiques.

⁴⁰ J. R. Ngambi, *Déchets solides ménagers de la ville de Yaoundé (Cameroun) : de la gestion linéaire vers une économie circulaire*, op. cit. ; J. R. Ngambi, M. Tchindjang et T. E. Ndjogui, « La prolifération des décharges sauvages et leurs impacts socio-environnementaux dans la ville de Yaoundé », *International Journal Advanced Studies and Research in Africa*, 2011, 2(1), pp. 52-68 ; M. Ngapanoun, « Les paradoxes du marché des déchets », *Bosangui - Le magazine trimestriel de l'environnement*, avril-mai-juin 2018, p. 3

Pour rendre efficace les stratégies de gestion des plastiques, tant sur le plan de la valorisation que des performances du service public des déchets, il est indispensable que la loi-cadre sur l'environnement ayant posé les bases de la gestion des déchets en général soit suivie des décrets d'application spécifiques, les buts étant de définir explicitement le rôle de chaque acteur et les moyens d'action à lui octroyer, et de faciliter l'intégration des acteurs de la société civile dans le processus de gestion publique des déchets⁴¹.

En même temps, il faut essayer de rompre avec l'hypercentralisation actuelle de la gestion des déchets pour aller vers une réorientation pour l'économie circulaire, en tenant des recommandations des différentes éditions du Forum mondial de l'économie circulaire⁴². À cet effet, nous préconisons la création d'une Agence nationale de gestion des déchets avec des démembrements dans chaque commune.

Il faudrait également, exploiter les nombreux travaux universitaires relatifs à la gestion des déchets ; repenser le système actuel de gestion linéaire (collecte, décharge) ; considérer désormais les déchets comme des ressources au même titre que les minerais, le bois, le tourisme, etc. ; promouvoir et soutenir la valorisation des déchets auprès des ménages ; institutionnaliser la pré-collecte ; sensibiliser les ménages sur la gestion citoyenne des déchets ; et redéfinir explicitement les rôles et autres périmètres d'action ainsi que les moyens d'action à octroyer pour chaque acteur intervenant dans la gestion des déchets qu'ils soient ou non plastiques.

Sur le plan normatif, il est impératif de mettre sur pied une armature juridique spécifiquement réservée à ce domaine et repenser les politiques publiques en la matière, en fixant rigoureusement les limites d'intervention de chaque acteur dans le système.

Pour assurer un usage responsable par les producteurs et les consommateurs, la modernisation du cadre institutionnel de la gestion du plastique mérite d'être repensée. Il convient par exemple de réexaminer les attributions des différentes institutions qui interviennent aussi bien en amont qu'en aval dans la chaîne de gestion des plastiques.

Outre l'élaboration et la mise sur pied des programmes de sensibilisation sur les usages responsables de cette matière, la mise en place suggérée de l'Agence de gestion des plastiques (AGP) opérant sur le plan national, ainsi que la création d'activités complémentaires entre les ministères pour la mise en place d'une stratégie de gestion cohérente des plastiques devrait permettre de juguler le phénomène.

Les institutions étatiques devraient s'appuyer sur l'expertise universitaire pour définir les programmes et projets de gestion des plastiques visant à faire face à la crise d'hygiène et de salubrité qui sévit dans l'écosystème urbain camerounais. Une ouverture vers les enseignants et chercheurs serait un appui assez fort pour pallier certaines insuffisances ou renforcer les

⁴¹ J. R. Ngambi, *Déchets solides ménagers de la ville de Yaoundé (Cameroun) : de la gestion linéaire vers une économie circulaire*, op. cit.

⁴² La 8^e édition de ce Forum s'est tenue à Bruxelles en avril 2024.

actions des ministères, d'autant plus que les données sont actualisées et disponibles dans les universités. En passant à côté de leurs missions, ces institutions étatiques participent, sans peut-être se rendre compte, à l'aggravation des problèmes d'insalubrité et de dégradation de l'environnement au Cameroun.

Le perfectionnement n'est presque plus assuré dans le secteur, ce qui hypothèque largement l'implantation des changements souhaités. L'insuffisance et le vieillissement des effectifs, ajoutés aux pesanteurs de l'administration, ralentissent le déploiement de la nouvelle orientation. D'autres problèmes liés à la définition des situations de travail, à la motivation des agents et à leur carrière hypothèquent la bonne marche des services. Toutefois, il existe un personnel parfois formé sur le tas en charge des questions d'assainissement, même s'il reste encore insuffisant. Le transfert des compétences prévu par la décentralisation requiert un recrutement et une formation bien ciblés des agents communaux devant servir dans le domaine des déchets.

Malgré l'insuffisance des ressources humaines dans le secteur, il y a lieu de relever une qualification théorique moyenne des cadres techniques en service au ministère de l'Environnement, ce qui leur aurait permis, s'ils étaient bien utilisés, d'assumer les missions qui leur sont dévolues.

Sur le plan géographique, l'étendue et la porosité des frontières terrestres et maritimes avec le Nigéria, l'un des plus gros pourvoyeurs de plastiques au Cameroun, ne permettent guère un contrôle efficace des importations et de la circulation des plastiques. En effet, la frontière entre le Cameroun et le Nigéria est en partie constituée par de grands fleuves navigables jusqu'à l'océan Atlantique, ce qui facilite des activités illicites d'importation des plastiques et d'autres biens de consommation qui inondent le marché camerounais. Et là où les trafiquants disposent de nombreuses ressources pour mener leurs activités, les administrations n'ont guère à leur disposition les moyens suffisants pour s'acquitter de leurs missions.

Enfin, les textes juridiques interdisant l'usage des plastiques doivent clairement indiquer aux citoyens des solutions alternatives et prévoir un volet incitatif pour les entreprises afin d'encourager celles-ci à mieux gérer les plastiques.

Conclusion

Au terme de cette évaluation du cadre juridique concernant la gestion des plastiques au Cameroun, un malentendu fondamental apparaît clairement : celui de la conciliation entre les exigences internationales et nationales de protection de l'environnement auxquelles l'État du Cameroun doit se conformer, et les nécessités quotidiennes d'utilisation des plastiques par les consommateurs qui font des polymères, non pas des objets dangereux à manier avec délicatesse, mais des biens comme les autres à utiliser. Dès lors, il faut se garder de penser qu'on pourra bannir l'usage des plastiques dans les habitudes des populations.

À tel point qu'aujourd'hui seule une prise de conscience internationale dans le cadre d'une topologie mondiale, relayée sur le plan national par une considération des politiques élaborées jusqu'alors peut encore limiter les dégâts d'une pollution⁴³ de l'environnement par les plastiques qui menacent la terre, la mer et même les airs.

⁴³ A. Ndeffo Tene, « La lutte contre la pollution par les microplastiques à travers la communication multilingue pour le développement », in *Impact of microplastic in water environment in Cameroon : Issues and potential solutions for sustainable development*, op. cit. ; J. M. Bell et F. Fouth Kine, « Le contrôle de la pollution au Cameroun », in O. C. Ruppel et E. D. Kam Yogo (dir), *Droit et politique de l'environnement au Cameroun*, op. cit., pp. 291-301 ; Comité des experts de l'assainissement, 2^e rapport, Genève, 15-20 octobre 1951, in OMS, *Recueil des documents fondamentaux*, 4^e édition, Genève ; A. Mpressa, « Le droit à l'assainissement : une priorité cruciale au Cameroun », in H. Smets (dir.), *L'accès à l'assainissement, un droit fondamental*, Paris, Éditions Johanet, 2010, p. 177.

**POLLUTION PAR LES PLASTIQUES DES EAUX DU BASSIN DU CONGO :
NÉCESSITÉ DE NOUVELLES DYNAMIQUES JURIDIQUES**

François BOKONA WIIPA BONDJALI

Professeur de droit international public, Université de Kinshasa
Président de la Société congolaise de droit de l'environnement
Secrétaire général de la Société congolaise de droit international

Résumé

Les États du bassin du fleuve Congo ne devraient pas se laisser aveugler par l'abondance des ressources en eau dont ils sont dotés. Celles-ci sont polluées par plusieurs substances dangereuses au rang desquelles les déchets plastiques. Malgré l'absence d'un instrument international, ils devraient mettre en œuvre quelques obligations générales découlant des cadres juridiques des organismes internationaux de bassin (OIB) ou encore les obligations spécifiques relevant de leurs réglementations sur le plastique. Toutefois, pour plus d'effectivité et d'efficacité dans la lutte contre la pollution par les plastiques, la présente étude expose quelques mécanismes normatifs, institutionnels et organisationnels visant la correction des tares observées dans l'analyse des règles édictées tant sur le plan interne qu'au plan interétatique.

Mots clés : plastique ; pollution par les plastiques ; bassin du fleuve Congo.

Abstract

The Congo River Basin States should not be blinded by the abundance of water resources with which they are endowed. These are polluted by several hazardous substances, including plastic waste. Despite the absence of an international instrument, they should implement some general obligations arising from the legal frameworks of the International Basin Organizations (OIBs) or specific obligations under their regulations on plastics. However, for greater effectiveness and efficiency in the fight against plastic pollution, this study sets out some normative, institutional and organizational mechanisms aimed at correcting the flaws observed in the analysis of the rules enacted both internally and at the inter-state level.

Keywords: Plastic; Plastic pollution; Congo River Basin.

Introduction

Le bassin du fleuve Congo est le deuxième plus grand bassin versant au monde, étant donné sa superficie avec ses 3 730 474 km², juste après le bassin du fleuve Amazone (6 144 727 km²). Il est partagé par dix États africains, la République démocratique du Congo, la République du Congo, la République centrafricaine, le Cameroun, le Gabon, l'Angola, le Burundi, la Tanzanie, la Zambie et le Rwanda. Il y a cependant lieu de remarquer que cet écosystème hydrographique est exposé à diverses pollutions dues aux déchets liquides, solides, gazeux ou, en l'occurrence, aux matières plastiques. Selon certaines prévisions, les milieux aquatique et marin pourraient abriter, à l'horizon 2050, plus de déchets de matières plastiques que de poissons¹ et certaines inquiétudes se lèvent sur « les niveaux élevés et en augmentation rapide de la pollution par les plastiques [qui] représentent un grave problème environnemental à l'échelle mondiale et [qui] ont une incidence négative sur les dimensions environnementale, sociale et économique du développement durable »². En effet, le plastique dont la production est en croissance depuis 1950 et pourrait atteindre 619 millions de tonnes produits chaque année à l'horizon 2030³, sont définis comme des polymères non-métalliques, organiques ou semi-organiques, fabriqués par l'homme, de poids moléculaire élevé, constitués de répétition de macromolécules⁴, dont la durée de vie varie entre dix à vingt ans pour un sachet et pas moins de 450 ans pour les bouteilles⁵.

Dès lors, on peut dire que le fait que les substances en plastique soient perceptibles à la surface de différents cours d'eau du bassin du fleuve Congo, pratiquement au sein de tous les pays riverains⁶, est révélateur de l'inefficacité et de l'ineffectivité des mécanismes juridiques mis en place tant au niveau interétatique qu'au niveau interne de chaque État du bassin. Sur le plan international, on peut citer les instruments juridiques gouvernant les trois organismes internationaux de bassin (OIB) qui réunissent ces États, à savoir l'Accord additif du 22 février 2007, l'Accord instituant la Commission internationale du Bassin du Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), la Convention instituant l'Autorité du Bassin du Lac Tanganyika (ALT) de 2003 ainsi que la Convention créant l'Autorité du Bassin du Lac Kivu et de la Rusizi (ABAKIR) de 2014. Il ressort de ces instruments des règles pertinentes, dont l'interdiction du rejet des substances

¹ P. Ricard, « Le droit international et la lutte contre la pollution marine par les déchets de matières plastiques », *Annuaire français de droit international*, vol. 65, 2019, p. 527.

² Résolution adoptée par l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement le 2 mars 2022.

³ ONU et al., *L'état des plastiques*, 2018, p. 6.

⁴ EPFL, *Évaluation de la pollution par les plastiques dans les eaux de surface en suisse*, Rapport, 2014, p. 5.

⁵ IFPEN, Tout savoir sur le recyclage du plastique, www.ifpenergiesnouvelle.fr.

⁶ J. K. Ngur-Ikone, « La gestion des déchets plastiques à Kinshasa : un autre défi environnemental à relever dans la conception des villes durables », *CODESRIA*, 2015, pp. 131-153 ; GNUDD, *Vers un environnement et une biodiversité préservés : agir ensemble pour réduire l'impact du plastique au Gabon*, 2023 ; IPEN, *Rapport national sur la situation des plastiques au Cameroun* ; Burundi Eco, *Gestion des déchets plastiques : l'ABUCO-TI Burundi tire la sonnette*, 2023 ; Africanews, *L'Angola forme un groupe de travail pour rédiger une loi anti-plastique*, 2023 ; etc.

dangereuses dans les eaux partagées⁷ et l'affirmation de la règle pollueur ou utilisateur payeur qui peuvent s'appliquer dans le contexte de pollution par les plastiques⁸.

Au niveau de chaque État, on peut relever les cadres légaux ou réglementaires relatifs aux plastiques. Dans cette étude, on évoquera le décret n° 17/018 du 30 décembre 2017 et l'arrêté du 30 avril 2018 pour la RDC ; le décret du 20 juillet 2011 pour le Congo ; l'arrêté du 16 juin 2010 pour le Gabon ; le décret du 8 août 2018 pour le Burundi ; l'arrêté du 24 octobre 2012 pour le Cameroun ; la loi du 10 août 2019 pour le Rwanda. Toutes ces réglementations posent principalement le principe de l'interdiction de l'importation, de la commercialisation, de la production et de la distribution des différentes matières plastiques⁹.

Malgré l'adoption de ces différentes mesures, plusieurs aléas d'ordre normatif, institutionnel et organisationnel rendent inefficace leur objectif de lutter contre la pollution par les plastiques. On proposera donc des pistes d'effectivité et d'efficacité de la réglementation antiplastique de manière à préserver les ressources en eau partagées et, par ricochet, la survie des populations du bassin du fleuve Congo.

Pour y parvenir, une double thérapie s'impose : l'amélioration de quelques mécanismes normatifs tant au niveau interétatique qu'au niveau étatique (1) et la reformulation des aspects institutionnel et organisationnel (2).

1. La « re-normativisation » de la lutte contre la pollution

Dans l'objectif d'aligner adéquatement le bassin du Congo sur la lutte contre la pollution par les plastiques, il importe de corriger la faiblesse des normes édictées dans le cadre juridique des trois OIB (1.1) ainsi que des dispositifs juridiques censés encadrer la pollution par les plastiques au sein de chaque État de la région (1.2).

1.1. Le renouvellement normatif du droit des OIB

La requalification du régime normatif requiert, d'une part, la production de nouvelles dispositions conventionnelles (1.1.1) et, d'autre part, d'assurer l'application et l'effectivité de celles existantes (1.1.2).

1.1.1. Adopter de nouvelles dispositions conventionnelles

À ce jour, les normes de droit international en matière de lutte contre la pollution par les plastiques apparaissent rares, imprécises et parfois superficielles. Cet état de choses ne permet pas au droit de gens « de se saisir de la problématique à cœur »¹⁰. La « coexistence d'obligations et objectifs contradictoires »¹¹ participe aussi de l'insuffisance du cadre international actuel.

⁷ Articles 8 de la Convention de l'ALT, 14 de l'Additif de la CICOS et 8 de la Convention de l'ABAKIR.

⁸ Articles 6 de la Convention de l'ABAKIR, 4 de l'Additif de la CICOS et 5 de la Convention de l'ALT.

⁹ Articles 1^{er} du décret de la RDC, 1^{er} et 2 du décret congolais, 3 du décret burundais, 1^{er} de l'arrêté gabonais, 3 de la loi rwandaise et 7 de l'arrêté camerounais.

¹⁰ L. Peyen, « La pollution plastique (étude 14) », *Énergie-environnement-infrastructures* (n° 11), 2018, p. 5, § 12.

¹¹ P. Ricard, *op. cit.*, p. 553.

Aucun instrument sur le plan africain ou au niveau des OIB du bassin du Congo n'appréhende de manière explicite la problématique de la prise en charge juridique de la pollution par les plastiques.

Les OIB pourront s'inspirer notamment des atouts de la Convention de Bamako (1991)¹², plus particulièrement de la Décision CB.3/8 de la Conférence des parties à cette convention sur les mesures destinées à prévenir la pollution par les déchets plastiques et leur commerce sur le continent africain et ses environs. Dans ce sens, les OIB devraient notamment exhorter chaque État membre à renforcer ou à compléter sa législation ou à promouvoir la sensibilisation et l'éducation du public au niveau national ou du bassin aux problèmes posés par les déchets plastiques¹³. Cela devrait passer par un instrument conventionnel contraignant¹⁴.

Par ailleurs, en examinant les cadres juridiques des trois OIB du bassin, on s'aperçoit qu'aucun d'entre eux n'évoque la problématique de la pollution par les plastiques. Plus remarquable encore, le mot plastique y est introuvable. L'efficacité dans la lutte contre ce type de pollution commande que les obligations spécifiquement y relatives soient au moins énoncées.

C'est le cas de l'interdiction expresse de l'importation, de la production ou encore de la commercialisation des plastiques sur la partie du bassin sous la juridiction d'un OIB particulier et les règles d'application d'un tel principe. C'est pourquoi, à la faveur de la réforme ou la révision des instruments existants, on peut ajouter cette obligation au rang des obligations incombant aux États contractants. À défaut, à l'occasion de l'exécution de l'obligation d'établir la liste des substances dangereuses à ne pas introduire dans les eaux du bassin¹⁵, l'ajout des déchets plastiques serait d'une grande importance. En insérant de telles mesures, on devrait s'assurer de leur efficacité dans la mise en œuvre.

1.1.2. Assurer ou organiser l'effectivité des normes existantes

L'ineffectivité des instruments juridiques est un problème récurrent, particulièrement s'agissant des normes du droit international. Ce qui, au bout du compte, fait penser à une inexistence de normes pour régler une matière donnée.

Dans le cadre des normes de lutte contre la pollution des eaux dans le bassin du Congo, il est permis de faire une interprétation holistique de la notion de pollution ou de déchet.

En effet, dans le cadre des instruments en vigueur, une lecture voudrait que l'on applique aux déchets plastiques les dispositions relatives à la pollution en général. C'est le cas lorsqu'on définit la pollution comme « l'introduction directe ou indirecte par l'homme de substances dans

¹² Convention sur l'interdiction d'importer en Afrique les déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et gestion des déchets dangereux produits en Afrique.

¹³ Points 1 et 4 de la Décision CB.3/8 précitée.

¹⁴ N. Simon et M. L. Schulte, *En finir avec la pollution plastique mondiale : les arguments en faveur d'une convention internationale*, Heinrich Boll Stiftung, n° 43, p. 27.

¹⁵ Article 114, alinéa 5 de l'additif CICOS (Commission Internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha. Pour la Convention sur la gestion durable du Lac Tanganyika (ALT), il suffira de compléter la liste établie à l'annexe II sur les activités dangereuses en y insérant le rejet des déchets plastiques.

le fleuve et ses affluents, lorsqu'elle a, ou peut avoir, des effets nuisibles, tels que des dommages aux ressources naturelles, des atteintes à la diversité biologique, des risques pour la santé humaine, des entraves aux activités dans le fleuve, et plus généralement une diminution de la quantité d'eau disponible ou une dégradation de sa qualité pouvant compromettre son utilisation »¹⁶. Ou encore lorsque les États riverains se sont obligés à « s'assurer que des déchets ne sont pas déversés dans le Lac Tanganyika, sauf si un permis est délivré par l'autorité compétente de l'État contractant concerné, et en accord avec celui-ci »¹⁷, mais aussi à prévenir les dommages transfrontières¹⁸.

On peut considérer que le concept de « substance nuisible » puisse englober les déchets plastiques. De plus, évoquer le mot « déchet » sans en préciser les critères peut aussi renvoyer aux plastiques. Par ailleurs, considérant que les effets préjudiciables des plastiques sur les ressources en eau peuvent dépasser les frontières d'un État, l'obligation posée peut aussi être invoquée en cas de pollution par les plastiques.

Une bonne implémentation et appropriation au sein des États des normes de protection des eaux continentales contre la pollution due au plastique nécessite l'implication des acteurs infra-étatiques. Il serait souhaitable que les États élargissent ou multiplient les sources matérielles de normativité. En effet, les conventions des OIB et les lois ne devaient plus relever de la seule initiative des pouvoirs publics. Il convient de reconnaître aux acteurs de la société civile (ONG de développement, des droits de l'homme ou intervenant dans d'autres secteurs, les sociétés savantes, les forums des entreprises) le droit de prendre des initiatives normatives à proposer aux États membres des OIB ou aux législateurs dans le but de l'adoption des conventions et des lois en vue d'une gouvernance adéquate et pratique de ce secteur.

Les États devraient aussi rendre plus effectives certaines dispositions en vigueur sur la pollution générale et résoudre le fléau de la pollution par les plastiques. Il en est ainsi de la soumission à autorisation ou à déclaration les aménagements hydrauliques, les installations, ouvrages, travaux et activités à réaliser sur les cours ou plans d'eau et qui sont susceptibles d'« entraîn[er] des déversements, écoulements, rejets ou dépôts directs ou indirects, chroniques... » notamment de nature plastique¹⁹. Dans le même but, les États de l'ALT ont institué l'évaluation de l'impact environnemental²⁰ ainsi que la prévention et le contrôle de la pollution²¹. Ceux de l'ABAKIR ont aussi consacré entre autres, les principes de précaution, de prévention ou encore de pollueur-payeur²². La pauvreté des États et leur faiblesse politique expliquent en partie, la

¹⁶ Article 1^{er}, point 12 de l'additif de la CICOS. Les articles 1^{er}, paragraphe 18 de la Convention de l'ALT et 1^{er}, point v de la Convention de l'ABAKIR (relative à la gestion de la ressource en eau du Bassin du lac Kivu et de la Rivière Rusizi) vont dans le même sens.

¹⁷ Article 8, alinéa 2, point b de la Convention de la CICOS.

¹⁸ Articles 14, alinéa 3 de l'Accord additif à l'Accord de la CICOS, 6, alinéa 1^{er} de la Convention de l'ALT et 8 de la Convention de l'ABAKIR.

¹⁹ Article 10, alinéas 1^{er} et 2 de l'Additif à l'Accord de la CICOS (2007). Les projets susceptibles d'avoir des impacts significatifs sur les eaux partagées font, quant à eux, l'objet d'un avis de la Commission et/ou d'une consultation des autres États contractants avant leur autorisation (article 11, Additif).

²⁰ Article 15 de la Convention de l'ALT.

²¹ Pollution en général bien entendu mais qui sous-entend par les déchets plastiques (article 8, Convention ALT).

²² Article 6 de la Convention de l'ABAKIR.

non-exécution par ces États des obligations conventionnelles²³. Les multinationales se permettent même de désorganiser le système normatif pour être à l'abri de toute sorte de responsabilité. Cette dérégulation est encouragée par l'élite politique généralement corrompue²⁴.

1.2. Le réaménagement normatif au sein des États riverains

Bien que les États de la région se soient dotés de réglementations sur les plastiques, des lacunes subsistent²⁵. Afin d'en garantir l'effectivité et l'efficacité, il importe de durcir leur portée juridique (1.2.1) et de consolider la responsabilité qui en découle (1.2.2).

1.2.1. Durcir la portée des réglementations nationales sur les plastiques

Plusieurs facteurs peuvent justifier l'inobservance des réglementations sur les déchets plastiques dans les pays riverains du bassin du Congo.

En premier lieu, les mesures d'interdiction ou autres se rapportant aux plastiques sont portées par de simples actes réglementaires. C'est le cas en RD Congo, en République du Congo, au Cameroun, au Gabon ou encore en République centrafricaine. Or, d'après la hiérarchisation des normes juridiques modelée par Hans Kelsen²⁶, les actes réglementaires ont une force obligatoire inférieure par rapport aux lois ou aux constitutions. Dès lors, la respectabilité de ces mesures par les destinataires peut chaque fois être remise en question. De plus, leur révision intempestive par les autorités qui se rendent parfois complices de l'industrie du plastique polluante est à redouter. C'est pourquoi, il est nécessaire de faire comme les autres pays africains, en l'occurrence le Rwanda, en légalisant la lutte contre la pollution par les plastiques afin de prévenir les abus d'autorité de l'exécutif. Il ne serait pas non plus exagéré de constitutionnaliser cet objectif pour en garantir une protection infaillible par le juge constitutionnel en cas d'abus de pouvoir dans le chef du législateur.

En second lieu, à l'exception du Rwanda²⁷ et de la Tanzanie²⁸, il n'existe pas de sanctions pénales contre la violation des mesures de lutte contre la pollution par les plastiques au sein des

²³ Vue la modicité des budgets et des ressources pour la plupart, les États du bassin du Congo rejettent difficilement des investissements même au prix de la pollution de toute sorte : F. Bokona, « Environmental constitutionalism in the Democratic Republic of Congo : essence and constraints of effectiveness », in *Domestic and Regional Environmental Laws and Policies in Africa*, A Research Companion, London/New York, Routledge, 2023, pp. 31-46.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ I. Cissé, S. Ndaw et S. Faye, *Analyse de la loi n° 2020-04 pour la lutte contre le péril plastique au Sénégal*, Heinrich Boll Stiftung, 2020, p. 8.

²⁶ E. Millard, « La hiérarchie des normes. Une critique sur le fondement empiriste », *Revus*, n° 21, 2013, pp.163 et ss.

²⁷ Les industries qui fabriquent les sachets en plastique, les entreprises commerciales ou toute personne physique ayant dans leurs stocks des sachets en plastique interdits sans autorisation en les fabriquant ou en les utilisant, sont passibles soit d'un emprisonnement pouvant aller jusqu'à 12 mois, soit d'une amende pouvant atteindre 500 000 francs rwandais. Une amende de 10 000 à 300 000 francs rwandais est prévue pour tout individu non autorisé qui se livre à la vente de sachets en plastique. En cas de récidive, les sanctions sont doublées (loi n° 57/2008 du 10/9/2008 portant interdiction de la fabrication, l'importation, l'utilisation et la commercialisation des sachets en plastique au Rwanda, article 7).

²⁸ Le règlement de la Tanzanie sur l'interdiction d'importer, d'exporter, de fabriquer, de vendre, de stocker, de fournir et d'utiliser des sacs en plastique prescrit des sanctions pour les infractions à ses. L'article 8 prévoit des

États du bassin du Congo. On remarque, par exemple en RDC, qu'en cas de manquement aux prescrits du décret interdisant les sacs en plastique, les services administratifs compétents des ministères de l'Environnement et de l'Industrie, selon le cas, mettent le contrevenant en demeure de s'y conformer dans un délai de 15 jours. Lorsque le contrevenant ne se conforme pas dans ce délai, les mêmes services peuvent prononcer à son encontre une sanction pécuniaire dont le montant est proportionné à la gravité du manquement, à sa situation, à l'ampleur du dommage et aux avantages qui en sont tirés²⁹. D'autres comme le Cameroun, le Gabon et le Congo ne prévoient même pas un régime de sanction, rapprochant ainsi leurs dispositions des obligations dites imparfaites³⁰. Il convient donc d'adopter des sanctions de nature pénale, administrative et civile pour plus de dissuasion de la part, non seulement des entreprises mais aussi de la population qui contreviendraient aux règles en vigueur. Dans le même sens, il faudrait penser à clarifier la responsabilité des uns et des autres dans le processus de pollution par les plastiques tant en amont qu'en aval.

1.2.2. Renforcer la responsabilité des pollueurs par les plastiques

En matière des déchets en général et de déchets plastiques en l'occurrence, il est souvent question de responsabilité élargie des producteurs (REP). D'après Thomas Lindhqvist, la première personne à avoir présenté ce concept, la REP est « un principe politique consistant à promouvoir l'amélioration intégrale, d'un point de vue environnemental, des systèmes de produits tout au long de leur cycle de vie, en étendant les responsabilités du fabricant du produit à diverses parties du cycle de vie complet du produit, et notamment à la récupération, au recyclage et à l'élimination finale du produit »³¹. Il s'agit donc d'un mécanisme de prévention et de gestion des déchets reposant sur le principe du pollueur-payeur³². Elle repose sur une responsabilité objective du producteur des déchets à telle enseigne que, même à défaut de preuves contraires, il est tenu pour responsable du dommage causé à l'environnement par ses produits devenus déchets³³.

Dans sa dimension préventive, cette responsabilité encourage l'adoption des mesures devant permettre que les plastiques produits ou importés ne causent des préjudices directement à l'homme ou indirectement notamment par les ressources en eau. Dans ce sens, quelques États riverains du bassin du Congo ont adopté diverses mesures allant de l'institution d'une taxe³⁴ ou

peines de prison pouvant aller jusqu'à sept jours et des amendes allant jusqu'à 2 000 000 shillings : C. Ivana Plaine, « La multiplication de lois nationales pour lutter contre la pollution plastique en Afrique : focus sur les législations consacrant des peines d'emprisonnement et des amendes », *Droit de l'environnement pour l'Afrique*, 19 juin 2019, www.droit-de-lenvironnement-pour-lafrique.com.

²⁹ Article 7 du décret de la RDC.

³⁰ Il s'agirait d'obligations dont nous ne sommes comptables qu'à Dieu et qui ne donnent aucun droit à personne d'en exiger l'exécution : A. Vinette, « La cause et les obligations naturelles », *Les Cahiers de droit*, vol. 13, n° 2, 1972, p. 200.

³¹ T. Cass Talbott et al., *La Responsabilité élargie des producteurs - REP) et les récupératrices.eurs.s de matériaux*, note d'information technique de WIEGO, 2022, p. 8.

³² PETCO et al., *Intégrer la Responsabilité élargie du producteur dans le Traité international sur la pollution plastiques*, 2022, p. 3.

³³ M.-L. Vergnerie, « La responsabilité élargie du producteur : du principe aux pratiques », *BDEI*, 2012, p. 22 ; M. Wemaere, « La responsabilité en matière de gestion des déchets », *BDEI*, 2012, p. 19.

³⁴ Article 5 de la loi rwandaise de 2019.

une redevance³⁵ en passant par l'obligation imposée aux producteurs d'assurer le stockage, le recyclage ou la valorisation de leurs produits³⁶ jusqu'à la prise en charge des frais dus pour ces traitements par l'administration³⁷.

Toutefois, tous ces États ont ignoré la dimension réparatrice de ce principe. En effet, on présume la responsabilité du producteur des déchets et lui réclame la réparation du dommage³⁸. Il est important que les réglementations sur les plastiques dans la région intègrent cette acception de la responsabilité. Cela permettra une meilleure réponse face à la pollution par les plastiques notamment sur les eaux du fleuve Congo et ses démembrements. On devrait également tenir compte des aspects institutionnels et organisationnels dans la poursuite de cet objectif.

2. Réaménagement des dispositifs institutionnels et organisationnels

L'effectivité des règles de lutte contre la pollution par les plastiques tant au niveau des OIB qu'au niveau des États du bassin du Congo passe également par la correction des cadres institutionnels (2.1) et organisationnels (2.2).

2.1. Du point de vue institutionnel

Il est nécessaire d'instituer des organes de contrôle spécifiques (2.1.1) et de mettre à contribution les instances judiciaires (2.1.2).

2.1.1. Instituer une brigade spéciale en charge du contrôle des contraventions

Le contrôle de la mise en œuvre du droit de l'environnement est un enjeu fondamental³⁹. Si au niveau des trois OIB du bassin du Congo, on déplore la déficience des moyens de contrôle et de suivi⁴⁰, au niveau interne le problème n'est pas résolu de manière efficace.

En effet, tous les États riverains étudiés confient la tâche du suivi de la mise en œuvre à leurs administrations diverses⁴¹. Toutefois, les administrations en Afrique sont généralement caractérisées par la corruption, la lenteur, l'inadaptabilité, la partialité, le tribalisme et la politisation⁴². Laisser un secteur aussi dangereux pour la durabilité des eaux et la protection de la population entre les mains des services pareils ne rassure pas d'une lutte efficace contre la pollution par les plastiques dans la région.

³⁵ Article 5 du décret de la RDC de 2017.

³⁶ Articles 7 du décret burundais, 6 et 7 de la loi rwandaise, 3 de l'arrêté conjoint camerounais.

³⁷ Article 9 du décret congolais ; article 12, alinéa 2 de l'arrêté conjoint camerounais.

³⁸ B. A. M. N'guessan, *La réparation du dommage à l'environnement du fait des déchets en Côte d'Ivoire*, thèse de doctorat en droit, Université Côte d'Azur, 2020, p. 26.

³⁹ S. Maljean-Dubois, « La mise en œuvre du droit international de l'environnement », *Gouvernance mondiale*, n° 03, 2003, p. 15.

⁴⁰ F. Bokona, « Pouvoirs et contrôle dans les organismes de (sous)bassin du Congo : réflexions sur quelques limites juridiques », *Revue de droit africain*, n° 83, 2017, pp. 163-199.

⁴¹ Articles 7 du décret de la RDC ; 7, 8 et 9 du décret congolais ; 6 du décret burundais ; 4 et 5 de l'arrêté gabonais ; 8 de la loi rwandaise ; 12 et 13 de l'arrêté camerounais.

⁴² F. Bokona, « Les principes généraux régissant l'administration publique. Défis et perspectives en Afrique », *M.E.S.*, 2023, pp. 47 et ss.

C'est pourquoi, il est nécessaire que les États mettent en place des brigades spécialisées pour assurer cette mission. La composition de ces brigades devrait être mixte réunissant, à côté des agents publics, les acteurs et opérateurs de la société civile (ONG) des droits de l'homme, de l'environnement, des femmes, des jeunes, etc. et de l'entrepreneuriat (entreprises travaillant dans le secteur de l'eau). Pour leur efficacité, celles-ci devraient être dotées des moyens financiers, techniques et humains suffisants et des pouvoirs conséquents⁴³. La création d'un organe de ce type au niveau de chaque OIB serait aussi de bon aloi, de même qu'il faudrait aussi compter sur les organes judiciaires.

2.1.2. Mettre à contribution les instances judiciaires

L'effectivité du droit des déchets plastiques dépend aussi du droit des victimes et des méfaits dommageables nécessitant d'agir devant les juridictions⁴⁴.

Cette donne devrait être encouragée d'abord au niveau des OIB où il n'existe quasiment pas d'organe judiciaires censé assurer l'effectivité des règles juridiques sur les plastiques dans la région. En marge de la réforme normative suggérée pour l'efficacité dans la lutte anti-pollution plastique et s'inspirant de la Commission du Rhin⁴⁵, il serait approprié de mettre en place des tribunaux dont les compétences consistent non seulement dans le règlement judiciaire des différends entre États riverains en cas de dommages transfrontières, mais aussi à favoriser les recours individuels ou collectifs des victimes. Le Parquet devrait être plus pro-actif qu'il ne l'est aujourd'hui.

Par ailleurs, même à défaut d'une judiciarisation de la lutte contre la pollution par les plastiques au niveau des OIB, les États riverains devraient admettre que les juges nationaux jouent le rôle de gardiens ou garants de leurs promesses⁴⁶ tant au niveau international qu'au niveau interne. Pour ce faire, les juges et acteurs des instances judiciaires nationales devraient prendre conscience de leur rôle et agir en conséquence face au danger que courent les populations de la région au contact des plastiques. Dans le même ordre d'idées, des facteurs d'ordre organisationnels devraient aussi être mis en exergue. Des ONG et d'autres acteurs majeurs de la société (acteurs politiques, parlementaires) pourraient être habilités à saisir la justice au nom et pour le compte des communautés riveraines préjudiciées.

2.2. Du point de vue organisationnel

À cet égard, on proposera, outre la généralisation de la stratégie 5R (2.2.1), de promouvoir la sensibilisation et la formation des consommateurs (2.2.2).

⁴³ A. Epiney, « La mise en œuvre du droit de l'environnement », *Cahiers fribourgeois de droit européen*, n° 2, 2008, p. 10.

⁴⁴ F. Haumont, « L'effectivité du droit de l'environnement », in J. Fromageau et al. (dir.), *Mesurer l'efficacité du droit de l'environnement à travers des indicateurs juridiques et des analyses de qualité*, UICN, 2023, p. 32.

⁴⁵ Articles 45, point c et 45 bis de la Convention révisée pour la navigation du Rhin du 20 novembre 1963.

⁴⁶ Y. Aguila, « L'efficacité du droit international de l'environnement », in J. Fromageau et al. (dir.), *op. cit.*, p. 21.

2.2.1. Encourager la stratégie zéro déchet plastique ou la règle de 5R

Il convient d'insuffler de nouvelles pratiques et politiques dans la gestion des déchets plastiques en les appréhendant correctement tout au long de leur cycle de vie afin de prévenir les pollutions. La manière la mieux indiquée pour ce faire, est de s'inscrire dans la règle dite de 5R. Cette stratégie conçue par Béa Johnson⁴⁷ est aussi qualifiée comme « la règle zéro déchet ».

Dans son articulation, le premier R représente la nécessité de *refuser* les déchets non essentiels après les avoir identifiés. Le deuxième R vise la *réduction* des déchets que l'on ne peut pas refuser. Le troisième R vise la *réutilisation* en ce qu'il faudrait éviter les déchets jetables et favoriser ceux qu'on peut réparer ou raccommoder. Le quatrième R représente le fait de *rendre* à la terre les déchets pour les valoriser (compostage). Enfin, le cinquième R s'entend du *recyclage*⁴⁸.

En examinant les réglementations nationales de la région, il est paradoxal de constater que, tout en posant les interdictions, mieux le refus contre les plastiques, les États du bassin du Congo ont établi des listes des déchets qui ne sont pas concernés⁴⁹. Une lecture minutieuse de ces dispositions tend à révéler que ces États soufflent le pour et le contre en même temps, vidant ainsi le principe d'interdiction de tout son sens. Pour parvenir à un refus effectif des déchets plastiques, il est nécessaire que les États coopèrent avec les industries du plastique afin de trouver le produit alternatif qui soit durable. Dans le même sens, s'inspirant de la pratique française, il faudrait promouvoir les contenants réutilisables et le développement du vrac⁵⁰ ou encore des biodégradables. Ces pratiques consistent pour le consommateur à amener son propre contenant dans les commerces, à condition que celui-ci soit propre et adapté au produit acheté. On devrait garder à l'évidence que permettre même sous conditions la production de certains plastiques ne participe pas à la lutte contre la pollution évidente qui en résulte. Le meilleur déchet est celui qu'on ne produit pas, dit-on.

L'application radicale de telles mesures pouvant avoir un impact négatif sur les économies des États du bassin, il faudrait développer des mécanismes rigoureux qui favorisent l'effectivité de la réduction, du recyclage ou de la mise en terre, notamment par l'instauration d'un fonds spécial pour en financer la réalisation même en cas de négligence des producteurs. La protection des eaux partagées en dépend, tout comme les populations qui doivent être sensibilisées et formées aux meilleures pratiques.

2.2.2. Sensibiliser et former les consommateurs aux méfaits des plastiques

L'effectivité de la lutte contre la pollution repose également sur la sensibilisation et la formation du public en général et de la population en particulier. Il importe d'impliquer les populations,

⁴⁷ B. Johnson, *Zéro Déchet. Comment j'ai réalisé 40 % d'économie en réduisant mes déchets à moins de 1 litre par an*, Paris, Les Arènes, 2013, 400 p.

⁴⁸ Greenpeace, *Guide zéro déchet. Faites preuve d'ambition : visez le zéro*, 2022, p. 4.

⁴⁹ Articles 2 du décret de la RDC, 3 et 4 du décret congolais, 4 du décret burundais, 4 de la loi rwandaise, 7, alinéa 2 de l'arrêté camerounais.

⁵⁰ France/ministère de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, *Lutte contre la pollution plastique*, publié le 20 juillet 2020, mis à jour le 17 juillet 2024.

qui sont des consommateurs des produits plastiques, et leur faire prendre conscience du danger des déchets plastiques.

Dans la forme normative, cette mesure peut se décliner de deux manières. Dans un volet, des dispositions législatives doivent définir des actions ciblées sur la population dans le sens de la vulgarisation des pratiques durables en matière d'utilisation des produits plastiques en vue d'éclairer de plus en plus les populations. Ainsi, la loi devrait encourager les programmes télévisés ou scolaires en vue d'accroître la prise de conscience de la population ou des consommateurs quant au cancer social que représente la pollution par les plastiques et face auquel ils ont une capacité d'action individuelle⁵¹.

Dans un autre volet, des obligations d'étiquetage et de marquage pour les industriels producteurs de plastiques doivent être prises. Dans ce sens, les États du bassin devraient veiller à ce que chaque produit en plastique à usage unique mis sur le marché porte un marquage visible, nettement lisible et indélébile apposé sur son emballage ou sur le produit proprement dit, informant les consommateurs des éléments contenus dans les produits⁵².

Conclusion

Les eaux douces du bassin du fleuve Congo sont devenues les voies principales des déchets plastiques⁵³, au grand risque de leur pollution généralisée et incontrôlable. Cette situation expose la biodiversité de cette région hydrographique à la disparition et les populations aux conséquences néfastes pour leur survie. En dépit de ce danger existentiel, la prise de conscience par les États riverains ne s'est pas avérée à la hauteur de l'enjeu malgré quelques efforts apparents. En effet, les cadres juridiques relatifs aux plastiques, tant au niveau interétatique qu'au niveau étatique, présentent beaucoup de failles. Il faudrait donc combler ces lacunes afin d'éviter le pire en adoptant des règles plus efficaces et d'application effective pour mieux lutter contre la pollution par les plastiques. Les États devraient faire preuve d'un peu plus de volonté politique pour juguler le fléau en mettant en œuvre les règles gouvernant la pollution en général que celles spécifiques se rapportant aux déchets plastiques, liquides, solides ou gazeux.

Du point de vue normatif, les instruments des OIB à adopter ou à reformer sont d'une urgente nécessité, alors que les mesures internes à constitutionnaliser ou à légaliser devraient responsabiliser et sanctionner suffisamment les pollueurs. Du point de vue institutionnel et organisationnel, on devrait instituer une police des déchets sous la supervision des acteurs judiciaires, de même qu'il faudrait tendre vers l'objectif zéro déchet plastique et responsabiliser les consommateurs par des programmes de sensibilisation de formation mieux adaptés.

⁵¹ L. Basulico et al., *La pollution plastique. De nouvelles connaissances et pistes pour l'action publique*, Synthèse des rencontres du GDR, 2020, p. 87.

⁵² Directive 2019/904 du parlement européen et du conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, article 7.

⁵³ S. Achouri, *Les microplastiques dans les rivières et eaux de surface, exploration des méthodes d'échantillonnage et analyses en laboratoire*, mémoire, Université de Liège, 2020, p. 5.

Alors que les ressources en eau sont déjà sous la menace des changements climatiques⁵⁴, la pollution par les plastiques est de nature à amplifier ce phénomène comme l'a démontré la Banque mondiale⁵⁵. Dès lors, les États du bassin du Congo, comme ceux des autres espaces aquatiques, devraient comprendre la nécessité qu'il y a à ne pas minimiser la pollution par les plastiques tant que cela est faisable avec un peu de volonté politique.

DÉCRET DU 30 DÉCEMBRE 2017 PORTANT INTERDICTION DE PRODUCTION, D'IMPORTATION, DE COMMERCIALISATION ET D'UTILISATION DES SACS, SACHETS, FILMS ET AUTRES EMBALLAGES PLASTIQUES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO : ANALYSE D'UN TEXTE CONTROVERSÉ ET INEFFECTIF

Olivier MAZIANDA LUSAMBO

Avocat au barreau de Kinshasa-Gombe

Doctorant en droit pénal et criminologie de l'Université de Kinshasa

Chercheur en droit de l'assainissement et des déchets

Résumé

La problématique de la régulation de l'utilisation des plastiques, ainsi que des déchets qui en sont issus, n'épargne pas la République démocratique du Congo (RDC). La RDC se positionne comme un marché juteux et une grande opportunité d'affaires avec ses plus de 100 millions de consommateurs, la plaçant comme l'un de plus gros consommateurs des produits plastiques et essentiellement des emballages. Cette réalité impacte directement l'environnement urbain du pays, marqué par la prolifération des décharges sauvages majoritairement issues des déchets plastiques qui favorisent la pollution des eaux, l'insalubrité publique ainsi que la propagation des maladies. L'avènement du décret n°17/018 du 30 décembre 2017 est apparu comme une réponse à cette problématique. Toutefois, sa mise en œuvre a suscité plusieurs controverses et renforcé l'argument de son incapacité à atteindre son objectif.

Mots clés : droit de l'environnement ; pollution par les plastiques ; régulation sociale ; écologie urbaine ; développement durable.

Abstract

The issue of regulating the use of plastics, as well as waste from plastic packaging, does not spare the Democratic Republic of Congo (DRC). The DRC is positioned as a lucrative market and a major business opportunity with its more than 100 million consumers, placing it as one of the largest consumers of plastic products, mainly packaging. This reality has a direct impact on the country's urban environment, marked by the proliferation of illegal dumping, mainly from plastic waste, which promotes water pollution, public unsanitary conditions and the spread of diseases. The advent of Decree No. 17/018 of December 30, 2017, appeared as a response to this problem. However, its implementation has generated several controversies and reinforced the argument of its inability to achieve its objective.

Keywords: Environmental law; Plastic pollution; Social regulation; Urban ecology; Sustainable development.

⁵⁴ F. Bokona, « La gestion durable des ressources en eau en Afrique à l'aune du droit international », *Annuaire congolais de droit international*, 2023, pp. 420 et ss.

⁵⁵ Banque mondiale, *La pollution plastique contribue au changement climatique : démonstration en six points*, 9 novembre 2021, <https://blogs.worldbank.org>.

Introduction

La déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain (Stockholm, 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. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures »¹. C'est lors de cette conférence qu'apparaît le premier texte juridique reconnaissant le droit à un environnement sain².

La crise environnementale, entraînant la nécessité d'autolimiter les usages et les transformations des espèces et espaces naturels, a suscité en un demi-siècle des interventions publiques originales³. L'État a été particulièrement mis à contribution afin de construire, sur la base de diverses mobilisations sociales, « l'environnement » comme objet de l'action publique, pour définir des objectifs à celle-ci et pour adapter les instruments classiques d'intervention à ce nouvel enjeu⁴. Les processus par lesquels le droit vient au secours de l'environnement ne sont ni linéaires ni unilatéraux. Ils ne sont pas linéaires, car ils passent parfois par des voies inattendues, et par l'interprétation dynamique des instruments juridiques existants, en attendant que ceux-ci soient mieux adaptés à une protection directe de l'environnement⁵. Les processus ne sont pas unilatéraux non plus, ils sont à double sens. Si le droit vient au secours de l'environnement, la question environnementale joue aussi un rôle dans les mutations du droit⁶.

Dans cette logique, Mireille Delmas-Marty relève que « le conseil européen du droit de l'environnement a marqué un véritable changement, une réelle volonté de considérer certaines atteintes à l'environnement comme délinquance véritable, au même titre que d'autres infractions plus traditionnelles »⁷. Le préambule de la résolution « droit pénal et protection de l'environnement » adoptée par le Conseil européen en 1977, précise par ailleurs ceci : « le conseil européen du droit de l'environnement estime qu'en tant que valeur fondamentale comme la vie ou la propriété privée et publique, l'environnement doit être protégé au même titre par le droit pénal et ce, à côté du meurtre ou du vol, chaque code pénal doit comprendre une ou plusieurs incriminations de pollution, de nuisance, de destruction, de dégradation ou autres atteintes à la nature »⁸.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 proclame, dans son article 24, que « tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur

¹ Principe 1.

² *Ibid.*

³ P. Lascoumes, F. Ost, « L'environnement et le droit », *Droit et société*, n° 30-31, 1995, p. 261.

⁴ *Ibid.*

⁵ Extrait de la communication de Madame Kathia Martin-Chenut, chercheuse au CNRS, Institut des sciences juridique et philosophique de la Sorbonne, lors du séminaire organisé par la Plateforme RSE, le 30 mai 2018 à France Stratégie, sur le thème : Le rôle du droit dans la protection de l'environnement, www.strategie.gouv.fr.

⁶ *Ibid.*

⁷ M. Delmas-Marty, citée par A. Capo Chichi, « Le droit pénal de l'environnement dans l'espace francophone », in *Actes de la réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'AHJUCAF*, Porto-Novo, 2008, pp. 25-37.

⁸ *Ibid.*

développement ». Cet instrument juridique régional démontre la volonté des États africains parties de mettre le droit à un environnement sain au cœur de leurs politiques publiques.

En République démocratique du Congo, la Constitution de la transition du 5 avril 2003 a consacré pour la première fois le droit à un environnement sain et l'a placé parmi les droits fondamentaux. Son article 54 dispose : « Tous les congolais ont droit à un environnement sain et propice à leur épanouissement. Les pouvoirs publics et les citoyens ont le devoir d'assurer la protection de l'environnement dans les conditions définies par la loi ». Si cette Constitution de transition a limité le droit à un environnement sain aux seuls congolais, la Constitution du 18 février 2006, telle que modifiée et complétée⁹, stipule dans son article 53 : « Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral. Elle a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations ».

À en croire la modification introduite par la Constitution du 18 février 2006, le droit à un environnement sain n'est plus une exclusivité réservée aux seuls congolais, il est plutôt conféré à toute personne, congolaise ou étrangère, vivant ou œuvrant en RDC. La violation du droit à un environnement sain, consacré comme droit fondamental, peut même donner lieu à des sanctions pénales¹⁰. Il faut dire que la violation de ce droit constitue également une violation de l'ordre public, qui comprend la tranquillité, la sécurité et la salubrité. La notion de salubrité publique constitue même le socle de l'analyse pénale du droit à un environnement sain.

La question de la salubrité publique est également au cœur des politiques publiques que les villes et les pays mettent en place pour lutter contre la pollution liée à toutes sortes d'ordures. En RDC, comme dans la plupart des pays africains, la gestion des déchets plastiques demeure un véritable casse-tête. Ainsi, logiquement, toute société moderne devrait avoir un mécanisme approprié de régulation des déchets, notamment plastiques, qui constituent une des principales causes de la pollution marine¹¹. La société moderne est également celle qui ne favorise pas les pratiques barbares, c'est-à-dire, « le tout à la rue et le tout à la rivière »¹². De plus, en RDC, la pollution issue des déchets plastiques relève du secteur de l'assainissement¹³.

La quête de la régulation des déchets plastiques n'épargne pas ce pays. Il sied de rappeler que la RDC occupe une position géostratégique importante pour le développement des commerces

⁹ Loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 portant révision de certains articles de la Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006.

¹⁰ Le décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais, tel que modifié et complété, incrimine les violations du droit à un environnement sain.

¹¹ G. Bellan et J.-M. Peres, *La pollution des mers*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1994, p. 3.

¹² C. de Silguy, *Histoire des hommes et de leurs ordures : Du moyen âge à nos jours*, Paris, Le Cherche Midi, 2009, p. 13.

¹³ L'article 2, point 9 de la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau définit l'assainissement comme « ensemble des interventions visant l'amélioration des conditions, qui dans le milieu physique de la vie humaine, influent ou sont susceptibles d'influer favorablement sur le bien-être physique, mental ou social. Il comprend en particulier l'évacuation des excréta, la collecte et l'épuration des eaux usées et pluviales, les travaux et les installations d'épuration, de collecte et d'évacuation des déchets de toute nature ».

légaux, de l'intégration économique, mais également de la facilitation des mouvements transfrontaliers des commerces interdits, avec ses multiples frontières¹⁴, en majorité poreuses.

Pour emboîter le pas aux autres pays africains et répondre à ses engagements internationaux dans la lutte contre la pollution liée aux emballages en plastique, la RDC a mis en place le décret n° 17/018 du 30 décembre 2017 portant interdiction de production, d'importation, de commercialisation et d'utilisation des sacs, sachets, films et autres emballages en plastique, principal instrument national de régulation en la matière. Le présent article analyse les controverses qui le caractérisent, mettant en évidence son ineffectivité et proposant des solutions pour y remédier.

1. Controverses autour de la mise en œuvre de décret du 30 décembre 2017

Si le décret du 30 décembre 2017 traduit la volonté politique d'écologiser l'environnement urbain, il est source de nombreuses controverses. La population et les acteurs de la défense de l'environnement avaient salué l'avènement de ce texte dans lequel ils voyaient une mesure incitative et coercitive dans l'amélioration des conditions de vie des populations confrontées à la pollution par les plastiques, notamment les bouteilles qui inondent les villes du pays¹⁵. Malheureusement, ces attentes sont loin d'être comblées sur le terrain. C'est qu'en plus d'assurer la pérennisation de certains plastiques, notamment les plus polluants, le décret souffre de problèmes d'effectivité. Sur le plan social, le pays est caractérisé par un taux de chômage élevé et cette situation encourage le développement des activités informelles pour faciliter la survie de la population dans un contexte économique et social précaire. Ces conditions de vie favorisent la croissance d'une « économie de la débrouille » en RDC¹⁶ et l'utilisation à grande échelle des emballages en plastique.

1.1. La pérennisation de certains emballages en plastique plus polluants

Les statistiques sur les problèmes environnementaux et sanitaires en RDC sont alarmantes. Elles démontrent que la seule ville de Kinshasa produit plus de 10 000 tonnes des déchets par jour. Au nombre de ces déchets, 12 % sont constitués des plastiques¹⁷, essentiellement des emballages à usage unique et des bouteilles contenant les boissons gazeuses et l'eau conditionnée, alors que le pays peine à mettre en place un mécanisme efficace de recyclage. Cette situation compromet la qualité de l'environnement de vie et constitue une des causes de la pollution du sol, des cours d'eau et rivières, du fleuve et de l'océan qui longent la RDC. Elle

¹⁴ La RDC est le deuxième plus vaste pays d'Afrique après l'Algérie. Avec une superficie de 2,345 millions de km², le pays s'étend de l'océan Atlantique au plateau de l'Est et correspond à la majeure partie du bassin du fleuve Congo. Le Nord du pays est un des plus grands domaines de forêt équatoriale au monde, l'Est du pays borde le grand rift Est-Africain, domaine des montagnes, des collines, des grands lacs mais aussi des volcans. Le Sud et le centre, domaines des savanes arborées, forment un haut plateau riche en minerais. À l'extrême ouest, sur une trentaine de kilomètres au nord de l'embouchure du fleuve Congo, s'étale une côte sur l'océan Atlantique. Le pays partage ses frontières avec 9 pays voisins, à savoir : avec l'enclave de Cabinda (Angola) à l'ouest-sud-ouest, le Congo à l'ouest, la République centrafricaine au nord, le Soudan du Sud au nord-est, l'Ouganda à l'est-nord-est, le Rwanda et le Burundi à l'est, la Tanzanie à l'est-sud-est, la Zambie au sud-sud-est et l'Angola au sud-ouest.

¹⁵ « Environnement : plus d'emballages en plastique en RDC dès le 1^{er} juillet 2018 », *Le courrier de Kinshasa*, 27 juin 2018.

¹⁶ S. Ayimpam, *Économie de la débrouille à Kinshasa. Informalité, commerce et réseaux sociaux*, Paris, Karthala, 2024.

¹⁷ Source : ministère de l'Environnement et du Développement durable.

fait également l'objet des dénonciations dans toutes les couches de la société. Partant des scientifiques jusqu'aux acteurs de la protection de l'environnement, tous décrivent l'impuissance et l'inaction de l'État face à ce fléau. Les images sont catastrophiques et on peut voir après la pluie à Kinshasa, des rivières entières disparaître au bénéfice des bouteilles en plastique au point de se transformer en un gué. Ces déchets en plastique créent aussi des érosions et contribuent à la disparition de nombreux quartiers ainsi qu'à des pertes en vies humaines¹⁸.

Ces faits dramatiques posent de nombreuses questions de droit, alors que la Constitution de la RDC est une des rares en Afrique à consacrer le « droit à un environnement sain » parmi les droits collectifs fondamentaux et inaliénables. C'est pour répondre à cette disposition de la Constitution, aux engagements nationaux et internationaux sur la lutte contre la pollution par les plastiques, mais surtout aux cris d'alarmes de nombreuses victimes de cette pollution, qu'interviendra le décret n° 17/018 du 30 décembre 2017 portant interdiction de production, d'importation, de commercialisation et d'utilisation des sacs, sachets, films et autres emballages en plastique. La publication de ce décret qui contient 10 articles a sonné comme une réponse aux multiples problèmes liés à la pollution par les plastiques. On en veut pour preuve son intitulé assez révélateur. Seulement, l'article 2 du texte est sujet à de nombreuses controverses. Il dispose : « Ne sont pas concernés par le présent décret, la production, l'importation, la commercialisation et l'utilisation : des sacs, sachets, films en plastique destinés à l'usage médical ; des sacs, sachets, films en plastique destinés aux activités agricoles ; des sacs et sachets en plastique utilisés pour le ramassage des ordures ; des films en plastique utilisés dans le bâtiment et les travaux publics ; des films en plastique destinés à emballer ou conditionner les produits hygiéniques à l'intérieur des unités de production notamment mouchoirs en papier, serviettes et papiers hygiéniques ; des films en plastique destinés à emballer les bagages pour le voyage au niveau des aéroports, des ports et des gares ; des bouteilles d'eau et des boissons non alcoolisées en plastique et des petits pots utilisés pour le conditionnement de certains produits alimentaires et pharmaceutiques.

Ne sont pas également concernés par le présent décret, l'importation et la commercialisation des matières premières pour la fabrication des produits visés à l'alinéa 1 du présent article ».

Force est de constater, comme la plupart des défenseurs de l'environnement, que cette disposition exclut de son champ d'application de nombreux produits plastiques dont les plus polluants. Est assez illustratif le cas des bouteilles en plastique qui sont pourtant la principale source de pollution par les plastiques dans le pays. L'insertion de cette disposition a occasionné l'ineffectivité de la régulation de la pollution par les plastiques en RDC.

1.2. Imbroglie autour du contrôle, de l'application et de l'effectivité du décret

Le décret n°17/018 du 30 décembre 2017 avait accordé un moratoire de 6 mois pour permettre aux opérateurs économiques et autres personnalités de se conformer avant sa mise en œuvre effective. La date du 1er juillet 2018 marquait l'entrée en vigueur de ce décret. En son temps,

¹⁸ F. Lelo Nzuzi, *Les bidonvilles de Kinshasa*, Paris, L'Harmattan, 2018, p. 181.

les dispositions ont été prises par le gouvernement de la RDC pour faire respecter cette mesure qui, dit-on, ne devrait souffrir d'aucune faille dans son application.

Pour y parvenir, le gouvernement avait mobilisé les inspecteurs industriels, la police nationale congolaise et les inspecteurs de l'environnement pour contrôler l'application et le respect de cette mesure réglementaire sur toute l'étendue du pays. « Si l'on trouve ces emballages interdits, non seulement ils seront confisqués et incinérés mais vous serez victimes de paiement des amendes et pénalités comme prévu par le décret », disait le ministre de l'Industrie de l'époque, cosignataire dudit décret¹⁹. Cela supposait qu'à cette échéance, la production, l'importation, la commercialisation et l'utilisation des sacs, sachets et autres emballages en plastique ne devraient plus avoir droit de cité sur toute l'étendue du pays. Pour renforcer le mécanisme de contrôle de ce décret, un arrêté interministériel a été pris par le ministre de l'Environnement et celui de l'Industrie et de l'Économie nationale afin de renforcer les mesures d'application à l'interne. De plus, les opérateurs économiques à travers leurs organisations patronales ont été sensibilisés à la stricte observance.

Dans la pratique, la résistance des opérateurs économiques et la non-appropriation devraient pousser la puissance publique à prendre des mesures nécessaires et parfois coercitives en vue de faire appliquer ce texte. Malheureusement, cette situation a permis d'asseoir un réseau mafieux qui a traqué les opérateurs économiques et particulièrement les détenteurs des supermarchés, laissant parfois libres les importateurs des emballages en plastique non biodégradables. Cette pratique malsaine a découragé la dynamique de la population dans le combat de la lutte contre la pollution plastique et favorisé l'inaction des pouvoirs publics.

2. Réadaptation du cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la pollution par les plastiques

L'analyse du décret n° 17/018 du 30 décembre 2017 démontre que le cadre juridique, tel que défini par ce texte, nécessite encore des modifications pour répondre à l'objectif présidant à son élaboration. La problématique de la gestion des déchets plastiques demeure encore un véritable casse-tête pour la RDC et ses villes. L'avènement de ce décret aurait pu paraître comme une réponse à ce fléau, si son élaboration et son application tenaient compte des problèmes de pollution par les plastiques en RDC. Eu égard à cette situation, nous proposons la modification dudit décret pour une prise en charge globale des emballages en plastique (2.1.) et le renforcement du cadre institutionnel pour une gestion adéquate de ces emballages (2.2.).

2.1. Modification du décret pour une prise en charge globale des emballages en plastique

L'analyse minutieuse de décret n° 17/018 démontre l'absence de son effectivité. Ainsi, nous affirmons avec Antoine Jeammaud que « l'effectivité d'une règle est une affaire de conformité des 'choses' »²⁰. Une règle est effective lorsqu'elle est suivie par des actions mises en œuvre

afin que ladite règle reçoive une réalisation concrète²¹. Autrement dit, c'est une confrontation ou une dualité entre le droit formel et la situation sociale donnée²². Dans cette optique, la modification de ce décret est nécessaire pour se conformer aux réalités de terrain.

À cela, nous proposons également que la modification dudit décret puisse tenir compte du réseau de fabrication et d'importation des emballages en plastique qui sont prohibés. Pour les emballages en plastique exemptés, à l'exception des bouteilles d'eau et des boissons non alcoolisées, nous proposons que la modification de ce décret puisse définir le mécanisme de gestion à travers la création d'un fonds destiné à la gestion rationnelle de ces types de déchets d'emballage. Il s'agit notamment, des films en plastique destinés à l'usage médical; des sacs sachets, films en plastique destinés aux activités agricoles; des sacs et sachets en plastique utilisés pour le ramassage des ordures; des films en plastique utilisés dans le bâtiment et les travaux publics; des films en plastique destinés à emballer ou conditionner les produits hygiéniques à l'intérieur des unités de production notamment mouchoirs en papier, serviettes et papiers hygiéniques; des films en plastique destinés à emballer les bagages pour le voyage au niveau des aéroports, ports et gares; et des petits pots utilisés pour le conditionnement de certains produits alimentaires et pharmaceutiques.

2.2. Renforcement du cadre institutionnel pour une gestion adéquate des emballages en plastique

Comme indiqué précédemment, le mécanisme de la gestion des déchets est quasi-inexistant en RDC. Les ménages évacuent les déchets à travers un service informel privé qui utilise souvent les chariots et dans la plupart des cas, déverse ces déchets dans les endroits non autorisés et développe les décharges sauvages²³. De plus, certains ménages jettent leurs déchets sur la voie publique, dans un cours d'eau, dans un dépotoir sauvage ou en les transformant en compost ou fumier²⁴. Malheureusement, les ménages ne peuvent pas transformer les déchets issus des plastiques.

Toutefois, il faut également reconnaître les efforts du gouvernement dans l'amélioration du climat des affaires, notamment par l'installation de deux usines de transformation de déchets plastiques dans la ville de Kinshasa²⁵. Autant d'efforts qui n'arrivent pas encore à résoudre le fléau de la pollution par les plastiques en RDC, notamment dans la ville de Kinshasa. Pour renforcer le cadre institutionnel de la gestion des emballages en plastique dans le pays, nous proposons la redéfinition des rôles de chaque partie prenante (services étatiques et non étatiques) pour une prise en charge concertée et coordonnée. Nous proposons également la subvention des entreprises de transformation de déchets plastiques au moyen des taxes collectées sur la pollution par les plastiques en vue d'étendre la politique d'achat des bouteilles

²¹ P. Lascoumes, E. Serverin, « Théories et pratiques de l'effectivité du droit », *Revue Droit et Société*, n° 2, 1986, p. 1.

²² *Ibid.*

²³ F. Lelo Nzuzi, *op. cit.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Le gouvernement de la RDC appuie les entreprises Clean plast et Ok plast pour la transformation des déchets issus des plastiques.

¹⁹ Environnement : plus d'emballages en plastique en RDC dès le 1^{er} juillet 2018, *op. cit.*

²⁰ A. Jeammaud, « Le concept d'effectivité du droit », in Ph. Auvergnon (dir.), *L'effectivité du droit du travail : À quelles conditions ?* Centre de droit comparé du travail et de la sécurité sociale, 2006.

plastiques, mais surtout d'augmenter le prix d'achat de ces bouteilles pour créer un intérêt au sein de la population.

Conclusion

Comme Gérard Bertolini, nous nous posons la question de savoir quels déchets léguerons-nous à nos enfants²⁶ parce que l'environnement d'une ville est le résultat de l'interaction du milieu physique et de l'action humaine²⁷. Les déchets constituent une mine d'informations pour les philosophes et les sociologues, car ils ne sont que le reflet de la société. « L'égout, c'est la conscience de la ville [...] ; le tas d'ordures a cela pour lui qu'il n'est pas menteur », écrivait Victor Hugo dans *Les Misérables*²⁸. Dans le même sens, le professeur Gouhier, rudologue²⁹, lors d'un symposium sur les déchets en 1992³⁰, déclarait « montre-moi ce que tu jettes, je te dirai qui tu es »³¹.

La problématique de la pollution par les plastiques n'épargne pas la RDC, notamment du fait de sa situation géostratégique, la densité de sa population et la précarité de son système économique et social. Pour faire face au développement croissant de l'industrie des plastiques et particulièrement les emballages qui constituent une des principales sources de pollution dans le pays, le gouvernement s'était engagé à trouver des solutions durables, d'où le décret de 2017 au cœur de cette étude. Apparu comme l'expression de la volonté politique du gouvernement d'écologiser les emballages en plastique, ce décret avait créé plusieurs controverses dans l'analyse de son contenu, mais aussi dans l'effectivité de sa mise en œuvre. Eu égard à ce qui précède, nous avons soutenu l'ineffectivité de ce décret à la suite des différentes controverses nées de sa mise en œuvre.

Cet article propose une modification du décret au cœur de l'étude afin de l'inscrire dans une prise en charge globale de toutes sortes d'emballages en plastique, notamment ceux qui contiennent les eaux de boisson et les boissons gazeuses. Il préconise également la mise en place, lors de la modification du décret, d'un fonds destiné à la gestion rationnelle des autres types des déchets d'emballages exemptés.

²⁶ G. Bertolini, *Montre-moi tes déchets... L'art de faire parler les restes*, Paris, L'Harmattan, 2011, p. 117.

²⁷ Y.-H. Bonello, *La ville*, Paris, PUF, Que sais-je?, 1996, p.52.

²⁸ F. Zenter, *Déchets ménagers : contribution à l'étude d'un problème de société*, Paris, L'Harmattan, 2001, p. 11.

²⁹ Spécialiste de la gestion des déchets industriels ou ménagers et de la prévention des pollutions de l'environnement. Il analyse la production des déchets et des nuisances qu'ils génèrent et propose des solutions.

³⁰ Symposium européen sur les déchets ménagers, hospitaliers et industriels, Metz, 20-21 février 1992, p. 19.

³¹ Cité par F. Zenter, *op. cit.*

LA RÉPRESSION DE LA POLLUTION PAR LES PLASTIQUES EN DROIT PUBLIC CAMEROUNAIS DE L'ENVIRONNEMENT

Raymond ADENGOYO

Chargé de cours en droit public

Enseignant-chercheur, Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Douala

Résumé

L'objectif de cette étude est d'examiner comment est mise en œuvre la répression de la pollution par les plastiques dans le cadre du droit public camerounais de l'environnement. L'analyse révèle que cette répression est actuellement marquée par un dispositif disparate et peu cohérent, nécessitant ainsi une révision profonde. En combinant les approches juridique et sociologique, l'étude propose une double réflexion : d'une part, elle avance que la répression de la pollution par les plastiques repose sur une disparité de mesures convocables, ce qui en dilue l'efficacité ; d'autre part, elle interpelle sur la nécessité d'une revitalisation de ces dispositifs pour instaurer un véritable régime juridique de lutte contre la pollution par les plastiques, orienté vers une protection environnementale plus efficace.

Mots clés : droit de l'environnement ; plastique ; pollution ; protection de l'environnement ; répression.

Abstract

This study aims to examine how the repression of plastic pollution is implemented within the framework of Cameroon's public environmental law. The analysis reveals that this repression is currently marked by a disparate and incoherent system, thus requiring a thorough overhaul. By combining legal and sociological approaches, the study proposes a twofold reflection: on the one hand, it argues that the repression of plastic pollution is based on a disparity of measures that can be invoked, which dilutes their effectiveness; on the other hand, it calls for a revitalization of those mechanisms to establish a genuine legal regime for combatting plastic pollution, geared towards more effective environmental protection.

Keywords: Environmental law ; Plastic ; Pollution ; Environmental protection ; Repression.

Introduction

Si les auteurs soulignent volontiers que « le droit de la répression transcende les frontières répression pénale/répression administrative »¹, force est de s'interroger sur son articulation contemporaine en matière environnementale. Dans notre optique, l'étude de la répression de la pollution par les plastiques trouve un écho et une portée interprétables en droit public camerounais de l'environnement.

En effet, la répression est un terme dérivé du mot latin *repressus*², du verbe *reprimere*, qui signifie « faire reculer en pressant, refouler, empêcher d'avancer, arrêter ». La répression apparaît comme l'action d'empêcher l'accomplissement ou le développement d'un acte prohibé ou jugé néfaste à une époque et dans une société donnée, puis comme l'ensemble des mesures prises à cette fin³. Dans le champ juridique, ses utilisations légale, jurisprudentielle et doctrinale sont variées⁴. Ainsi, la répression pénale renvoie habituellement aux infractions, poursuites et sanctions de leurs responsables, tandis que la répression civile renvoie à une sanction punitive d'un comportement interdit par le droit civil. De même, la répression administrative renvoie à la sanction punitive des manquements liés aux réglementations administratives par l'autorité administrative. De la sorte, J. Lombard qualifie la répression de concept envahissant⁵. Notre étude envisage la répression dans son approche unifiée, pour désigner la mise en œuvre des mesures légales constituant l'appareil répressif juridique.

Le terme « polluer » signifie étymologiquement « profaner, souiller, salir, dégrader »⁶. Il désigne, dans les domaines de l'eau, l'air et l'environnement, toute « dégradation d'un milieu par des substances nocives, biologiques, chimiques ou physiques »⁷. En droit camerounais, sans faire une fixation sur la pollution par les plastiques, la pollution apparaît comme « toute contamination ou modification directe ou indirecte de l'environnement provoquée par tout acte susceptible d'affecter défavorablement le milieu humain ; de provoquer une situation préjudiciable pour la santé, la sécurité, le bien-être collectif ou individuel des hommes, eaux et forêts, des sols et airs ». En revanche, le plastique conçu comme « déchet » est une notion

¹ E. Rosenfeld, J. Veil, « Sanctions administratives, sanctions pénales », *Pouvoirs*, n° 128, 2008, p. 61, cité par A. Van Lang, « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », *Revue juridique de l'environnement*, numéro spécial, 2014, pp. 33-46.

² F. Gaffiot, *Dictionnaire illustré latin-français*, Paris, Hachette, 1934, « Repressus » ; Académie française, *Dictionnaire de l'Académie française*, 9 (actuelle), « Répression », <https://www.dictionnaire-academie.fr>.

³ *Ibid.*

⁴ T. Dourges, *Répressions pénale et extra-pénale en droit français et canadien : contribution à la théorie générale de la répression*, thèse de doctorat en droit, Faculté de droit, Université de Bordeaux, Université de Sherbrooke, 2022, p. 645

⁵ J. Lombard, « Les trois volets de la répression : réflexion autour d'un concept envahissant », *L'homme et la société*, n° 67-68, 1983, pp.13-18.

⁶ F. Ramade, « Pollution », in *Encyclopédia Universalis*, <https://www.universalis.fr/encyclopedie/pollution>.

⁷ G. Massard-Guilband, *Histoire de la pollution industrielle, France, 1789-1914*, éd. EHESS, 2010, p. 7.

concomitamment retenue par les législateurs français⁸ et camerounais⁹. Il en va de même pour le droit international¹⁰. On entend par déchet « tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance ou tout matériau produit, voire tout meuble ou immeuble abandonné »¹¹. Partant, le plastique désigne « toute matière synthétique composée des macromolécules transformables par moulage, formage, coulage, sous chaleur ou pression »¹².

Dans cette foulée, la pollution par les plastiques constitue une accumulation des déchets composés de plastique et ses dérivés qui affectent l'environnement. Dans ce sens, L. Peyen fait remarquer qu'elle est sans frontières, sur terre et en mer¹³. Pour notre analyse, l'expression « droit public répressif camerounais de l'environnement » recouvre les infractions et sanctions relevant des mesures légales et des normes pénales dans la répression des atteintes à l'environnement.

Du fait de la pollution par les plastiques, plusieurs risques et impacts négatifs sont répertoriés. Selon des rapports du World Economic Forum et de l'OMS, les microplastiques présentent des risques majeurs de santé publique et pour l'environnement tels que la pollution des sols, la prolifération des foyers microscopiques de virus, des microalgues et des bactéries non indigènes¹⁴. Au Cameroun, de 2015 à 2023, environ 120 millions de tonnes de déchets plastiques circulent par an, avec comme dégâts la destruction des écosystèmes terrestres et marins et des incinérations anarchiques¹⁵ causant une aggravation du changement climatique.

En réponse, le droit doit se saisir de cette problématique particulière. D'où la question de savoir comment est mise en œuvre la répression de la pollution par les plastiques en droit public camerounais de l'environnement ? Cette répression est actuellement marquée par un dispositif disparate et peu cohérent, nécessitant une révision profonde. En combinant les approches juridique et sociologique, on proposera une double réflexion : primo, la répression de la pollution par les plastiques repose sur une disparité de mesures convocables (1) qui dilue son efficacité ; secundo, elle nécessite une revitalisation par des mesures concevables (2), orientées vers un véritable régime juridique de lutte contre la pollution par les plastiques.

⁸ Code français de l'environnement, notamment le livre V (articles L501-1 à L597-46), <https://www.legifrance.gouv.fr>.

⁹ Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, notamment chapitre IV, section 1 ; loi n° 89/27 du 29 décembre 1989 portant sur les déchets toxiques et dangereux.

¹⁰ P. Ricard, « Le droit international et la lutte contre la pollution marine par les déchets de matières plastiques », *Annuaire français de droit international*, 2019, LXV, pp. 527-554.

¹¹ Loi n° 96/12 du 5 août 1996 *op.cit.*, art. 4(c).

¹² « # Plastique : définition et propriétés, *Techniques de l'ingénieur*, <https://www.techniques-ingenieur.fr/glossaire/plastique> ; Document de stratégie nationale de lutte contre la pollution plastique, Cameroun, 2022.

¹³ L. Peyen, « La pollution plastique (étude 14) », *Energie environnement-infrastructures* (n° 11), 2018.

¹⁴ Organisation mondiale de la santé, région africaine, chronique du 5 juin 2023, <https://www.afro-who.int/fr/news/agir-face-aux-impacts-sanitaires-de-la-pollution-plastique-en-afrique> ; World Economic Forum, *The new plastics economy*, 2016, p. 7.

¹⁵ Association des femmes pour une planète bio, *Rapport national sur la situation des plastiques au Cameroun*, 2023, p. 41.

1. La disparité des mesures convocables

L'ordre juridique camerounais convoque une répression bifide¹⁶ par des mesures matérielles (1.1) et des moyens institutionnels (1.2) disparates.

1.1. Les mesures matérielles exploitables

Ces mesures se manifestent par un référentiel normatif varié d'incrimination de la pollution (1.1.1) et par un dispositif de sanctions éparpillées (1.1.2).

1.1.1. Un référentiel normatif varié d'incrimination de la pollution par les plastiques

Ledit référentiel prend appui sur la Constitution de 1996 et mobilise à la fois les sources législatives et réglementaires dans l'incrimination des atteintes à l'environnement. De l'incrimination provenant des sources légales, il convient de citer premièrement la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement. Elle pose d'abord l'incrimination par les principes pollueur-payeur¹⁷ et de responsabilité¹⁸. Elle poursuit par l'interdiction de porter atteinte de quelque manière que ce soit aux milieux récepteurs, ainsi qu'en imposant des obligations de protection¹⁹. Il en va de même de la loi n° 89/027 du 29 décembre 1989 portant sur les déchets toxiques et dangereux, de la n° 98/005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau et de la loi n° 96/11 du 5 août 1996 relative à la normalisation qui intègre les normes de protection de l'environnement dans son système national de normalisation.

Au titre des sources réglementaires, l'incrimination s'observe à travers le régime des déchets. Nous exploitons à titre d'illustration le décret n° 2012/2809/PM du 26 septembre 2012 fixant les conditions de tri, collecte, transport, récupération, recyclage, traitement et élimination finale des déchets et l'arrêté conjoint n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant réglementation de la fabrication, de l'importation et de la commercialisation des emballages non biodégradables. Des circulaires²⁰ orientent aussi la lutte contre la pollution par les plastiques au niveau central et déconcentré. Ce référentiel hétéroclite nous fait observer une incrimination très embryonnaire de la pollution par les plastiques.

1.1.2. Un dispositif de sanctions éparpillées

Nous explorons deux procédés de sanctions²¹ : administratives et pénales. La sanction administrative procède des textes spécifiques qui encadrent les activités génératrices des pollutions. De l'examen des textes, les sanctions administratives portent sur le désenfouissement des déchets, la remise en l'état/restauration des sites, la destruction des emballages non biodégradables. Par ailleurs, sous le régime du permis environnemental, la

¹⁶ A. Van Lang, « Droit répressif de l'environnement : perspectives en droit administratif », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2014, pp. 33-46.

¹⁷ Loi n° 96/12, *op.cit.*, art 9 (c).

¹⁸ *Ibid*, art 9 (d).

¹⁹ *Ibid*, art. 42, 43, 44 et 49.

²⁰ Circulaire n° 096/CAB/MINEPDED du 10 avril 2014 relative au contrôle de conformité et à la répression des contrevenants à l'arrêté n° 004/MINEPDED/MINCOMMERCE du 24 octobre 2012 portant entre autres interdiction des emballages plastiques inférieurs à 61 microns d'épaisseur ; circulaire n° 00026/NC/CAB/MINEPDED du 28 août 2014 relative à la répression des contrevenants de petite envergure.

²¹ J. Bétaille, « Répression et effectivité de la norme environnementale », *Revue juridique de l'environnement*, 2014, vol. 39, pp. 47-59.

sanction administrative porte soit sur la suppression ou le retrait dudit document, soit sur le non renouvellement²². Les sanctions administratives de nature financière sont des amendes environnementales fixées dans la loi des finances du Cameroun pour l'exercice 2024²³. Les montants vont de quinze millions à cinquante millions voire cent millions de francs CFA selon les catégories de pollution. Tout abandon de déchets et leur déversement dans les espaces maritimes sous juridiction camerounaise, sont punis respectivement d'une amende de 10 000 000 et 250 000 000 francs CFA.

La répression pénale cumule l'amende et l'emprisonnement²⁴. Les amendes vont de 10 000 000 et 50 000 000 de francs CFA, tandis que l'emprisonnement va jusqu'à la perpétuité. De plus, la loi sur les déchets dangereux prévoit la peine de mort. En somme, la répression de la pollution environnementale est prévue à des échelles variables. Il en résulte que les organes de répression doivent assurer leurs fonctions dissuasive et curative.

1.2. Les moyens institutionnels mobilisables

Le cadre institutionnel de la répression des pollutions par les plastiques est partagé, plaçant l'administration dans un rôle avant-gardiste (1.2.1) et les autorités judiciaires dans un rôle d'arrière-garde (1.2.2).

1.2.1. L'avant-garde de l'administration

L'administration chargée de l'environnement et les autres administrations alliées jouent un rôle quasi juridictionnel²⁵ dans la recherche, la constatation et les poursuites en répression. D'où l'office souverain²⁶ de l'administration qui est dotée de pleins pouvoirs de transaction ou d'arbitrage. Le tissu institutionnel révèle l'omniprésence du ministère de l'Environnement, ce qui renforce la prééminence de l'administration, avec le concours des collectivités territoriales décentralisées. Suivant le décret relatif à son organisation, ledit ministère²⁷ élabore et met en œuvre la politique du gouvernement pour la protection de la nature et le développement durable²⁸. À travers la direction des normes et du contrôle, il définit les modes de gestion des déchets plastiques, toxiques et dangereux, et assure le contrôle de la pollution par le biais de la brigade des inspections environnementales. Les autres administrations interviennent dans le cadre du Comité interministériel de l'environnement²⁹. Du fait des transferts des compétences de l'État en matière d'environnement, les collectivités territoriales décentralisées élaborent un plan communal ou intercommunal de gestion des déchets et prennent obligatoirement en charge

²² Arrêté n° 001/MINEPDED du 15 octobre 2012 fixant les conditions d'obtention d'un permis environnemental en matière de gestion des déchets.

²³ Loi n° 2023/019 du 19 décembre 2023 portant loi des finances de la République du Cameroun pour l'exercice 2024, annexe 1, p. 58.

²⁴ Loi n° 96/12, *op.cit.*, art. 80 et ss.

²⁵ J.-C. Tcheuwa, « Les préoccupations environnementales en droit positif camerounais », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 2006, pp. 21-42.

²⁶ A. N. Issa Pave, « La poursuite des atteintes à l'environnement au Cameroun : le ministère public relégué ? », *International multilingual journal of science and technology*, vol. 5/9, 2020, pp. 1638-1650.

²⁷ Décret n° 2012/431 du 1^{er} octobre 2012 portant organisation du ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable.

²⁸ J.-C. Tcheuwa, *op. cit.*

²⁹ Créé par le décret n° 2001/718/PM du 3 septembre 2011 portant organisation et fonctionnement du comité interministériel de l'environnement.

les dépenses afférentes aux opérations de leur tri, collecte, transport, mise en décharge contrôlée, valorisation, élimination finale. Toutefois, cette présence de l'administration ne saurait occulter les prérogatives reconnues aux organes juridictionnels.

1.2.2. L'arrière-garde des organes judiciaires

A priori, tirant fondement de la loi camerounaise portant organisation judiciaire³⁰, la répression des atteintes à l'environnement mobilise les juges administratif, civil et pénal³¹. Mais cette répression est, selon le professeur Tcheuwa, atypique car elle éclipse le rôle juridictionnel décisif que joueraient les juridictions nationales compétentes³² et de fait, le rôle subsidiaire de la justice. Deux indicateurs sont mobilisés à titre d'interprétation. Premièrement, la constatation des infractions est étonnante. L'article 88(1) de la loi n° 96/12 dispose : « sans préjudice des prérogatives reconnues au ministère public, aux officiers de police judiciaire à compétence générale [...] », donnant à penser que le ministère public diligente lui-même la recherche, la constatation et la poursuite en répression. Pourtant, le législateur conditionne toute constatation d'une infraction à l'établissement d'un procès-verbal régulier³³. Or, tout procès-verbal constatant une infraction, même s'il est dressé par les officiers de police judiciaire à compétence générale, doit être transmis immédiatement et obligatoirement à l'administration compétente pour action³⁴. Deuxièmement, le législateur consacre des procédures de transaction et d'arbitrage au profit de l'administration.

Tout compte fait, ces arguments n'évincent pas totalement les rôles et fonctions répressifs du juge. En conséquence, la réflexion de *lege feranda* s'impose pour instaurer un véritable régime juridique de la pollution par les plastiques, tourné vers une protection environnementale plus affirmée.

2. La nécessaire revitalisation des mesures concevables

L. Peyen a prospecté la construction d'un droit de la pollution par les plastiques³⁵. Ce dernier dépendra des normes juridiques à revitaliser. Les mesures concevables nécessitent la formation d'un véritable droit de la pollution par les plastiques (2.1) et la réformation des organes de répression (2.2).

2.1. La formation d'un droit de la pollution par les plastiques

La formation d'un droit de la pollution par les plastiques requiert une codification de ses sources (2.1.1) et une systématisation de son régime (2.1.2).

³⁰ Loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire, modifiée et complétée par la loi n° 2011/027 du 14 décembre 2011.

³¹ P. Oumba, « La contribution du droit administratif à la réparation des atteintes à l'environnement au Cameroun », *Revue de droit administratif*, 2014/4, pp. 197-214.

³² J.-C. Tcheuwa, *op. cit.*, p.39.

³³ Loi n° 96/12, *op. cit.*, art. 89.

³⁴ *Ibid.*, art. 90.

³⁵ L. Peyen, *op. cit.*

2.1.1. La codification des sources juridiques de la pollution par les plastiques

La codification est une technique juridique de création du droit visant à reprendre, à réorganiser et à systématiser méthodiquement des normes juridiques dans un document unique ayant une valeur juridique opposable³⁶. Elle peut s'opérer soit par « codification-innovation »³⁷, soit par « codification à 'droit constant' ». La première vise à transformer la forme et le contenu du droit. C'est donc une codification « réformatrice ou cornélienne ». La seconde se limite à modifier la structure ou la forme du droit³⁸. Toute codification aboutit à un document unique appelé code qui constitue un « ensemble cohérent des règles qui gouvernent une matière »³⁹. L'expérience camerounaise de la codification⁴⁰ pointe quelques codes⁴¹. L'ambition actuelle est de proposer un code de l'environnement qui renforcerait son cadre juridique comme dans plusieurs pays du monde, pour un objectif global de protection environnementale. Deux raisons soutiennent notre approche. La première tient de la forte disparité des textes réglementaires sectoriels. Partant, une codification formelle ou à droit constant, encore appelée codification-compilation⁴², est nécessaire. La seconde tient de l'évaluation de l'efficacité des dispositions textuelles. Des évolutions de systèmes de protection à l'œuvre, il faut opérer une codification réelle, à droit nouveau ou codification-réformation⁴³, pour aboutir à une codification transactionnelle surfant sur les curseurs du constant et de l'innovant⁴⁴. Ce qui serait un repère de recherche d'efficacité de la protection environnementale. Il faut aussi parier sur la systématisation du régime de la pollution par les plastiques.

2.1.2. La systématisation du régime de la pollution par les plastiques

Même à l'international, les conventions de Bâle et de Stockholm s'adaptent à la spécificité des impacts de déchets plastiques sur la santé et l'environnement en réglementant à la fois leur composition et leur circulation⁴⁵. Au Cameroun, il faudrait explorer des pistes de systématisation du régime de la pollution par les plastiques autour des mesures restrictives prônées par S. Martin⁴⁶. Il s'agira de légiférer sur les produits plastiques répartis en quatre catégories : les emballages, les produits plastiques à caractéristiques spécifiques, primaires et sectorielles. Ainsi deux types de mesures s'imposent : les mesures d'interdictions globales de

³⁶ C. Cerda-Guzman, « La codification à droit constant, un oxymore ? », in F. Rueda et J. Pousson-Petit (dir.), *Qu'en est-il de la simplification du droit ?*, Presses de l'Université de Toulouse Capitole, 2010, pp. 67-79.

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Ibid.*

³⁹ G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, 10^e éd., Paris, PUF, « Quadrige », 2014, p. 186.

⁴⁰ S. Melone, « La technique de la codification en Afrique : pratique camerounaise », *Revue juridique et politique indépendance et coopération*, vol. 40/3-9, 1986, pp. 307-315 ; V. Kangulumba Mbambi, « Les droits originellement africains dans les récents mouvements de codification : le cas des pays d'Afrique francophone subsaharienne », *Les cahiers de droit*, vol. 46, n° 1-2, 2005, pp. 315-338 ; A. Ch. Mballa Eloundou, « Code pénal et droit public camerounais : réflexion critique sur une codification récente à l'aune de l'impératif de sécurité juridique », *Archives de politique criminelle*, n° 44, 2022/1, pp. 233-247.

⁴¹ On peut citer à titre d'exemple : code pénal, code de procédure pénale, code de procédure civile, code général des collectivités décentralisées, code des marchés publics, etc.

⁴² A. Ch. Mballa Eloundou, *op. cit.*, note 9.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ P. Ricard, *op. cit.*

⁴⁶ S. Martin, « Mesures restrictives appliquées au plastique - Droit et pratique », *Techniques de l'ingénieur*, 2021, <https://www.techniques-ingenieur.fr/base-documentaire/genie-industriel-th6/conception-d-emballage-42133210/les-mesures-restrictives-appliquees-au-plastique-ag6271/interdiction-des-plastiques-ag6271niv10003.html>.

tous produits plastiques à usage unique et les mesures de durcissement de la répression. L'interdiction générale s'appliquerait aux produits commercialisés au Cameroun tels que les sacs en plastique légers, les produits plastiques à usage unique, les microplastiques dans les cosmétiques et produits d'entretien, les plastiques oxodégradables, les emballages et étiquettes pour fruits et légumes, les sachets de thé et de tisane, les bouteilles et fontaines d'eau, les plats de cuisson, de réchauffe et de service⁴⁷. Tout le bénéfice de cette mesure serait l'application idoine du « principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable »⁴⁸. Pour les secondes mesures, le durcissement de la répression se fonderait sur une prohibition inflexible⁴⁹ punissant tout acte de pollution par les plastiques. Elle serait renforcée par le régime des obligations liées qui encadrent la responsabilité éthique de l'environnement⁵⁰.

Dans ce sens, cette éthique traduit une série d'impératifs tels que : « agis de façon que les effets de ton action soient compatibles avec la permanence d'une vie authentiquement humaine sur terre » ; ou bien « agis de façon que les effets de ton action ne soient pas destructeurs pour la possibilité future d'une telle vie » ; ou encore « ne compromets pas les conditions pour la survie indéfinie de l'humanité sur terre ». Il en découle trois obligations : « l'obligation d'assurer l'existence d'un monde habitable, l'obligation d'assurer l'existence de l'humanité et l'obligation de préserver la condition de l'Homme »⁵¹. Ces considérations permettraient au législateur camerounais de durcir davantage les mesures de répression de la pollution par les plastiques et, partant des dispositions pénales et administratives de protection de l'environnement.

Enfin, la piste d'une loi portant « code de procédure en environnement au Cameroun »⁵² reste à explorer, ce qui serait une refonte procédurale organisant la réformation des organes de répression.

2.2. La réformation des organes de répression

La réformation doit reposer sur les organes de répression à thématique ou à spécialisation, ce qui nécessite d'instituer une véritable police de l'environnement (2.2.1) et de rénover les tribunaux (2.2.2).

2.2.1. La perspective de la police de l'environnement

Vues les conséquences néfastes causées par la pollution par les plastiques en particulier sur les milieux naturels (terrestre, maritime, aérien) et la santé humaine, il convient de hisser la protection de l'environnement comme un impératif d'ordre public. Ainsi, l'une des missions

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Loi n° 96/12, *op. cit.*, art. 9(b).

⁴⁹ V. Palmer, « Trois principes de la responsabilité sans faute », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 39, n° 4, oct.-déc. 1987, pp. 825-838.

⁵⁰ T. Vaissière, « L'éthique de responsabilité chez Hans Jonas à l'épreuve du droit international de l'environnement », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, vol. 43, n° 2, 1999, pp. 135-199.

⁵¹ *Ibid.*

⁵² G. F. Ondoua Akoa, *La norme pénale à l'épreuve de la protection de l'environnement au Cameroun*, thèse de doctorat en droit, Maastricht University, 2020, p. 374.

fondamentales de la police de l'environnement serait de faire respecter la réglementation environnementale. Par exemple, les fonctions de police de l'environnement en France sont exercées, entre autres, par l'Office français de la biodiversité et de la chasse⁵³, qui est un établissement public de l'État. Il est doté des missions de police administrative et judiciaire relatives aux espaces naturels et humains, aux espèces animales, terrestres et aquatiques⁵⁴. Il dispose d'inspecteurs de l'environnement qui peuvent recevoir du juge d'instruction des commissions rogatoires et procéder aux réquisitions dans les mêmes conditions que celles prévues par les officiers de police judiciaire⁵⁵. Au Cameroun, on a à minima un corps de fonctionnaires des eaux et forêts⁵⁶, formés à l'École nationale des eaux et forêts⁵⁷, qui gère les espaces aquatiques et forestiers. Cependant, on pourrait à partir des modalités de certaines compétences transférées par l'État aux communes pour la protection environnementale⁵⁸, proposer l'institutionnalisation d'une véritable police de l'environnement. F. Fraysse, sur la question « existe-t-il une police communale de l'environnement ? »⁵⁹, relevait que l'environnement est du domaine de la police municipale. Aujourd'hui, pour une décentralisation plus poussée, les politiques d'environnement devraient trouver dans les communes un cadre indiqué pour lutter contre la pollution. De toute évidence, dans la perspective qui est la nôtre, l'idée d'une police de l'environnement rattachée aux communes et dotée de véritables pouvoirs spéciaux administratif et judiciaire contribuerait à affermir le cadre organique de la répression des atteintes à l'environnement de manière générale et en particulier en matière de pollution par les plastiques.

2.2.2. L'option de la réformation des tribunaux

Cette option prendrait à contre-pied l'idée d'une spécialisation des juges⁶⁰ pour les questions d'environnement, partagée aussi par certains auteurs camerounais⁶¹. Pourtant, comme G. Pring et C. Pring le font remarquer, « les problèmes environnementaux s'égarant [parfois] sur la route de la spécialisation alors que l'environnement devrait s'intégrer dans tous les domaines de la prise de décision juridique ; des juges non spécialisés, mais hautement qualifiés peuvent apporter de nouvelles perspectives et idées ; enfin [...] il n'est pas facile de tracer une ligne de démarcation claire entre les affaires environnementales et les autres »⁶². G. F. Ondoua Akoa abonde dans le même sens en estimant inopportun la création d'une juridiction spéciale

⁵³ Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité et de la chasse, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement, JORF, 26 juillet 2019, <https://www.fao.org/faolex/fr> ; www.legifrance.gouv.fr.

⁵⁴ *Ibid.*, art. L.131-8 et 9.

⁵⁵ *Ibid.*, art. L.172-10 et 11.

⁵⁶ Voir décret n° 75/785 du 18 décembre 1975 portant statut particulier des corps des fonctionnaires de la production rurale, art. 2, 63 et ss.

⁵⁷ L'École nationale des eaux et forêts est régie par le décret n° 80/196 du 9 juin 1980 réorganisant le statut des écoles de formation du personnel de la production rurale.

⁵⁸ Loi n° 2019/024 du 24 décembre 2019 portant code général des collectivités territoriales décentralisées.

⁵⁹ F. Fraysse, « Existe-t-il une police communale de l'environnement », *Droit et ville*, tome 42, 1996 ; *Les problèmes environnementaux urbains. Rôle des collectivités territoriales*, colloque international, Toulouse, 7 et 8 mars 1996, pp. 127-146.

⁶⁰ M. Clément, « La jurisprudence administrative en droit de l'environnement, entre technique et acteurs », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2019, pp. 51-61.

⁶¹ G. F. Ondoua Akoa, *op. cit.*, p. 257.

⁶² G. Pring et C. Pring, *Cours et tribunaux de l'environnement*, PNUE, 2017, p. 138, cités par G. F. Ondoua Akoa, *op. cit.*, p. 256.

autonome en matière d'environnement au Cameroun⁶³. Il propose de maintenir les juridictions de droit commun avec des chambres environnementales dans le ressort de chaque juridiction. Si pour lui la réforme concerne plus l'ordre judiciaire, il convient de l'opérer aussi dans l'ordre juridictionnel administratif, car le contentieux de l'environnement brille par sa dualité juridictionnelle.

La réforme consiste à faire du juge administratif un juge du droit de l'environnement et donc de la répression de la pollution par les plastiques. Dans cette veine, il serait de bon droit d'intégrer dans l'article 2 de la loi n° 2006/022 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs la catégorie des litiges environnementaux. Ce qui donnerait au juge administratif matière pour interpréter et clarifier des notions dans le domaine de l'environnement et ferait peut-être de lui le seul à pouvoir prétendre faire œuvre d'impartialité en matière environnementale⁶⁴.

En considérant les termes techniques et les données scientifiques en la matière, il apparaît nécessaire d'initier, à l'attention des juges, un renforcement des capacités et des collaborations sur les questions d'environnement et leur traitement. À cet effet, le modèle de l'association dénommée Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement⁶⁵ serait source d'inspiration. Selon ses statuts, elle favorise la mise en œuvre et l'application du droit de l'environnement national, européen et international. Plus particulièrement, ladite association contribue au partage des expériences en matière de formation sur l'environnement, de jurisprudence dans le domaine de l'environnement et de connaissance approfondie du droit de l'environnement⁶⁶.

Conclusion

Pour l'heure, le constat reste frappant : les mesures législatives et organiques fondant le contenu substantiel de la répression demeurent faibles et ne permettent pas d'identifier un véritable droit de la pollution par les plastiques. Or celle-ci n'est pas un retranchement invulnérable encore moins un îlot étranger au reste du droit. L'option en faveur d'une revitalisation des mesures de répression préconisant la formation d'un véritable droit de la pollution par les plastiques et la réformation des organes de répression permettrait d'endiguer considérablement ce fléau. Si le professeur M. Kamto constate pour le décrier que, en Afrique, le droit de l'environnement n'est pas suffisamment conçu comme le produit des décisions africaines répondant aux exigences locales, la revitalisation des mesures de répression défendue ici serait alors la traduction normative d'une politique nationale endogène, consciente et délibérée⁶⁷ en matière de l'environnement.

⁶³ G. F. Ondoua Akoa, *op.cit.*, p.258.

⁶⁴ N. Calderaro, « Le contentieux administratif et la protection de l'environnement : le point de vue d'un magistrat », *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 1995, pp. 5-13.

⁶⁵ H. Belrhali, « Le juge administratif, moteur ou frein de la protection de l'environnement ? », in S. La Branche et P. Vergara (dir.), *Le changement climatique dans tous ses états*, Presses universitaires de Grenoble, 2013, pp. 155-168.

⁶⁶ Forum des juges de l'Union européenne pour l'environnement, Statuts coordonnés, 14 septembre 2019, art. 3.

⁶⁷ M. Kamto, « La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 1, 2014, pp. 29-36.

VARIA

PROJET DE PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ENVIRONNEMENTAUX

Centre international de droit comparé de l'environnement

Présentation

Le projet de Pacte international relatif aux droits environnementaux (PIDE) vise à compléter et parachever les deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. Il découle, comme ses prédécesseurs, de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces éléments fondateurs du régime moderne des droits de l'homme, qui sont en vigueur depuis près de 50 ans, ne font aucune référence à l'environnement ou au changement climatique.

Le PIDE est crucial en cette période de l'histoire de l'humanité, marquée par la triple crise planétaire du changement climatique, de la perte de biodiversité, de la pollution et des déchets, qui persiste et s'intensifie. Un tel instrument contraignant sur les droits de l'homme, ratifié à l'échelle mondiale, est fondamental pour élucider les droits indivisibles, interconnectés et interdépendants dont la synergie est nécessaire pour que les générations présentes et futures puissent vivre dans la dignité sur terre.

Le projet de PIDE s'appuie sur la résolution 48/13 de 2021 du Conseil des droits de l'homme et la résolution 76/300 de 2022 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui ont formellement reconnu le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable.

Le projet de PIDE comprend :

- un préambule affirmant que l'environnement est entendu dans toutes ses composantes, y compris la terre, l'eau, les océans, l'atmosphère et l'espace extra-atmosphérique, et soulignant le droit de toute personne de vivre dans la dignité en harmonie avec la nature ;
- la partie I énonçant une série de droits et de devoirs. D'abord, elle consacre le droit à un environnement propre, sain et durable et identifie les principaux droits de l'homme liés à l'environnement, notamment ceux à la santé, à l'eau, à l'alimentation et au logement. Ensuite, elle établit des droits environnementaux substantiels, y compris les droits à un niveau élevé de protection de l'environnement et à la non-régression, ainsi que les droits procéduraux de la démocratie environnementale. Enfin, elle confirme le droit à l'égalité des genres et protège spécifiquement les droits des enfants et des jeunes et d'autres populations particulièrement vulnérables ;
- la partie II prescrivant une obligation générale de coopération internationale, y compris le devoir d'assistance et de coopération en cas de catastrophes et de situations d'urgence ;
- la partie III traitant de la mise en œuvre ;

- la partie IV instituant un Comité des droits environnementaux pour surveiller et contrôler le respect des obligations ;
- la partie V contenant les dispositions finales relatives notamment à l'entrée en vigueur ;
- une annexe fixant la procédure concernant les communications.

Le projet de PIDE a été préparé par le Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE), sous la direction du professeur Michel Prieur et avec le soutien d'un groupe de travail comprenant 28 personnes de 15 pays d'Afrique, d'Amérique, d'Europe et du Moyen-Orient. Il est basé sur une précédente version datant de 2017, intitulée «Projet de Pacte international relatif au droit des êtres humains à l'environnement», élaborée également par le CIDCE, qu'il féconde et actualise.

Lors du processus préparatoire du projet de PIDE, de septembre 2023 à mars 2024, les discussions ont eu lieu par visioconférence. Outre les réunions plénières du groupe de travail, des réunions thématiques tenues au sein de quatre sous-groupes ont examiné les diverses parties du texte ainsi réparties : (i) le préambule ; (ii) les droits et les devoirs ; (iii) le suivi et la mise en œuvre ; (iv) la coopération internationale et les dispositions finales.

Rédigé d'abord en anglais, le projet de PIDE a ensuite été traduit dans plusieurs langues par les soins du CIDCE.

Suivant la pratique concernant les Pactes internationaux antérieurs relatifs aux droits de l'homme de 1966, le CIDCE recherchera des États parrains pour promouvoir l'adoption du Pacte international relatif aux droits environnementaux à travers le Conseil des droits de l'homme, puis l'Assemblée générale des Nations Unies, ainsi que pour encourager sa ratification rapide par les États.

Association scientifique fondée en 1982, le CIDCE est une ONG internationale regroupant des juristes de l'environnement du monde entier qui œuvrent à l'essor et à l'effectivité des instruments juridiques internationaux de préservation de l'environnement. Accrédité auprès de plusieurs institutions et conventions internationales, le CIDCE a notamment le statut consultatif spécial auprès du Conseil économique et social des Nations Unies et d'observateur à l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement, ainsi que le statut consultatif auprès de l'Organisation internationale de la Francophonie.

Projet de Pacte international relatif aux droits environnementaux

28 mars 2024

Préambule

Les Parties au présent Pacte,

1. *Considérant* que, conformément aux principes proclamés dans les Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels, la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde, et *reconnaissant* que ces droits découlent de la dignité inhérente à la personne humaine¹,
2. *Considérant* que, conformément à la Charte des Nations Unies, les peuples sont résolus à favoriser le progrès social et à instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande² et à promouvoir le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales³,
3. *Reconnaissant* que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'idéal de l'être humain libre, libéré de la crainte et de la misère, ne peut être réalisé que si les conditions permettant à tous les peuples de jouir de leurs droits environnementaux, ainsi que de leurs droits civils et politiques et de leurs droits économiques, sociaux et culturels sont créées⁴,
4. *Réaffirmant* que tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales, y compris le droit à un environnement propre, sain et durable, sont universels, indivisibles et interdépendants et qu'il incombe aux États, aux particuliers et aux autres entités publiques et privées de respecter, de protéger et de promouvoir ces droits⁵,
5. *Convaincues* que la paix, l'état de droit environnemental, le respect des droits de l'homme, le développement environnemental durable, le droit au développement et la protection de l'environnement sur une planète viable dans les limites planétaires sont indivisibles⁶,

¹ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 16 décembre 1966 (« PIDESC »), préambule ; Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 16 décembre 1966 (« PIDCP »), préambule.

² Charte des Nations Unies, préambule, § 4.

³ Charte des Nations Unies, art. 55 et Déclaration universelle des droits de l'homme, 10 décembre 1948 (« DUDH »), préambule.

⁴ *Ibid.*

⁵ Résolutions 32/130 du 16 décembre 1977 et 41/117 du 4 décembre 1986 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

⁶ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement le 14 juin 1992 (« Déclaration de Rio »), principe 25 ; sur le droit au développement, plusieurs résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies, la dernière étant la résolution

6. *Reconnaissant* que, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille⁷,

7. *Considérant* que l'environnement s'entend dans toutes ses dimensions, y compris les terres, les eaux, les océans, l'atmosphère et l'espace extra-atmosphérique, et que le droit à un environnement propre, sain et durable s'applique à toutes les ressources environnementales, qu'elles soient détenues à titre public, privé, en vertu du droit coutumier ou en tant que biens communs,

8. *Profondément préoccupées* par les risques auxquels l'humanité et la nature sont confrontées, en particulier l'augmentation de la fréquence et de l'intensité des catastrophes, y compris celles induites par les changements climatiques, la perte accélérée de biodiversité, la dégradation de l'air, des terres et des océans et la propagation mondiale des pandémies et des maladies infectieuses, autant de facteurs qui affectent de plus en plus la pleine jouissance de tous les droits de l'homme, y compris le droit à un environnement propre, sain et durable, et qui représentent une menace vitale pour les générations actuelles et futures⁸,

9. *Constatant* que la dégradation de l'environnement, qui affecte nécessairement l'ensemble de l'humanité, s'accompagne souvent de violations directes ou indirectes des droits de l'homme, notamment du droit à la vie, du droit à la santé, du droit à l'eau, du droit à l'alimentation, du droit au respect de la vie privée et des droits procéduraux⁹,

10. *Notant* également, réciproquement, que certaines violations des droits de l'homme s'accompagnent d'une destruction de l'environnement,

78/203 du 19 décembre 2023 ; ainsi que du Conseil des droits de l'homme, la dernière étant la résolution 51/7 du 6 octobre 2022.

⁷ DUDH, art. 25-1.

⁸ Projet de déclaration universelle des droits de l'humanité, préambule, § 7, remis par F. Hollande, Président de la République française au Secrétaire général des Nations Unies, 28 avril 2016 ; résolution 78/153 de l'Assemblée générale des Nations Unies - Sauvegarde du climat mondial pour les générations présentes et futures, A/RES/78/153, 19 décembre 2023 ; résolution 53/6 du Conseil des droits de l'homme - Droits de l'homme et changements climatiques, A/HRC/RES/53/6, 12 juillet 2023 ; rapports thématiques du Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'environnement portant sur : l'environnement non toxique (A/HRC/49/53, 2022), l'alimentation saine (A/76/179, 2021), la crise de l'eau (A/HRC/46/28, 2021), l'air pur (A/HRC/40/55, 2019), les changements climatiques (A/74/161, 2019 ; A/HRC/31/52, 2016) et la biodiversité (A/HRC/34/49, 2017) ; résumé du séminaire d'experts sur le rôle des droits de l'homme et de la protection de l'environnement dans la prévention de futures pandémies, A/HRC/52/44, 2022 ; rapports du rapporteur spécial sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux concernant : les changements climatiques (A/HRC/54/25, 2023), les droits des peuples autochtones (A/77/183, 2022), l'exploitation minière (A/HRC/51/35, 2022) et les matières plastiques (A/76/207, 2021) ; premier rapport du Rapporteur spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme dans le contexte des changements climatiques (A/77/226, 2022).

⁹ David R. Boyd, Les droits de l'homme dépendent d'une biosphère saine, A/75/161, 2020 ; Tlaleng Mofokeng, Alimentation, nutrition et droit à la santé, A/78/185, 2023.

11. *Considérant* que les droits de l'homme sont une forme de résilience face à la dégradation de l'environnement¹⁰,

12. *Notant* le droit de toute personne de vivre en harmonie avec la nature et dans les limites planétaires¹¹, impulsé par une connexion symbiotique entre les êtres humains et les écosystèmes naturels, dans le cadre d'une relation mutuellement bénéfique,

13. *Rappelant* le consensus international existant depuis la Déclaration de Stockholm de 1972, selon lequel toute personne a le droit fondamental à un environnement de qualité lui permettant de vivre dans la dignité et le bien-être, qui a été précisé et pleinement reconnu par la résolution 76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies et la résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme garantissant le droit à un environnement propre, sain et durable,

14. *Notant* que le droit de l'homme à un environnement sain est reconnu par plusieurs conventions internationales et régionales, ainsi que par les constitutions de la majorité des États membres des Nations Unies,

15. *Considérant* que les libertés d'association, le droit de défendre les droits environnementaux et les droits à l'information, à la participation et à l'accès à la justice sont reconnus par les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'homme,

16. *Reconnaissant* que la paix, le développement et la protection de l'environnement sont interdépendants et indissociables¹²,

17. *Considérant* qu'il est désormais urgent d'établir, dans un Pacte universel, des règles internationales pour le droit de l'homme à un environnement propre, sain et durable, contraignantes pour les États, les individus et les autres entités publiques et privées, et applicables par eux,

Sont convenues des articles suivants :

¹⁰ Conseil de l'Europe, Principes éthiques pour la réduction des risques de catastrophe et la résilience des personnes, EUROPA, Strasbourg, 2011.

¹¹ Déclaration de Stockholm, principe 1 ; Déclaration de Rio, principe 1 ; Convention d'Aarhus de 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (« Convention d'Aarhus »), art. 1 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 24 ; Accord régional d'Escazú de 2018 sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes (« Accord d'Escazú »), art. 1 ; résolution 76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies ; résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme.

¹² Déclaration de Rio, principe 25.

PARTIE I : DROITS ET DEVOIRS

Article 1. Droit à un environnement propre, sain et durable

1. Toute personne et tous les peuples ont le droit de vivre dans un environnement propre, sain et durable, ce qui inclut notamment un climat sûr et stable, des écosystèmes sains et de la biodiversité, un environnement non toxique, un air pur, une eau potable en quantité suffisante et des aliments sains produits de manière durable.
2. Le droit à un environnement propre, sain et durable doit être respecté, protégé et mis en œuvre de manière effective et équitable, afin de garantir la santé, la sûreté, la sécurité, les moyens de subsistance et le bien-être individuels et collectifs des générations présentes et futures, en harmonie avec la nature¹³.
3. La réalisation et l'exercice du droit à un environnement propre, sain et durable sont favorisés par un lien symbiotique entre les êtres humains et les écosystèmes naturels, dans une relation mutuellement bénéfique fondée sur la reconnaissance et l'application des droits de la nature.
4. Toute personne et tous les peuples ont l'obligation de protéger l'environnement et de contribuer à son amélioration.

Article 2. Droits de l'homme liés à l'environnement

1. Toute personne et tous les peuples ont des droits de l'homme liés à l'environnement, notamment :
 - a) le droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, propice au bien-être à tout âge, conformément aux principes de l'approche « une seule santé »¹⁴ ;
 - b) le droit d'avoir accès à une eau potable salubre et abordable, adéquate et équitable pour l'assainissement et l'hygiène ;
 - c) le droit à une alimentation saine et nutritive en quantité suffisante et assurée par des systèmes alimentaires durables adaptés aux défis environnementaux ; et
 - d) le droit à un logement adéquat, salubre et abordable.

¹³ Déclaration de Stockholm, principe 1 ; Déclaration de Rio, principe 1 ; Convention d'Aarhus, art. 1 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 24 ; Accord d'Escazú, art. 1 ; résolution 76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies ; résolution 48/13 du Conseil des droits de l'homme.

¹⁴ PIDESC, art. 12 ; Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 14, 2000 ; Agenda 2030, ODD 3 ; résolution 3/4 de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement - Environnement et santé, UNEP/EA.3/Res.4, 30 janvier 2018 ; résolution 51/21 du Conseil des droits de l'homme - Le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, A/HRC/RES/51/21, 7 octobre 2022.

2. Les Parties prennent des mesures supplémentaires pour protéger les droits des personnes qui sont les plus vulnérables aux dommages environnementaux, ou particulièrement menacées par ceux-ci, en tenant compte de leurs besoins, des risques qu'elles courent et de leurs capacités¹⁵.

Article 3. Droit à un niveau élevé de protection de l'environnement et à la non-régression

1. Toute personne et tous les peuples ont droit à un niveau élevé de protection de l'environnement et à la non-régression des niveaux déjà atteints¹⁶.
2. Les Parties adoptent les mesures nécessaires pour lutter efficacement contre les menaces qui pèsent sur l'environnement afin d'assurer un niveau de protection élevé¹⁷. Ces mesures ne peuvent avoir pour effet, directement ou indirectement, de déplacer ou de transférer vers d'autres États des activités et des substances qui provoquent une grave dégradation de l'environnement ou sont réputées nocives pour la santé humaine¹⁸.

Article 4. Droit à la prévention de la dégradation de l'environnement¹⁹

1. Toute personne et tous les peuples ont droit à ce que des mesures soient prises pour prévenir toute atteinte à l'environnement qui entrave la pleine jouissance des droits de l'homme²⁰.
2. À cette fin, toute personne et tous les peuples ont le devoir de prévenir la dégradation de l'environnement.
3. Toute personne et tous les peuples, ainsi toute Partie dans les limites de sa juridiction, veillent à ce que ses activités et les activités placées sous son contrôle ne causent pas de dommage à l'environnement d'autres États ou de zones ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Article 5. Droit à des mesures de précaution²¹

Pour éviter la dégradation de l'environnement ou pour protéger l'un quelconque des droits reconnus dans le présent Pacte, toute personne a droit à ce que des mesures de précaution soient prises, conformément aux droits protégés dans le présent Pacte.

¹⁵ Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement, A/HRC/37/59 (2018), principe 14.

¹⁶ Document final de Rio+20, 2012, § 20. Rapports de John H. Knox A/HRC/25/53, 30 décembre 2013, § 55 ; A/HRC/31/52, 1^{er} février 2016, §§ 67, 68, 75 ; résolutions de l'UICN 5.128 du Congrès mondial de Jeju en 2012 et 0.82 du Congrès mondial de Hawaï en 2016 ; résolution du Parlement européen du 29 septembre 2011 sur l'élaboration d'une position commune dans la perspective de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20), § 97 ; UICN, Projet de Pacte international sur l'environnement et le développement, 2015 (« Projet UICN »), art. 10 ; Accord de Paris sur le climat, art. 4-3 ; Accord d'Escazú, art. 3-c.

¹⁷ Déclaration de Rio, principe 11.

¹⁸ Déclaration de Rio, principe 14 ; Projet UICN, art. 18.

¹⁹ Déclaration de Stockholm, principe 21 ; Déclaration de Rio, principe 2 ; Projet UICN, art. 14.

²⁰ Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement, A/HRC/37/59 (2018), principes 1 et 2.

²¹ Principe 15 de la Déclaration de Rio ; art. 6 du Projet UICN ; art. 5 de la Charte française de l'environnement de 2005 ; § 158 du document final de Rio+20 ; art. 3-3 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (« CCNUCC ») ; art. 1 du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques ; art. 1 de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants ; art. 7-e de l'Accord portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale (« Accord BBNJ »).

1. Pour éviter la dégradation de l'environnement ou pour protéger l'un quelconque des droits reconnus dans le présent Pacte, toute personne a droit à ce que des mesures de précaution soient prises, conformément aux droits protégés dans le présent Pacte.
2. À cette fin, toute personne a le devoir de prendre les mesures de précaution nécessaires.

Article 6. Droit de recours contre la dégradation de l'environnement et pour la réparation des dommages

1. Toute personne et tous les peuples ont le droit de demander, conformément au principe du pollueur-payeur, que les coûts de prévention de la dégradation de l'environnement et les coûts de réparation de la dégradation de l'environnement soient supportés par le pollueur²².
2. Toute personne et tous les peuples ont droit à la réparation des dommages à l'environnement, principalement par la remise dans son état antérieur²³, ou à une indemnisation appropriée pour le préjudice subi du fait de ces dommages.

Article 7. Droit à l'évaluation des incidences environnementales et sociales²⁴

1. Toute personne et tous les peuples ont le droit de disposer d'une évaluation préalable de l'impact environnemental et social des projets, plans, programmes, politiques et activités susceptibles d'avoir un effet négatif sur l'environnement ou d'entraver la pleine jouissance des droits de l'homme²⁵.
2. Les études d'impact environnemental et social incluent les impacts transfrontaliers et les responsabilités potentielles. Dans ce contexte, les Parties notifient aux États concernés les projets susceptibles de les affecter et organisent des consultations rapidement et de bonne foi.

²² Déclaration de Rio, principe 16 ; Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation, art. 21 ; Projet UICN, art. 29 ; sur l'internalisation des coûts de prévention et de lutte contre la pollution ainsi que des coûts des dommages à l'environnement, recommandation de l'OCDE C (90) 177 (final) de 1991.

²³ Déclaration de Stockholm, principe 21 ; Déclaration de Rio, principe 2 ; Cour internationale de Justice, Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua), 2 février 2018.

²⁴ Déclaration de Rio, principes 17 et 19 ; Projet UICN, art. 46 ; rapport de John H. Knox, A/HRC/25/53, 30 décembre 2013, § 30 ; Convention d'Espoo sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière et son Protocole de Kiev relatif à l'évaluation stratégique environnementale ; Convention sur la diversité biologique, art. 14-1 ; CCNUCC, art. 4-1 ; Convention sur le droit de la mer, art. 206 ; Accord BBNJ, Partie IV ; Cour internationale de Justice, Usines de pâte à papier sur le fleuve Uruguay (Argentine c. Uruguay), 20 avril 2010.

²⁵ Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement, A/HRC/37/59 (2018), principe 8.

Article 8. Droit au développement en harmonie avec la nature et la viabilité de l'environnement²⁶

1. Toute personne et tous les peuples ont le droit inaliénable au développement, en harmonie avec la nature et la viabilité de l'environnement, qui est indivisible et interdépendant de tous les autres droits de l'homme et libertés fondamentales, y compris les droits énoncés dans le présent Pacte.
2. En garantissant le droit au développement en harmonie avec la nature et la viabilité de l'environnement, les Parties adoptent des mesures conformes aux droits et devoirs énoncés dans le présent Pacte.
3. Afin que les droits énoncés dans le présent Pacte soient protégés dans l'intérêt des générations présentes et futures, les Parties veillent à ce que toutes les politiques publiques et tous les processus de développement intègrent la viabilité de l'environnement à long terme²⁷.

Article 9 - Libertés d'opinion et d'expression en matière d'environnement²⁸

1. Toute personne et tous les peuples ont le droit d'avoir et d'exprimer des opinions et de communiquer et de diffuser des idées et des informations concernant l'environnement.
2. Les Parties prennent toutes les mesures nécessaires pour garantir que ces libertés soient effectivement respectées.

Article 10. Droit à l'information environnementale

1. Toute personne et tous les peuples ont le droit, sans avoir à prouver un intérêt particulier, à un accès abordable, effectif et opportun aux informations sur l'environnement, y compris les informations relatives aux substances et activités dangereuses, ainsi que de les obtenir et de les diffuser²⁹.
2. Les Parties garantissent le droit d'accès du public aux informations sur l'environnement qui sont en leur possession, sous leur contrôle ou sous leur garde, conformément au principe de divulgation maximale³⁰.

²⁶ Déclaration sur le droit au développement, résolution 41/128 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 4 décembre 1986 ; Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, art. 22 ; Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits de la femme en Afrique, art. III ; Déclaration de Rio, principe 3 ; résolution 53/28 du Conseil des droits de l'homme - La contribution du développement à la jouissance de tous les droits de l'homme, 14 juillet 2023 ; Projet de pacte international sur le droit au développement, Rapport du Président-Rapporteur du Groupe de travail sur le droit au développement, A/HRC/54/50, 18 juillet 2023, art. 4 ; Projet UICN, art. 11 ; Agenda 2030, § 35.

²⁷ Agenda 2030, §§ 18, 50, 53 ; décision 27/9 du Conseil d'administration du PNUE - Promotion de la justice, de la gouvernance et du droit au service de la viabilité de l'environnement, UNEP/GC.27/17, 12 mars 2013 ; Déclaration de Rio, principes 3 et 4.

²⁸ DUDH, art. 19 ; PIDCP, art. 19 ; résolution 50/15 du Conseil des droits de l'homme - Liberté d'opinion et d'expression, A/HRC/RES/50/15, 8 juillet 2022.

²⁹ Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement, A/HRC/37/59 (2018), principe 7.

³⁰ Accord d'Escazú, art. 5.1.

3. Ces informations sont divulguées d'une manière pertinente, compréhensible et disponible à un coût raisonnable, y compris par le biais des technologies de l'information et de la communication³¹.

4. Les Parties facilitent, en particulier, l'accès aux informations sur l'environnement pour les personnes ou les groupes en situation de vulnérabilité, en tenant compte des droits reconnus des populations autochtones et tribales, en établissant des procédures pour la fourniture d'une assistance, et en prenant en considération leurs conditions et leurs spécificités³².

5. Les Parties garantissent, dans la mesure du possible et compte tenu des ressources disponibles, que les autorités compétentes produisent, recueillent, rendent publiques et diffusent les informations sur l'environnement liées à leurs fonctions et qu'elles les mettent à jour périodiquement³³.

Article 11. Droit de participer au processus décisionnel en matière d'environnement³⁴

1. Toute personne et tous les peuples ont le droit de participer effectivement aux processus décisionnels dès le début, aux niveaux local, national et international, concernant les décisions administratives spécifiques ou les décisions générales.

2. Le droit à la participation s'applique en particulier aux décisions concernant les projets, activités, stratégies³⁵, plans, programmes, politiques et lois susceptibles d'avoir un impact sur la protection, l'utilisation et la gestion de l'environnement.

3. Les Parties garantissent le droit du public à une participation ouverte et inclusive aux processus décisionnels en matière d'environnement³⁶ qui soit adaptée aux caractéristiques sociales, économiques, culturelles, géographiques et de genre du public³⁷.

4. Lorsqu'elles prennent des décisions en matière d'environnement, les Parties tiennent dûment compte des résultats de la participation du public.

Article 12. Droit d'accès à la justice en matière d'environnement³⁸

1. Toute personne et tous les peuples ont droit, sans subir de représailles, de menaces ou de violences, à un recours rapide, adéquat et efficace devant les organes judiciaires ou tout autre

³¹ DUDH, art. 19 ; PIDCP, art. 19 ; Convention d'Aarhus, art. 4 et 5 ; Accord d'Escazú, art. 5 et 6 ; résolution 78/243 de l'Assemblée générale des Nations Unies - Les technologies de l'information et de la communication au service du développement durable, 22 décembre 2023.

³² Accord d'Escazú, art. 5.3.

³³ Accord d'Escazú, art. 6.1.

³⁴ Convention d'Aarhus, art. 6-8 et 8 ; Accord d'Escazú, art. 7.

³⁵ Accord d'Escazú, art. 7.3.

³⁶ Accord d'Escazú, art. 7.2.

³⁷ Accord d'Escazú, art. 7.10.

³⁸ Accord d'Escazú, art. 8.

organe indépendant pour des réclamations concernant la protection et la restauration de l'environnement et les droits protégés par le présent Pacte³⁹.

2. Les victimes de dommages environnementaux transfrontières ont le droit d'accéder à des voies de recours dans l'État Partie d'origine de tels dommages⁴⁰.

3. Les Parties garantissent le droit d'accès à la justice des personnes ou des groupes en situation de vulnérabilité en mettant en place des mécanismes de soutien comprenant, le cas échéant, une assistance linguistique, technique et juridique gratuite⁴¹.

Article 13. Droit à l'éducation à l'environnement

1. Toute personne a droit à l'éducation et à la formation tout au long de la vie en matière d'environnement et de climat⁴².

2. L'éducation à l'environnement met l'accent sur l'acquisition de connaissances relatives aux usages équilibrés de l'environnement et sur les différents modes de gestion respectueux du milieu naturel.

Article 14. Égalité des genres et mesures visant à la promouvoir en matière d'environnement

1. Toute personne a droit à l'égalité des genres et à des mesures qui tiennent compte des questions de genre pour faire face aux changements climatiques et la dégradation de l'environnement. Les personnes de tous les genres ont des droits égaux à l'autonomisation, à la direction, à la prise de décision et à une participation pleine, égale et significative, ainsi qu'à des chances égales d'être des gestionnaires, des dirigeantes et des défenseuses des ressources naturelles et des agentes de changement dans la sauvegarde de l'environnement⁴³.

³⁹ DUDH, art. 8 ; PIDCP, art. 2-3 ; résolution 60/147 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 16 décembre 2005 sur les « Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire » ; Déclaration de Rio, principe 10 ; Convention d'Aarhus, art. 9-4 ; Projet UICN, art. 61 ; Accord d'Escazú, art. 8 ; Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement, A/HRC/37/59 (2018), principe 10.

⁴⁰ Projet UICN, art. 62 ; Convention d'Helsinki sur les effets transfrontières des accidents industriels, art. 9.

⁴¹ Accord d'Escazú, art. 8.5.

⁴² PIDESC, art. 13 ; Projet UICN, art. 54 ; résolution 53/7 du Conseil des droits de l'homme - Le droit à l'éducation, A/HRC/RES/53/7, 12 juillet 2023, reconnaissant dans le préambule « les effets négatifs des changements climatiques et des catastrophes naturelles sur la pleine réalisation du droit à l'éducation, ainsi que le rôle de l'éducation dans la sensibilisation à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ceux-ci ». De même, la résolution 78/156 de l'Assemblée générale des Nations Unies - L'éducation au service du développement durable dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, A/RES/78/156, 19 décembre 2023, a reconnu « le rôle que joue l'éducation au service du développement durable s'agissant de sensibiliser tout un chacun à la nécessité [...] de lutter contre les changements climatiques, de préserver la biodiversité et les écosystèmes, de bâtir des communautés capables de résister aux catastrophes [...] ». Voir aussi : Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement, A/HRC/37/59 (2018), principe 6.

⁴³ Résolution 76/300 de l'Assemblée générale des Nations Unies (2022), p. 2.

2. Les Parties mettent en œuvre des mesures de promotion de l'égalité des genres, qui soient capables de modifier les normes et les systèmes qui perpétuent l'inégalité des genres, et de s'attaquer aux causes profondes de la discrimination fondée sur le genre, y compris celles liées au droit des femmes et des filles à un environnement propre, sain et durable.

Article 15. Droits environnementaux des enfants et des jeunes⁴⁴

1. Les enfants et les jeunes ont le droit à un environnement propre, sain et durable, incluant l'air pur, un climat sûr et stable, des écosystèmes sains et la biodiversité, l'accès à de l'eau salubre en quantité suffisante, des aliments sains et durables et un environnement non toxique. Ce droit est directement lié, en particulier, aux droits à la vie, à la survie et au développement, au meilleur état de santé possible, compte tenu des dangers et des risques de la pollution de l'environnement, à un niveau de vie suffisant et à l'éducation, y compris celle visant à inculquer le respect de l'environnement naturel⁴⁵.

2. Les enfants et les jeunes ont le droit que les décisions environnementales, y compris les lois, règlements, politiques, normes, lignes directrices, plans, stratégies, budgets et accords internationaux, ainsi que la fourniture de l'aide au développement, soient prises dans leur intérêt supérieur. Lorsqu'une décision environnementale est susceptible d'avoir un impact significatif sur les enfants et les jeunes, il est nécessaire de leur offrir des possibilités de participation efficace et consistante⁴⁶.

3. Les enfants et les jeunes ont le droit d'accéder à l'information, de participer à la prise de décision et de bénéficier d'un accès à la justice adapté aux enfants, avec des voies de recours efficaces, qui sont essentielles pour leur autonomisation, notamment par l'éducation, pour qu'ils deviennent les acteurs de leur propre destin⁴⁷.

Article 16. Droits des défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement⁴⁸

1. Les défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement, y compris les lanceurs d'alerte, ont droit à un environnement sûr leur permettant d'accomplir leur mission sans entrave et en toute sécurité⁴⁹.

⁴⁴ Observation générale n° 26 (2023) sur les droits de l'enfant et l'environnement, mettant l'accent en particulier sur les changements climatiques, CRC/C/GC/26 ; résolution 45/30 du Conseil des droits de l'homme - Droits de l'enfant : réaliser les droits de l'enfant grâce à un environnement sain, 7 octobre 2020 ; résolution 78/187 de l'Assemblée générale des Nations Unies - Droits de l'enfant, 19 décembre 2023.

⁴⁵ Observation générale n° 26, §§ 63 et 64.

⁴⁶ *Ibid.*, § 16, se référant à l'article 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant.

⁴⁷ *Ibid.*, § 66.

⁴⁸ Résolution 78/216 de l'Assemblée générale des Nations Unies - Appliquer la Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus en créant un environnement sûr et favorable pour les défenseurs des droits de l'homme et en assurant leur protection, A/RES/78/216, 19 décembre 2023 ; résolution 40/11 du Conseil des droits de l'homme - Reconnaissance de la contribution des défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement à la jouissance des droits de l'homme, à la protection de l'environnement et au développement durable, A/HRC/RES/40/11, 21 mars 2019 ; Accord d'Escazú, art. 9.

⁴⁹ Résolution 40/11 du Conseil des droits de l'homme - Reconnaissance de la contribution des défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement à la jouissance des droits de l'homme, à la protection de l'environnement et au développement durable, A/HRC/RES/40/11, 21 mars 2019, § 2.

2. Les défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement ont le droit à la protection et à la sécurité dans l'exercice, entre autres, des droits à la liberté d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association, en ligne et hors ligne, qui sont essentiels à la promotion et à la protection des droits de l'homme, ainsi qu'à la protection et à la conservation de l'environnement⁵⁰.

3. Compte tenu des obligations des États dans le domaine des droits de l'homme, y compris leurs obligations internationales, leurs principes constitutionnels et les concepts fondamentaux de leurs systèmes juridiques, les Parties prennent des mesures adéquates et efficaces pour reconnaître, protéger et promouvoir tous les droits des défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement, y compris leur droit à la vie, à l'intégrité personnelle, à la liberté d'opinion et d'expression, de réunion pacifique et d'association, à la libre circulation, ainsi que leur capacité à exercer leurs droits d'accès⁵¹.

4. Les Parties prennent des mesures appropriées, effectives et opportunes pour prévenir, instruire et réprimer les attaques, menaces ou intimidations dont peuvent être victimes les défenseurs des droits de l'homme liés à l'environnement dans l'exercice des droits énoncés dans le présent Pacte⁵².

5. Toute personne et tous les peuples ont droit à la désobéissance civile non violente dans le contexte d'une urgence écologique.

Article 17. Droits environnementaux des peuples indigènes et tribaux

1. Les peuples indigènes et tribaux, en tant que groupes distincts et en raison de leurs traditions et coutumes, ont le droit à la protection de leur environnement, de leurs terres, territoires et ressources⁵³, en tenant compte de leur ordre juridique endogène.

2. Les peuples indigènes et tribaux ont le droit au partage équitable des avantages dérivés des activités liées à leurs terres, territoires et ressources⁵⁴.

⁵⁰ *Ibid.*, § 2.

⁵¹ Accord d'Escazú, art. 9.

⁵² *Ibid.*

⁵³ Déclaration de Rio, principe 22 ; Projet UICN, art 16 ; résolution 61/295 de l'Assemblée générale des Nations Unies - Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, 13 septembre 2007, A/RES/61/295 ; résolution 78/189 de l'Assemblée générale des Nations Unies - Droits des peuples autochtones, 19 décembre 2023, A/RES/78/189 ; résolution 51/18 du Conseil des droits de l'homme - Droits de l'homme et peuples autochtones, 6 octobre 2022, A/HRC/RES/51/18.

⁵⁴ Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement, A/HRC/37/59 (2018), principe 15.

3. Les peuples indigènes et tribaux ont le droit d'accéder aux ressources naturelles essentielles à leur subsistance et à leur culture et ils ont le droit de partager les avantages liés à l'utilisation durable des ressources naturelles, y compris les ressources génétiques, sur leurs terres et territoires.

4. Les peuples indigènes et tribaux ont droit, en cas de déplacement forcé, à un lieu de vie adéquat et sûr qui leur permette d'utiliser efficacement les ressources naturelles selon leurs moyens de subsistance et leurs modes de vie.

5. Les peuples indigènes et tribaux ont le droit de participer et de consentir librement, préalablement et en connaissance de cause à toutes les décisions affectant leurs droits environnementaux⁵⁵.

Article 18. Droits des personnes en situation de catastrophe et des déplacés environnementaux

1. Les personnes vulnérables aux catastrophes ont le droit de recevoir au préalable des informations détaillées sur les risques actuels et les pertes antérieures en matière de santé et d'environnement, ainsi que de bénéficier d'un système d'alerte rapide et efficace et d'une aide d'urgence⁵⁶.

2. Les Parties veillent à ce que tous les droits de l'homme prévus par le présent Pacte et par le droit international, y compris le droit international humanitaire, soient garantis aux personnes vulnérables aux catastrophes.

3. Tous les droits civils, politiques, sociaux, économiques, culturels et environnementaux sont garantis aux personnes déplacées, volontairement ou par la force, à l'intérieur de leur propre pays ou à l'étranger, en raison de changements soudains ou progressifs de leur environnement.

4. Les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ou à l'étranger ont le droit à un statut juridique spécial pour garantir leur dignité humaine et leurs droits humains fondamentaux et pour leur assurer un « séjour régulier et sûr » pendant leur déplacement⁵⁷.

Article 19. Non-discrimination

Les Parties garantissent que les droits énoncés dans le présent Pacte seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, le sexe, l'âge, la langue, la religion, les opinions

⁵⁵ Convention de 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux (n° 169) de l'OIT.

⁵⁶ Déclaration de Rio, principe 18 ; Commission du droit international, Projet d'articles sur la protection des personnes en cas de catastrophe, 2016 (« Projet CDI »), art. 9-2 ; Cour européenne des droits de l'homme, Tatar c. Roumanie, 27 janvier 2009, § 122 ; Agenda 2030, ODD 11 et 13.

⁵⁷ Projet de convention relative au statut des déplacés environnementaux, 4^e édition, 2018 (<https://drive.google.com/file/d/1pkB4qgS81MuHKPaLnEf6wxJGbWM0M4UX/view>) ; Rapport de John H. Knox A/HRC/31/52, 1^{er} février 2016, §§ 24 et 61.

politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation⁵⁸.

Article 20. Équité et solidarité

Les Parties veillent à ce que les droits et les devoirs énoncés dans le présent Pacte soient exercés dans le respect de l'équité et de la solidarité entre les générations. Elles s'acquittent de leurs obligations en tenant compte de leurs responsabilités communes mais différenciées⁵⁹.

PARTIE II : COOPERATION INTERNATIONALE

Article 21. Obligation de coopération

1. Les Parties coopèrent entre elles, moyennant des actions conjointes et séparées, en vue de créer des conditions internationales favorables à la réalisation des droits énoncés dans le présent Pacte.

2. À cette fin, les Parties coopèrent, selon leurs capacités respectives, dans un esprit de partenariat mondial et de bonne foi, pour surveiller, évaluer, conserver, protéger et restaurer la santé et l'intégrité des systèmes terrestres, en tenant compte des besoins des personnes qui ont été historiquement discriminées ou qui se trouvent dans des situations de vulnérabilité.

3. En mettant en œuvre les accords sur l'environnement et les autres obligations internationales relatives à l'environnement, les Parties au présent Pacte s'efforcent de renforcer les droits environnementaux de tous les peuples.

Article 22. Devoir d'assistance pour la mise en œuvre des droits environnementaux

En vue d'assurer le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte, les Parties prennent des mesures concrètes et ciblées, individuellement et conjointement, pour aider d'autres États, selon les besoins, par tous les moyens appropriés, y compris l'échange de connaissances et de meilleures pratiques, la sensibilisation du public, le renforcement institutionnel et juridique, le transfert de technologie, le renforcement des capacités et la collaboration avec la société civile.⁶⁰

Article 23. Coopération en cas de catastrophes et de situations d'urgence

1. Les Parties notifient rapidement aux États potentiellement touchés et aux organisations internationales compétentes toute situation d'urgence environnementale et climatique et toute catastrophe ou tout risque de catastrophe survenant dans les limites de leur juridiction ou sous

⁵⁸ PIDESC, art. 2-2 ; PIDCP, art. 26 ; Projet UICN, art. 62 ; Principes-cadres relatifs aux droits de l'homme et à l'environnement, A/HRC/37/59 (2018), principe 3.

⁵⁹ Charte mondiale de la nature, principes 1-6 ; CCNUCC, art. 3-1 ; Projet UICN, art. 5 ; Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, art. 37 ; Accord d'Escazú, art. 3 ; Accord BBNJ, art. 7.

⁶⁰ PIDESC, art 2-1 ; Déclaration de Rio, principe 9.

leur contrôle et pouvant avoir des effets négatifs sur la jouissance des droits énoncés dans le présent Pacte.

2. Les Parties alertent immédiatement toutes les populations concernées et prennent toutes les mesures nécessaires pour atténuer les effets néfastes de ces catastrophes et situations d'urgence, et elles consultent les États potentiellement touchés à un stade précoce et de bonne foi⁶¹.

3. Les Parties s'entraident et veillent au respect des droits de l'homme et de l'intégrité des écosystèmes dans le cadre des opérations de sauvetage et de secours⁶².

PARTIE III : MISE EN ŒUVRE

Article 24. Obligation de mise en œuvre effective

Les Parties mettent effectivement en œuvre les droits et les devoirs énoncés dans le présent Pacte. Elles adoptent toutes les mesures nécessaires à cette fin.

Article 25. Restriction aux limitations des droits

La jouissance des droits énoncés dans le présent Pacte ne peut être soumise qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser la protection de l'environnement et le bien-être général dans une société démocratique⁶³.

Article 26. Interprétation et application du Pacte

1. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un organe, une société, un groupement ou une personne un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à compromettre les droits ou libertés y reconnus ou de les soumettre à des limitations plus amples que celles prévues par le présent Pacte⁶⁴.

2. Aucune disposition du présent Pacte ne peut être interprétée comme limitant la capacité des Parties à prendre des mesures plus strictes pour protéger les droits qui y sont garantis.

⁶¹ Projet UICN, art. 19.

⁶² Déclaration de Rio, principe 18 ; Projet CDI, art. 11 et 12 ; Projet UICN, art. 19 ; Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe 2015-2030 ; résolution 77/164 de l'Assemblée générale des Nations Unies - Réduction des risques de catastrophe, A/RES/77/164, 14 décembre 2022.

⁶³ PIDESC, art. 4 ; Protocole de San Salvador sur les droits économiques sociaux et culturels, art. 5 ; Convention européenne des droits de l'homme, art. 8 ; résolution 52/22 du Conseil des droits de l'homme - Droits de l'homme, démocratie et état de droit, 3 avril 2023.

⁶⁴ PIDESC, art. 5-1.

3. Le présent Pacte ne peut être interprété comme limitant les droits de la nature ou de tout élément de celle-ci lorsqu'ils sont reconnus par une Partie ou en droit international⁶⁵.

4. Les principes suivants guident l'interprétation des obligations des Parties au titre du présent Pacte : le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives⁶⁶ ; le droit intergénérationnel de vivre en harmonie avec la nature⁶⁷ ; l'interdépendance des êtres humains et de leur environnement⁶⁸.

5. Tout doute quant à l'interprétation et à l'application du présent Pacte sera résolu de la manière la plus favorable à la protection de la nature et à la pleine jouissance des droits environnementaux par les générations présentes et futures⁶⁹.

PARTIE IV : SUIVI ET CONFORMITE

Article 27. Comité des droits environnementaux

1. Il est institué un Comité des droits environnementaux (ci-après dénommé le Comité) chargé de surveiller et de contrôler le respect des droits et obligations au titre du présent Pacte.

2. Le Comité se compose de dix-huit experts de haute moralité et justifiant d'une compétence et d'une expérience reconnues dans le domaine des droits environnementaux.

3. Les membres du Comité sont élus par les Parties parmi leurs ressortissants et siègent à titre personnel, compte tenu des principes de répartition géographique équitable et de représentation équilibrée des sexes, ainsi que de représentation des différentes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques.

4. Les membres du Comité sont élus au scrutin secret sur une liste de personnes désignées par les Parties. Chaque Partie peut désigner un candidat parmi ses ressortissants.

5. La première élection des membres du Comité aura lieu dans les six mois suivant la date d'entrée en vigueur du présent Pacte. Les élections auront lieu ensuite tous les deux ans. Quatre mois au moins avant la date de chaque élection, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies invitera par écrit les Parties à proposer leurs candidats dans un délai de deux mois. Le Secrétaire général dressera ensuite la liste alphabétique des candidats ainsi désignés, en indiquant les Parties qui les ont désignés, et la communiquera aux Parties au présent Pacte.

6. Les élections ont lieu lors de réunions des Parties convoquées par le Secrétaire général des Nations Unies. À ces réunions, pour lesquelles le quorum est constitué par les deux tiers

⁶⁵ Les droits de la nature sont protégés par la constitution et/ou la loi dans divers pays, dont la Bolivie, l'Équateur, l'Ouganda, le Panama, etc.

⁶⁶ Convention de Stockholm, préambule, § 13 ; Accord de Paris sur le climat, préambule, § 3 ; CCNUCC, art. 3.

⁶⁷ Principe 7 de la Déclaration de Rio.

⁶⁸ Préambule de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (1971, amendée en 1982 et 1987).

⁶⁹ Déclaration mondiale de l'UICN sur l'état de droit environnemental (2016), principe 5.

des Parties, les candidats élus au Comité sont ceux qui obtiennent le plus grand nombre de voix et la majorité absolue des voix des représentants des Parties présentes et votantes.

7. Les membres du Comité sont élus pour quatre ans. Ils sont rééligibles si leur candidature est présentée à nouveau. Le mandat de cinq des membres élus lors de la première élection prend fin au bout de deux ans. Les noms de ces cinq membres seront tirés au sort par le président de la réunion immédiatement après la première élection.

8. En cas de décès ou de démission d'un membre du Comité ou si, pour toute autre raison, un membre déclare ne plus pouvoir exercer ses fonctions au sein du Comité, la Partie qui avait présenté sa candidature nomme un autre expert parmi ses ressortissants pour pourvoir le poste ainsi vacant jusqu'à l'expiration du mandat correspondant, sous réserve de l'approbation du Comité.

9. Le Comité adopte son règlement intérieur.

10. Le Comité élit son bureau pour une période de deux ans.

11. Les réunions du Comité se tiennent normalement au siège de l'Organisation des Nations Unies ou en tout autre lieu approprié déterminé par le Comité. Le Comité se réunit normalement chaque année. La durée de ses sessions est déterminée et modifiée, si nécessaire, par une réunion des Parties au présent Pacte, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée générale des Nations Unies.

12. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies met à la disposition du Comité le personnel et les installations qui lui sont nécessaires pour s'acquitter efficacement des fonctions qui lui sont confiées en vertu du présent Pacte.

13. Les membres du Comité reçoivent, avec l'approbation de l'Assemblée générale des Nations Unies, des émoluments prélevés sur les ressources de l'Organisation des Nations Unies dans les conditions et selon les modalités fixées par l'Assemblée générale⁷⁰.

Article 28. Rapports au Comité⁷¹

1. Les Parties au présent Pacte présenteront tous les deux ans des rapports sur les mesures adoptées et sur les progrès réalisés pour promouvoir la mise en œuvre et assurer le respect des droits et des devoirs énoncés dans le présent Pacte.

2. Les rapports décrivent l'efficacité des mesures prises et toutes difficultés rencontrées par les Parties pour s'acquitter de leurs obligations au titre du présent Pacte.

⁷⁰ Convention relative aux droits de l'enfant, art. 43 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 34.

⁷¹ PIDCP, art. 40; PIDESC, art. 17.

3. Tous les rapports sont adressés au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, qui en transmet copie au Conseil économique et social et au Comité.

4. Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies peut, après consultation du Comité, transmettre aux institutions spécialisées concernées des copies des rapports, ou des parties de ceux-ci, qui relèvent de leur domaine de compétence.

5. Le Comité est chargé d'examiner tous les rapports soumis par les Parties et de formuler des recommandations au Conseil économique et social.

6. Les Parties présentent au Conseil économique et social leurs observations sur toute recommandation faite en vertu du paragraphe 5 ou sur toute mention d'une recommandation contenue dans un rapport du Comité.

Article 29. Communications interétatiques

Toute Partie au présent Pacte peut soumettre au Comité des plaintes concernant des violations du présent Pacte par une autre Partie.

Article 30. Communications individuelles

1. Le Comité examine toute communication reçue de particuliers ou groupes de particuliers, ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers, relevant de la juridiction d'une Partie, qui affirment être victimes d'une violation par cette Partie de l'un des droits ou de l'une des obligations énoncées dans le présent Pacte.

2. Une communication ne peut être présentée au nom de particuliers ou groupes de particuliers qu'avec leur consentement, à moins que l'auteur ne puisse justifier qu'il agit en leur nom sans un tel consentement⁷².

Article 31. Procédure

Les communications présentées au titre des articles 29 et 30 sont traitées conformément à la procédure énoncée dans l'annexe au présent Pacte.

Article 32. Mesures de protection

Les Parties prennent toutes les mesures nécessaires pour veiller à ce que les personnes relevant de leur juridiction ne fassent l'objet d'aucune forme de mauvais traitements ou d'intimidation du fait qu'elles adressent au Comité des communications conformément aux articles 29 et 30 du présent Pacte⁷³.

⁷² PIDESC, Protocole facultatif, art. 2.

⁷³ PIDESC, Protocole facultatif, art. 13.

Article 33. Conseils d'experts

1. Le Comité transmet, s'il le juge nécessaire, et avec le consentement de la Partie intéressée, aux institutions spécialisées, fonds et programmes des Nations Unies et aux autres organismes compétents, ses observations ou recommandations concernant des communications et demandes indiquant un besoin de conseils ou d'assistance techniques, accompagnés, le cas échéant, des commentaires et suggestions de la Partie sur ces observations ou recommandations.
2. Le Comité peut aussi porter à l'attention de ces entités, avec le consentement de la Partie intéressée, toute question que soulèvent les communications examinées en vertu du présent Pacte qui peut les aider à se prononcer, chacun dans sa propre sphère de compétence, sur l'opportunité de mesures internationales propres à aider la Partie à progresser sur la voie de la mise en œuvre des droits reconnus dans le présent Pacte.
3. Il sera établi, conformément aux procédures pertinentes de l'Assemblée générale des Nations Unies, un fonds d'affectation spéciale qui sera administré conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, destiné à fournir aux Parties une assistance spécialisée et technique, avec le consentement de la Partie intéressée, en vue d'une meilleure application des droits reconnus dans le présent Pacte, de manière à contribuer au renforcement des capacités nationales dans le domaine des droits environnementaux dans le contexte du présent Pacte.
4. Les dispositions du présent article ne préjugent pas de l'obligation de chaque Partie de s'acquitter des engagements contractés en vertu du présent Pacte⁷⁴.

Article 34. Rapport annuel du Comité

Dans son rapport annuel, le Comité inclut un récapitulatif de ses activités au titre du présent Pacte⁷⁵

PARTIE V : DISPOSITION FINALES

Article 35. Signature, ratification, approbation, acceptation et adhésion

1. Le présent Pacte est ouvert à la signature de tout État membre de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, ainsi qu'aux organisations d'intégration régionale du _____ au _____ à _____⁷⁶.
2. Le présent Pacte est soumis à la ratification, à l'approbation ou à l'acceptation des États et des organisations d'intégration régionale. Il est ouvert à l'adhésion des États et des organisations d'intégration régionale dès le lendemain du jour où il cesse d'être ouvert à la signature. Les instruments de ratification, d'approbation, d'acceptation et d'adhésion sont déposés auprès du Dépositaire⁷⁷.
3. Le Dépositaire informe tous les États et toutes les organisations d'intégration régionale qui ont signé, ratifié, approuvé ou accepté le présent Pacte, ou qui y ont adhéré, du dépôt de chaque instrument de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion.
4. Par « organisation d'intégration régionale » on entend toute organisation constituée par des États souverains d'une région donnée, à laquelle ses États membres ont transféré des compétences dans les domaines régis par le présent Pacte. Dans leurs instruments de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion, ces organisations déclarent l'étendue de leur compétence dans les domaines régis par le présent Pacte. Par la suite, elles notifient au Dépositaire toute modification pertinente de l'étendue de leur compétence⁷⁸.
5. Dans le présent Pacte, les références aux « Parties » incluent les organisations d'intégration régionale dans la limite de leur compétence⁷⁹.
6. Dans les domaines qui relèvent de leur compétence, les organisations d'intégration régionale exercent leur droit de vote avec un nombre de voix égal au nombre de leurs États membres Parties au présent Pacte. Ces organisations n'exercent pas leur droit de vote si leurs États membres exercent le leur, et inversement⁸⁰.

Article 36. Entrée en vigueur

1. Le présent Pacte entrera en vigueur le trentième jour suivant le dépôt auprès du Dépositaire du trentième instrument de ratification, d'approbation, d'acceptation et d'adhésion.

⁷⁶ PIDESC, art. 26 ; Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 42 ; Accord BBNJ, art. 65.

⁷⁷ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 43 ; Accord BBNJ, art. 66.

⁷⁸ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 44-1 ; Accord BBNJ, art. 67-2.

⁷⁹ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 44-2.

⁸⁰ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 44-4 ; Accord BBNJ, art. 64-2.

⁷⁴ PIDESC, Protocole facultatif, art. 14.

⁷⁵ PIDESC, Protocole facultatif, art. 15.

2. Pour chaque État ou organisation d'intégration régionale qui ratifie, approuve ou accepte le présent Pacte ou y adhère après le dépôt du trentième de ces instruments, le Pacte entrera en vigueur le trentième jour suivant la date du dépôt de son propre instrument⁸¹.

3. Aux fins des paragraphes 1 et 2 ci-dessus, les instruments déposés par une organisation d'intégration régionale ne sont pas considérés comme venant s'ajouter aux instruments déjà déposés par les États membres de ladite organisation⁸².

Article 37. Application à titre provisoire

1. Le présent Pacte peut être appliqué à titre provisoire par tout État ou toute organisation d'intégration régionale en adressant une notification écrite au Dépositaire au moment de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion. Cette application provisoire prend effet à compter de la date de réception de la notification par le Dépositaire.

2. L'application provisoire par un État ou une organisation d'intégration régionale prend fin à la date de l'entrée en vigueur du présent Pacte à l'égard de cet État ou de cette organisation d'intégration régionale ou lorsque ledit État ou ladite organisation notifie par écrit au Dépositaire son intention de mettre fin à l'application provisoire⁸³.

Article 38. Dépositaire

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est le Dépositaire du présent Pacte⁸⁴.

Article 39. Réserves

Aucune réserve ne peut être faite au présent Pacte⁸⁵.

Article 40. Amendements

1. Toute Partie au présent Pacte peut proposer un amendement et en déposer le texte auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général transmet alors tous projets d'amendements aux Parties, en leur demandant de lui indiquer si elles désirent voir convoquer une conférence des Parties en vue d'examiner ces projets et prendre une décision à

⁸¹ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 45 ; Accord BBNJ, art. 68-2.

⁸² Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 44-3 ; Accord BBNJ, art. 68-3.

⁸³ Accord BBNJ, art. 69 ; Accord sur les mesures du ressort de l'État du port visant à prévenir, contrecarrer et éliminer la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (2009), art. 32 ; Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs (1995), art. 41 ; Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (1994), art. 7.

⁸⁴ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 41.

⁸⁵ Convention sur la diversité biologique, art. 37 ; CCNUCC, art. 24 ; Accord de Paris sur le climat, art. 29 ; Accord d'Escazú, art. 23.

leur sujet. Dans un délai de quatre mois à compter de la date de cette transmission, si un tiers au moins des Parties se déclarent en faveur d'une telle conférence, le Secrétaire général convoque la conférence sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies. Tout amendement adopté par la majorité des Parties présentes et votantes à la conférence est soumis pour approbation à l'Assemblée générale des Nations Unies⁸⁶.

2. Les amendements entrent en vigueur lorsqu'ils sont approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies et acceptés par les deux tiers des Parties au présent Pacte.

3. Tout amendement adopté et approuvé conformément au paragraphe 1 entre en vigueur le trentième jour suivant la date à laquelle le nombre d'instruments d'acceptation atteint les deux tiers du nombre de Parties à la date de son adoption. Par la suite, l'amendement entre en vigueur pour chaque Partie le trentième jour suivant le dépôt de son instrument d'acceptation. L'amendement ne lie que les Parties qui l'ont accepté⁸⁷.

Article 41. Notifications par le Dépositaire

Indépendamment des notifications prévues au paragraphe 3 de l'article 35, le Dépositaire informera tous les États et toutes les organisations d'intégration régionale visés au paragraphe 1 de l'article 35 :

- a) des signatures apposées au présent Pacte et des instruments de ratification, d'approbation, d'acceptation et d'adhésion déposés conformément à l'article 35 ;
- b) de la date à laquelle le présent Pacte entrera en vigueur conformément à l'article 36 et de la date d'entrée en vigueur des amendements prévus à l'article 40.

Article 42. Textes faisant foi

1. Le présent Pacte, dont les textes anglais, arabe, chinois, espagnol, français et russe font également foi, sera déposé aux archives de l'Organisation des Nations Unies.

2. Le Dépositaire transmettra une copie certifiée conforme du présent Pacte à tous les États et à toutes les organisations d'intégration régionale visés au paragraphe 1 de l'article 35.

En foi de quoi les plénipotentiaires soussignés, dûment mandatés par leurs gouvernements respectifs, ont signé le présent Pacte.

⁸⁶ PIDESC, art. 29.

⁸⁷ Convention relative aux droits des personnes handicapées, art. 47.

Annexe - Procédure concernant les communications

A - Communications individuelles

Article 1. Présentation

Les communications individuelles au titre de l'article 30 du présent Pacte peuvent être présentées par des particuliers ou groupes de particuliers ou au nom de particuliers ou groupes de particuliers relevant de la juridiction d'une Partie qui affirment être victimes d'une violation par cette Partie de l'un des droits énoncés dans le présent Pacte. Une communication ne peut être présentée au nom de particuliers ou groupes de particuliers qu'avec leur consentement, à moins que l'auteur ne puisse justifier qu'il agit en leur nom sans un tel consentement⁸⁸.

Article 2. Recevabilité

1. Le Comité n'examine aucune communication sans avoir vérifié que tous les recours internes ont été épuisés. Cette règle ne s'applique pas dans les cas où la procédure de recours excède des délais raisonnables.
2. Le Comité déclare irrecevable toute communication qui :
 - a) N'est pas présentée dans les douze mois suivant l'épuisement des recours internes, sauf dans les cas où l'auteur peut démontrer qu'il n'a pas été possible de présenter la communication dans ce délai ;
 - b) Porte sur des faits antérieurs à la date d'entrée en vigueur du présent Pacte à l'égard de la Partie intéressée, à moins que ces faits ne persistent après cette date ;
 - c) A trait à une question qu'il a déjà examinée ou qui a déjà fait l'objet ou qui fait l'objet d'un examen dans le cadre d'une autre procédure d'enquête ou de règlement au niveau international ;
 - d) Est incompatible avec les dispositions du présent Pacte ;
 - e) Est manifestement mal fondée, insuffisamment étayée ou repose exclusivement sur des informations diffusées par les médias ;
 - f) Constitue un abus du droit de présenter une communication ;
 - g) Est anonyme ou n'est pas présentée par écrit⁸⁹.

⁸⁸ PIDESC, Protocole facultatif, art. 2.

⁸⁹ PIDESC, Protocole facultatif, art. 3.

Article 3. Désavantage notable

Le Comité peut, si nécessaire, refuser d'examiner une communication dont il ne ressort pas que l'auteur a subi un désavantage notable, à moins que le Comité ne considère que la communication soulève une grave question d'importance générale⁹⁰.

Article 4. Mesures provisoires

1. Après réception d'une communication et avant de prendre une décision sur le fond, le Comité peut à tout moment soumettre à l'urgente attention de la Partie intéressée une demande tendant à ce que la Partie prenne les mesures provisoires qui peuvent être nécessaires dans des circonstances exceptionnelles pour éviter qu'un éventuel préjudice irréparable ne soit causé à la victime ou aux victimes de la violation présumée⁹¹.
2. Le Comité ne préjuge pas de sa décision sur la recevabilité ou le fond de la communication du simple fait qu'il exerce la faculté que lui donne le paragraphe 1.

Article 5. Transmission

1. Sauf s'il la juge d'office irrecevable sans en référer à la Partie intéressée, le Comité porte confidentiellement à l'attention de cette Partie toute communication qui lui est adressée.
2. Dans un délai de six mois, la Partie intéressée présente par écrit au Comité des explications ou déclarations apportant des précisions sur l'affaire qui fait l'objet de la communication en indiquant, le cas échéant, les mesures correctives qu'elle a prises⁹².

Article 6. Règlement amiable

1. Le Comité met ses bons offices à la disposition des parties intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de la question fondé sur le respect des obligations énoncées dans le Pacte.
2. Tout accord de règlement amiable met un terme à l'examen de la communication présentée en vertu du présent Pacte⁹³.

Article 7. Examen

1. Le Comité examine les communications qui lui sont adressées en vertu de l'article 30 du présent Pacte en tenant compte de toute la documentation qui lui a été soumise, étant entendu que cette documentation doit être communiquée aux parties intéressées.

⁹⁰ PIDESC, Protocole facultatif, art. 4.

⁹¹ PIDESC, Protocole facultatif, art. 5.

⁹² PIDESC, Protocole facultatif, art. 6.

⁹³ PIDESC, Protocole facultatif, art. 7.

2. Le Comité examine à huis clos les communications qui lui sont adressées en vertu du présent Pacte.

3. Lorsqu'il examine une communication présentée en vertu du présent Pacte, le Comité peut consulter, selon qu'il conviendra, la documentation pertinente émanant d'autres organes ou institutions spécialisées, fonds, programmes et mécanismes des Nations Unies et d'autres organisations internationales, y compris des systèmes régionaux des droits de l'homme, et toute observation ou commentaire de la Partie concernée.

4. Lorsqu'il examine les communications qu'il reçoit en vertu du présent Pacte, le Comité détermine le caractère approprié des mesures prises par la Partie, conformément aux dispositions de la partie I du présent Pacte. Ce faisant, il garde à l'esprit le fait que la Partie peut adopter un éventail de mesures pour mettre en œuvre les droits énoncés dans le présent Pacte⁹⁴.

Article 8. Suivi

1. Après avoir examiné une communication, le Comité transmet ses constatations sur la communication, accompagnées, le cas échéant, de ses recommandations aux parties intéressées.

2. La Partie concernée examine dûment les constatations et les éventuelles recommandations du Comité et soumet dans les six mois au Comité une réponse écrite contenant des informations sur toute action menée à la lumière des constatations et recommandations du Comité.

3. Le Comité peut inviter la Partie concernée à lui soumettre un complément d'information sur les mesures prises en réponse à ses constatations ou à ses éventuelles recommandations, y compris, si le Comité le juge approprié, dans les rapports ultérieurs de la Partie présentés au titre de l'article 28 du présent Pacte⁹⁵.

B - Communications interétatiques

Article 9. Procédure

Les communications interétatiques au titre de l'article 29 du présent Pacte sont traitées conformément à la procédure suivante :

- a) Si une Partie estime qu'une autre Partie ne s'acquitte pas de ses obligations au titre du Pacte, elle peut appeler, par communication écrite, l'attention de cette Partie sur la question. La Partie peut aussi informer le Comité de la question. Dans un délai de trois mois à compter de la réception de la communication, la Partie destinataire fait tenir à la Partie qui a adressé la communication des explications ou toutes autres déclarations écrites élucidant la question, qui comprennent, dans toute la mesure possible et utile,

⁹⁴ PIDESC, Protocole facultatif, art. 8.

⁹⁵ PIDESC, Protocole facultatif, art. 9.

des indications sur ses règles de procédure et sur les moyens de recours exercés, pendants ou encore ouverts ;

- b) Si la question n'est pas réglée à la satisfaction des deux Parties intéressées dans un délai de six mois à compter de la date de réception de la communication originale par la Partie destinataire, l'une et l'autre auront le droit de la soumettre au Comité, en adressant une notification au Comité ainsi qu'à l'autre Partie intéressée ;
- c) Le Comité ne peut connaître d'une affaire qui lui est soumise qu'après s'être assuré que tous les recours internes disponibles ont été exercés et épuisés. Cette règle ne s'applique pas dans les cas où, de l'avis du Comité, la procédure de recours excède des délais raisonnables ;
- d) Sous réserve des dispositions de l'alinéa c), le Comité met ses bons offices à la disposition des Parties intéressées en vue de parvenir à un règlement amiable de la question fondé sur le respect des obligations énoncées dans le présent Pacte ;
- e) Le Comité tient ses séances à huis clos lorsqu'il examine les communications au titre du présent article ;
- f) Dans toute affaire qui lui est soumise conformément à l'alinéa b), le Comité peut demander aux Parties intéressées visées à l'alinéa b) de lui fournir tout renseignement pertinent ;
- g) Les Parties intéressées visées à l'alinéa b) ont le droit de se faire représenter lors de l'examen de l'affaire par le Comité et de présenter des observations oralement ou par écrit, ou sous l'une et l'autre forme ;
- h) Le Comité doit, avec la célérité voulue à compter du jour où il a reçu la notification visée à l'alinéa b), présenter un rapport ;
- i) Pour chaque affaire, le rapport est communiqué aux Parties intéressées⁹⁶.

Article 10. Enquête

1. Si le Comité reçoit des renseignements crédibles indiquant qu'une Partie porte gravement ou systématiquement atteinte à l'un des droits énoncés dans le présent Pacte, il invite cette Partie à coopérer avec lui aux fins de l'examen des informations ainsi portées à son attention et à présenter ses observations à leur sujet.

2. Se fondant sur les observations éventuellement formulées par la Partie intéressée, ainsi que sur tout autre renseignement crédible dont il dispose, le Comité peut charger un ou plusieurs de ses membres d'effectuer une enquête et de lui rendre compte d'urgence de ses résultats. Cette enquête peut, lorsque cela se justifie et avec l'accord de la Partie, comporter une visite sur son territoire.

⁹⁶ PIDESC, Protocole facultatif, art. 10.

3. L'enquête se déroule dans la confidentialité et la coopération de la Partie intéressée est sollicitée à tous les stades de la procédure.

4. Après avoir étudié les résultats de l'enquête, le Comité les communique à la Partie intéressée, accompagnés, le cas échéant, d'observations et de recommandations.

5. Après avoir été informée des résultats de l'enquête et des observations et recommandations du Comité, la Partie intéressée présente ses observations à celui-ci dans un délai de six mois.

6. Une fois achevée la procédure d'enquête entreprise en vertu du paragraphe 2, le Comité peut, après consultations avec la Partie intéressée, décider de faire figurer un compte rendu succinct des résultats de la procédure dans son rapport annuel⁹⁷.

Article 11. Suivi

1. Le Comité peut inviter la Partie intéressée à inclure, dans le rapport qu'elle présente conformément à l'article 28 du présent Pacte, des indications détaillées sur les mesures qu'elle a prises à la suite d'une enquête effectuée en vertu de l'article 10.

2. Au terme du délai de six mois visé au paragraphe 6 de l'article 10, le Comité peut, au besoin, inviter la Partie intéressée à l'informer des mesures prises à la suite d'une telle enquête⁹⁸.

⁹⁷ PIDESC, Protocole facultatif, art. 11.

⁹⁸ PIDESC, Protocole facultatif, art. 12.

DÉFINITION D'UNE NOUVELLE TENDANCE DANS LA PROTECTION JURIDIQUE DE L'ENVIRONNEMENT : LE DOMMAGE ECOLOGIQUE PUR

Yacouba SAVADOGO

Docteur en droit, Juriste de l'environnement, Burkina Faso

Marina BAMBARA

Chercheuse en droit de l'environnement, Burkina Faso

Résumé

Le concept de dommage écologique pur (ou préjudice écologique pur) désigne une atteinte directe à l'environnement, indépendamment de tout préjudice subi par des personnes physiques ou morales, ou de toute conséquence économique directe. En droit de l'environnement, la reconnaissance du dommage écologique pur est cruciale, car elle permet de poursuivre la réparation des atteintes à l'environnement même en l'absence de victimes humaines identifiables ou de pertes économiques directes. L'objectif principal de la réparation est alors la remise en état de l'environnement affecté, ou, à défaut, la compensation écologique. Ce concept est encore au cœur des débats sur la protection de l'environnement, car il pose la question de la valeur intrinsèque de la nature et de la nécessité de la protéger pour elle-même, au-delà de son utilité pour l'homme. Les enjeux sont énormes, particulièrement en Afrique où de façon insidieuse, les dommages écologiques pur s'accumulent, sans compensation ni réparation de quelque forme que ce soit.

Mots clés : protection de l'environnement ; dommage écologique pur ; enjeux juridiques ; Afrique.

Abstract

The concept of pure ecological damage (or pure environmental harm) refers to direct harm to the environment, independent of any damage suffered by natural or legal persons, or any direct economic consequence. In environmental law, the recognition of pure ecological damage is crucial, because it allows for the pursuit of reparation for environmental harm even in the absence of identifiable human victims or direct economic losses. The main objective of reparation is then the restoration of the affected environment, or, failing that, ecological compensation. This concept is still at the heart of debates on environmental protection, as it raises the question of the intrinsic value of nature and the necessity of protecting it for its own sake, beyond its utility to humans. The stakes are enormous, particularly in Africa, where pure ecological damage is insidiously accumulating without any form of compensation or reparation.

Keywords: environmental protection; pure ecological damage; legal issues; Africa.

Introduction

La prise de conscience croissante des enjeux environnementaux au cours des dernières décennies a mis en lumière la nécessité de repenser les cadres juridiques existants pour une protection plus efficace de la nature. Au cœur de cette évolution se trouve la notion de "dommage écologique pur", un concept qui bouscule les approches traditionnelles du droit en considérant la nature elle-même comme une victime directe des atteintes environnementales.

Historiquement, la réparation des dommages environnementaux était souvent subordonnée à l'existence d'un préjudice humain ou matériel. Cette approche reléguait l'environnement à un rôle secondaire, celui d'un bien par ricochet¹. Fondée sur l'homme victime, les atteintes à l'environnement n'étaient évaluées que sous le prisme des dommages qu'elles pouvaient causer à l'homme : sa santé, son intégrité physique, son cadre de vie, son patrimoine ou ses biens². Dans cette conception classique, le dommage écologique n'est constitué que lorsqu'il y a eu des préjudices économiques et moraux de l'homme, c'est-à-dire, lorsque le dommage induit des préjudices à l'homme, faisant ainsi de l'être humain le centre d'intérêt du dommage.

Cette approche dite anthropocentrique est illustrée par la définition de Roland Drago, selon qui le dommage écologique se définit comme celui causé aux personnes et aux choses par le milieu dans lequel elles vivent³.

Critiquée et accusée d'être une définition réductrice du dommage écologique, de plus en plus de voix se sont levées, mettant en évidence la responsabilité de l'homme envers l'environnement, jetant ainsi les bases d'une nouvelle tendance, ou approche, celle du dommage écologique pur. En effet, selon cette nouvelle approche, que l'on qualifie aussi d'approche directe, le dommage est constitué par la seule atteinte au milieu naturel, abstraction faite de toute atteinte aux intérêts de l'homme⁴. Autrement dit, le dommage écologique pur résulte des atteintes à la nature sauvage sans répercussion immédiate et apparente sur les activités humaines⁵. Il se définit alors comme une atteinte causée à l'environnement ayant une certaine gravité et découlant du fait de l'homme. La particularité de cette notion est qu'elle se construit indépendamment du préjudice causé à l'homme.

Aussi, l'émergence du dommage écologique pur marque un tournant, reconnaissant une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes, indépendamment de tout

préjudice direct aux personnes ou aux biens⁶ qu'il est intéressant d'appréhender pour une protection plus optimale de l'environnement.

Cet article se propose d'analyser cette nouvelle tendance dans la protection juridique de l'environnement. Nous explorerons d'abord le cadre conceptuel du dommage environnemental, en distinguant les différentes acceptions du terme et en soulignant les défis posés par sa définition (1). Dans la seconde partie, nous examinerons les implications juridiques du dommage écologique pur et donneront des illustrations dans le contexte africain (2).

1. Le cadre conceptuel évolutif du dommage écologique pur

Le concept de dommage écologique, tel qu'il est appréhendé aujourd'hui, a subi un renforcement conceptuel majeur, passant d'une vision anthropocentrique à une approche de plus en plus écocentrique. Si cette évolution est le reflet d'une prise de conscience collective de la valeur intrinsèque de l'environnement, elle est loin de faire l'unanimité et pose encore des défis conceptuels (1.1).

Le dommage écologique pur est une conception doctrinale en construction. Historiquement, la notion de dommage était principalement appréhendée sous l'angle anthropocentrique, c'est-à-dire en référence aux préjudices causés aux personnes ou aux biens. Dans cette optique, l'environnement n'était considéré qu'indirectement, comme un "bien par ricochet" dont l'atteinte entraînait des conséquences pour les intérêts humains⁷. Cette approche classique, bien que facilitant la preuve et la réparation des dommages individualisables, s'est avérée insuffisante face à la nature intrinsèque des atteintes environnementales, souvent diffuses, incertaines et sans victime humaine directe et identifiable.

1.1. La notion de dommage pur et ses défis conceptuels

Le "dommage écologique pur" a émergé précisément pour combler cette lacune. Le code civil français apporte un éclairage définitionnel en présentant le dommage écologique pur comme une atteinte non négligeable aux éléments ou aux fonctions des écosystèmes, ou aux bénéfices collectifs tirés par l'homme de l'environnement, indépendamment de tout préjudice aux personnes ou aux biens⁸. Cette définition a l'avantage de mettre en lumière la reconnaissance de la nature comme une entité propre, capable de subir un préjudice en soi. Le nature émerge alors comme sujet de droit.

Au niveau doctrinal, cette progression dans la considération du dommage écologique pur est brillamment illustrée au début des années 1980 par la définition de M. Caballero, pour qui le dommage écologique pur est « le dommage causé directement au milieu naturel pris en tant que tel indépendamment de ses répercussions sur les personnes et sur les biens⁹ ». Dans le même sens, L. Nevret et G. Martin ont défini le préjudice écologique pur comme étant « l'atteinte aux

¹ Esther Ngo Baha, "Le dommage environnemental ou le préjudice écologique pur : concepts juridiques ?", *Revue internationale de droit et science politique / International Journal of Law and Political Science*, in fine : disponible sur <https://hal.science/hal-01111111>

² P. Jourdain, « Le dommage écologique et sa réparation », in G. Niney et B. Dubuisson (dir.), *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen*, 2006, pp. 144-145, cité par D. Anouchka, *Le dommage écologique pur en droit international*, Chapitre 1 - La reconnaissance expresse limitée du dommage écologique pur par le droit international via le cadre théorique de sa réparation, Graduate Institute Publications, 2013.

³ Préface à l'ouvrage de P. Girod, *La réparation du dommage écologique*, LGDJ, 1974, cité par M.-J. Littmann-Martin et Cl. Lambrechts in *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Collection droit et économie de l'environnement, Paris, Economica, 1992, pp. 45-78.

⁴ D. Anouchka, *op. cit.*

⁵ G. Martin, « La réparation du préjudice écologique. Droit de l'environnement marin », in *Droit et économie de l'environnement*, Colloque SFDE, Brest, 1998, p. 320.

⁶ Tel que posé par la loi française de 2016 et défini par le Code civil français. (art . 1246-1252)

⁷ Esther Ngo Baha, *op.cit.*

⁸ Article 1247 du Code civil français.

⁹ F. Caballero, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, LGDJ, 1981, citée par M.-J. Littmann-Martin et Cl. Lambrechts, *op. cit.*, p. 239.

éléments et/ou aux fonctions des écosystèmes, au-delà et indépendamment de leurs répercussions sur les intérêts humains »¹⁰.

Quelques années plus tard, la définition de la Convention sur la responsabilité civile pour les dommages causés au cours du transport des marchandises dangereuses par route, rail et bateaux de navigation intérieure (1989) rejoint également cette approche directe du dommage écologique. Elle le définit comme « toute perte ou tout dommage par contamination à l'environnement causé par les marchandises dangereuses, pourvu que les indemnités versées au titre de l'altération de l'environnement autres que pour le manque à gagner dû à cette altération, soient limitées au coût des mesures raisonnables de remise en état qui ont été effectivement prises ou qui le seront »¹¹.

De cette construction doctrinale, le dommage écologique pur peut être caractérisé par les éléments suivants :

- Le caractère direct de l'atteinte à l'environnement : Le dommage affecte directement les écosystèmes, leurs composantes (eau, air, sol, faune, flore) ou leurs fonctions (régulation climatique, purification de l'eau, pollinisation). Il ne s'agit pas d'une conséquence indirecte sur les activités humaines.
- L'indépendance des préjudices individuels : Le dommage écologique pur existe même en l'absence de victimes humaines identifiables ou de pertes économiques directes. Par exemple, la destruction d'une espèce rare dans une zone inhabitée constitue un dommage écologique pur, même si personne n'en subit un préjudice personnel immédiat.
- L'objectivité du dommage : Le dommage est évalué en fonction de l'altération de l'état écologique de l'environnement, et non en fonction de la souffrance ou de la perte subie par des individus.
- La réparation en nature privilégiée : L'objectif principal de la réparation du dommage écologique pur est la remise en état de l'environnement affecté. Cela peut impliquer des actions de dépollution, de restauration des habitats, de réintroduction d'espèces, ou de compensation écologique (création ou amélioration d'un écosystème équivalent ailleurs) si la restauration à l'identique est impossible. La réparation monétaire n'intervient qu'en dernier recours, lorsque la réparation en nature est impossible ou insuffisante.

Cette nouvelle approche du dommage dit écologique pur se veut donc autonome, c'est-à-dire indépendante des atteintes aux intérêts de l'homme. Comme l'a souligné Michel Prieur, le dommage écologique crée une victime directe qui est l'environnement pris dans ses éléments inappropriés et inappropriables¹². Le dommage écologique pur vise à ériger l'environnement en tant que patrimoine commun de l'humanité qu'il convient de protéger par tous les moyens.

¹⁰ L. Neyet et G. Martin (dir.), *Nomenclature des préjudices environnementaux*, LDGJ, 2012, cité par A. Guiheux, « Le préjudice écologique et sa réparation », communication à la Journée droit et espace, 2013, https://chaire-sirius.space/f/2013_Le_prejudice_ecologique_et_sa_preparation.pdf.

¹¹ Article 1-10-c.

¹² M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, 2^{ème} édition, 1991, n° 931, cité par M.-J. Littmann-Martin Et Cl. Lambrechts, *op. cit.*, p. 729.

Ces avancées conceptuelles cachent malgré tous des difficultés de consolidation de la notion de dommage écologique pur.

1.2. Un concept toujours en quête de consolidation

L'acceptation du dommage écologique pur tant sur le plan national qu'international ne fait toujours pas l'unanimité, mais cela ne l'empêche pas d'être dans une sorte de transition vers une reconnaissance internationale progressive.

En effet, la Convention de Lugano de 1993 sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement prévoit la réparation « de toute perte ou dommage résultant de l'altération de l'environnement » (art. 2-7-b).

La Commission du droit international (CDI) va dans le même sens dans ses projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière découlant d'activités dangereuses de 2006. Dans ces projets de principes, la CDI reconnaît expressément le dommage écologique pur. Selon le principe 2, « le terme dommage s'entend d'un dommage significatif causé à des personnes, à des biens, ou à l'environnement et comprend [...] une perte ou un dommage résultant d'une atteinte à l'environnement »¹³.

Au dehors de la sphère internationale et de façon donc plus contraignante, la notion de dommage écologique pur va faire une migration vers le droit communautaire et les droits nationaux, comme en témoigne la loi française du 1^{er} août 2008 de transposition de la Directive communautaire 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale, laquelle sera renforcée par la loi française sur la biodiversité de 2016 qui va consacrer définitivement la reconnaissance du dommage écologique pur et instaurer sa réparation dans le code civil français¹⁴.

Cependant, cette reconnaissance soulève des défis majeurs.

Premièrement, la preuve de l'existence d'un dommage écologique pur est souvent complexe. Contrairement aux dommages matériels ou corporels, les atteintes à l'environnement peuvent être peu connues, diffuses, voire incertaines, et leurs victimes ne sont pas toujours identifiables¹⁵. Deuxièmement, la question de la réparation se pose avec acuité. Si le dommage n'affecte pas directement des intérêts humains ou des biens, comment évaluer le préjudice et à qui la réparation doit-elle bénéficier ?

Le droit international et européen a tenté d'apporter des éléments de réponse à ces questions. La Convention de Lugano de 1988 et la Directive européenne 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale ont posé les bases d'un régime de responsabilité environnementale, mais elles ont souvent été critiquées pour leur champ d'application restreint. Ces textes ont tendance à privilégier une approche par "catégories de dommages", ce qui, bien que flexible pour le juge,

¹³ CDI, *Projets de principes sur la répartition des pertes en cas de dommage transfrontière résultant d'activités dangereuses*, rapport de la 58^e session, *Annuaire de la Commission du droit international*, 2006, vol. II (2), 2006.

¹⁴ Article 4 de la loi française n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

¹⁵ A. Gringani, Le préjudice écologique, *Rivista scientifica di classe A (Delibera ANVUR 147/2023) ISSN 2723-9195 – CERIDAP*, 2021.

risque de devenir rapidement obsolète face aux avancées scientifiques et à la découverte de nouvelles formes de risques environnementaux.

Cette reconnaissance de la nature comme sujet de droit, bien que n'étant pas encore universellement acceptée, gagne du terrain dans plusieurs systèmes juridiques, avec l'émergence de droits à l'environnement qui transparaissent dans diverses législations et réglementations. Ces droits tendent à reconnaître un "droit à un environnement sain" et un "usage partagé de l'environnement", s'opposant à l'usurpation et à l'abus des biens environnementaux.

Sur le plan judiciaire, la reconnaissance du dommage écologique pur a été renforcée par la jurisprudence. L'illustration en a été faite par les juges français dans l'affaire Erika. Dans cette affaire, un navire battant pavillon maltais avait accidentellement déversé des tonnes de fioul lourd dans la zone économique exclusive française. À la suite d'un premier jugement rendu par le tribunal de grande instance de Paris le 16 janvier 2008, puis un arrêt de la Cour d'appel de Paris, la notion de préjudice écologique pur a été véritablement soulevée par la Cour de cassation dans un arrêt du 25 septembre 2012. Elle y reconnaît, comme la Cour d'appel avant elle, « que les énonciations de l'arrêt attaqué mettent la cour de cassation en mesure de s'assurer que la cour d'appel a, sans insuffisance ni contradiction, répondu aux chefs péremptoires des conclusions dont elle était saisie et a ainsi justifié l'allocation des indemnités propres à réparer le préjudice écologique, consistant en l'atteinte directe ou indirecte portée à l'environnement et découlant de l'infraction »¹⁶. La Cour de cassation a ainsi reconnu l'autonomie du préjudice écologique, distinct du préjudice personnel. Cette décision a marqué un tournant, acceptant l'idée que des dommages irréversibles à l'environnement, même sans lien direct avec un préjudice humain ou matériel, doivent être réparés.

Par ailleurs, l'intégration dans les systèmes juridiques nationaux de principes tels que le développement durable, l'équité intergénérationnelle, le principe de prévention et le principe du pollueur-payeur a également contribué à enrichir le débat et à renforcer la protection juridique de l'environnement. Ces principes soulignent la nécessité de préserver le patrimoine naturel pour les générations futures et d'internaliser les coûts environnementaux. La notion de "risque incertain" et la "probabilité suffisante" d'un dommage, introduites dans certaines législations, ouvrent également la voie à une protection.

2. Implications juridiques du dommage écologique pur et illustrations de cas en Afrique

La reconnaissance du dommage écologique pur a des implications profondes pour le droit de l'environnement en général (2.1). Les grandes problématiques environnementales que connaît le continent africain sont autant d'exemples illustratifs du dommage écologique pur et comportent autant d'enjeux qu'il sied d'adresser (2.2).

¹⁶ Cour de cassation, chambre criminelle, arrêt n° 3439 du 25 septembre 2012 (10-82.938), ECLI:FR:CCASS:2012:CR03439.

2.1. Implication du dommage écologique pur pour le droit de l'environnement

La reconnaissance du dommage écologique pur implique que l'environnement n'est plus un simple objet de protection pour l'homme, mais une entité dotée de droits propres, capable de subir un préjudice et de nécessiter une réparation indépendamment de toute atteinte aux intérêts humains. Cette approche est en rupture nette avec la tradition juridique classique qui ne reconnaissait de droits qu'aux personnes physiques ou morales. Parmi les autres implications juridiques majeures, on peut retenir :

- L'élargissement de la responsabilité environnementale : en effet, toutes les catégories d'acteurs (entreprises, États, individus) qui causent des atteintes significatives à l'environnement peuvent être tenus responsables, même si leurs actions n'ont pas directement affecté des personnes ou des biens. Le lien de causalité entre la faute et le dommage n'est alors plus de mise.
- Le renforcement des outils de protection : Le concept permet de développer des instruments juridiques spécifiques pour la prévention, la sanction et la réparation des atteintes à l'environnement. Cela inclut des lois sur la responsabilité environnementale, des fonds de réparation, et des procédures judiciaires dédiées.
- Le rôle des acteurs non-étatiques : La reconnaissance du dommage écologique pur ouvre la voie à des actions en justice menées par des associations de protection de l'environnement ou des entités publiques chargées de la défense de l'environnement, qui peuvent agir au nom de l'intérêt collectif.
- L'évaluation et l'expertise : La réparation du dommage écologique pur nécessite des méthodes d'évaluation complexes, souvent basées sur des expertises scientifiques pour quantifier l'étendue de l'atteinte et déterminer les mesures de restauration appropriées. Cela pose des défis en termes de preuve et de quantification du préjudice.

Pour renforcer la protection de l'environnement et assurer une réparation effective du dommage écologique pur, plusieurs pistes d'actions majeures devraient être explorées. Les plus significatives seraient le renforcement et l'harmonisation des cadres législatifs pour inclure des définitions claires du dommage écologique pur et des mécanismes de réparation robustes. En outre, la promotion de la justice environnementale serait à même de faciliter l'accès à la justice pour les communautés affectées et les organisations de la société civile, en réduisant les coûts des procédures et en offrant un soutien juridique. Enfin, le principe de prévention devrait davantage être considéré en mettant l'accent sur la prévention des dommages écologiques par des politiques de développement durable, des évaluations d'impact environnemental rigoureuses et la promotion de technologies propres.

2.2. Le dommage écologique pur en Afrique : implications et exemples concrets

L'Afrique, avec sa richesse écologique et sa vulnérabilité aux pressions environnementales, est un terrain où la notion de dommage écologique pur prend toute son ampleur et trouve une grande importance.

Les défis sont multiples et les implications de ces dommages sont profondes, affectant non seulement les écosystèmes mais aussi les moyens de subsistance des populations.

La reconnaissance et la réparation de ces dommages sont cruciales pour l'Afrique.

Les formes de dommages écologiques purs les plus prégnantes en Afrique sont souvent liées à l'exploitation des ressources naturelles, à la croissance démographique et aux effets du changement climatique.

La déforestation demeure une problématique environnementale majeure sur le continent. Elle entraîne la perte de vastes étendues de forêts, pourtant essentielles à la biodiversité et à la régulation climatique. L'expansion agricole, l'exploitation forestière illégale et le développement minier sont autant de phénomènes qui aggravent cette situation. La destruction de ces écosystèmes forestiers constitue un dommage écologique pur par excellence. Elle réduit considérablement la capacité de la nature à fournir des services écosystémiques vitaux, tels que la séquestration du carbone, la régulation du cycle de l'eau et la conservation des sols.

Conséquences directes de la déforestation et de pratiques agricoles non durables, la dégradation des terres et la désertification transforment des terres fertiles en paysages arides. Cette altération des sols impacte directement les fonctions écologiques du sol en affectant la diversité microbienne, la capacité de rétention de l'eau et la fertilité. In fine, la résilience des écosystèmes est fortement compromise.

La perte de biodiversité est un autre exemple palpable de dommage écologique pur en Afrique. Le continent abrite une biodiversité exceptionnelle, mais de nombreuses espèces sont menacées d'extinction en raison de la destruction de leurs habitats, du braconnage et du commerce illégal d'espèces sauvages. La disparition d'une espèce est un dommage écologique pur irréversible, car elle représente une perte unique et définitive pour le patrimoine naturel mondial. Les efforts de conservation visent à prévenir ces pertes, mais la réparation d'une telle atteinte est impossible une fois l'espèce éteinte.

La pollution des ressources en eau et en air est une troisième forme de dommage écologique pur qui mérite d'être relevée. Les rejets industriels non traités, les eaux usées domestiques et les pratiques minières contaminent les rivières, les lacs et les nappes phréatiques, affectant la vie aquatique et la qualité de l'eau pour les écosystèmes. De même, la pollution de l'air due aux émissions industrielles, aux véhicules et à la combustion de biomasse a des impacts sur la santé des écosystèmes terrestres et aquatiques, même en l'absence de conséquences directes sur la santé humaine.

Conclusion

L'émergence et la reconnaissance progressive du dommage écologique pur constituent une avancée significative dans le domaine de la protection juridique de l'environnement. Ce concept, qui dépasse les limites traditionnelles de la responsabilité civile axée sur les préjudices humains ou matériels, permet de considérer la nature elle-même comme une entité digne de protection et de réparation. L'analyse a montré que cette nouvelle tendance est le fruit d'une évolution conceptuelle profonde, marquée par une transition d'une vision anthropocentrique vers une approche plus éco-centrique du droit de l'environnement.

Le renforcement conceptuel du dommage écologique pur se manifeste par la reconnaissance croissante de la nature comme sujet de droit, même si cette reconnaissance n'est pas encore universelle. Cette évolution implique une modification fondamentale de la relation entre l'homme et son environnement, passant d'une logique d'exploitation à une logique de préservation et de respect de l'intégrité des écosystèmes. L'intégration des incertitudes et des risques, notamment à travers l'application du principe de précaution, est également un élément clé de cette nouvelle approche, permettant d'anticiper et de prévenir les dommages avant qu'ils ne deviennent irréversibles.

Cependant, des défis subsistent. L'harmonisation et la mondialisation du concept de dommage écologique pur restent des enjeux majeurs, nécessitant une coopération internationale accrue et une adaptation des systèmes juridiques nationaux. La preuve du dommage, l'évaluation du préjudice et les modalités de réparation demeurent des questions complexes qui exigent des outils juridiques et scientifiques toujours plus sophistiqués. Néanmoins, l'affaire de l'Erika, qui a conduit à la reconnaissance du préjudice écologique pur, est un exemple éloquent de la capacité du droit à évoluer face aux défis environnementaux.

Pour l'Afrique, renforcer la reconnaissance et la réparation du dommage écologique pur est non seulement une question de justice environnementale, mais aussi un impératif pour la sécurité alimentaire, atténuer les effets du changement climatique et garantir un avenir sain pour les générations futures. Cela exige une volonté politique forte, des investissements dans les capacités techniques et juridiques, et une coopération accrue à tous les niveaux pour transformer les cadres législatifs en actions concrètes et efficaces sur le terrain.

Mais bien que le dommage écologique pur se veuille autonome sur le plan juridique, il n'exclut pas pour autant la prise en compte des atteintes aux intérêts de l'homme. Cette flexibilité du dommage écologique pur amène à définir une troisième approche, dite mixte, qui concilie les deux premières en faisant cohabiter le préjudice écologique avec celui causé à l'homme.

Le prochain numéro de la RADE aura pour thème :
« *Retour sur le droit à l'environnement en
Afrique : de la reconnaissance à la jouissance* »

