

Bénin

Kana GABA BOCO

*Expert en droit international de l'environnement
Président de l'ONG/P en droit de l'environnement LOS*

INTRODUCTION

Le droit béninois de l'environnement embryonnaire, réduit jusque -là à quelques textes parcellaires, prend peu à peu de l'importance après RIO et s'incruste progressivement dans l'esprit des citoyens. Cette évolution relative correspond à la prise de conscience des enjeux environnementaux exprimés le plus souvent en terme de survie.

Le jeune droit béninois puise ses sources dans la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, dans la loi N° 98 -030 du 12 Février 1999 portant Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin et dans quelques décrets, arrêtés et guides produits récemment.

Depuis les dix dernières années, ce droit nouveau connaît des progrès mais aussi des difficultés au double plan institutionnel et juridique.

I- EVOLUTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992

Performances réalisées au niveau de l'encadrement institutionnel

La mise à contribution des institutions environnementales à caractère international

Pour faire face à ses problèmes environnementaux, le Bénin collabore étroitement avec les principaux organismes internationaux travaillant dans le domaine de l'environnement à savoir : les organismes du système des Nations Unies depuis la Conférence de Stockholm en 1972 (FAO, PNUD, UNSO, UNESCO, PNUE etc...) ; les organismes de la Francophonie, l'Union européenne (UE), l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) ; certains organismes régionaux et sous-régionaux (Conseil de l'Entente, CEDEAO, UEMOA) ; les pays partenaires dans le cadre de conventions bilatérales (Togo / Bénin, Bénin / Nigéria, Bénin/Niger, Bénin/Burkina-Faso) ; les bailleurs de fonds comme la Banque Mondiale, le

M. Kana GABA BOCO

PNUD, la Coopération française, allemande, belge, suisse, néerlandaise, l'USAID, etc.

La création d'institutions politiques et administratives internes dévolues à l'environnement

La volonté du Gouvernement béninois de doter l'environnement de structures politiques et administratives autonomes, remonte aux années 1990 lorsque la Conférence Nationale des Forces-Vives de la Nation de février 1990, a fermement décidé d'organiser une "veille environnementale" pour parer aux risques de déversement sur le sol béninois, de déchets toxiques radio-actifs, qui planaient sur le pays sous le règne du régime révolutionnaire militaro-marxiste d'alors.

Le 11 décembre 1990, la Constitution béninoise de l'ère du Renouveau démocratique, a été adoptée, promulguée et publiée. Elle contient d'importantes dispositions visant la protection de l'environnement (Articles 27, 28, 29, 74 et 98).

Certaines autres dispositions constitutionnelles (Art 117, 120, 121, 122) prévoient un contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois et des actes réglementaires censés porter atteinte aux droits fondamentaux de la personne humaine au rang desquels figure le droit à "un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement".

Ainsi, les lois et règlements à caractère environnemental édictés ou à édicter tout comme d'ailleurs les autres lois sont obligatoirement passés au crible de la justice constitutionnelle.

Dans ce contexte, on été créés :

au niveau national :

- L'Assemblée Nationale, organe fondamental de législation qui dispose grâce aux articles, 27, 28, 29, 74 et 98 de la Constitution : du pouvoir d'orientation de définition du cadre général de politique et de législation en matière d'environnement et du pouvoir de contrôle de la protection de l'environnement et des ressources naturelles avec un accent particulier sur les déchets toxiques.

-Le Conseil Economique et Social : qui représente la structure institutionnelle dotée d'un pouvoir constitutionnel et d'une indépendance avec un mandat consultatif et, qui par ailleurs : donne des conseils et recommandations sur les projets de réforme de législation sur tout problème y compris les problèmes environnementaux et veille à l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques, plans et programmes nationaux de développement économique et social.

- Le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme : qui par le truchement de sa Direction de l'environnement (DE), assure les principales missions environnementales ci-après : la définition et le contrôle de la mise en œuvre de la politique de l'Etat en matière d'environnement, l'élaboration des textes juridiques environnementaux et leur application, le

contrôle et la réglementation des activités environnementales, la mise en œuvre des conventions environnementales ratifiées, la coordination de toutes les questions à caractère environnemental. Ce ministère jouit d'une certaine stabilité depuis 10 ans

Toutefois, deux difficultés majeures réduisent quelque peu la portée des actions et limitent les espoirs suscités par la création de ce ministère : d'une part, l'alliance du secteur de l'environnement avec ceux de l'habitat et de l'urbanisme. Cette alliance des bâtisseurs (Ingénieurs BTP, Architectes, Urbanistes) et des écologistes, a comme conséquence négative une atrophie des activités purement environnementales par rapport à celles du bâti et du béton.

d'autre part, le non transfert au Ministère de l'Environnement de certaines compétences environnementales principales qui devraient lui revenir. Il est paradoxal que, par exemple la gestion des ressources naturelles ne soit pas retirée au Ministère du Développement Rural devenu récemment Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche.

Un véritable transfert de pouvoirs accompagné d'un transfert de services, reste encore à opérer pour donner à ce Ministère la plénitude de ces compétences environnementales.

* Plusieurs organismes à vocation interministérielle logés au Ministère de l'environnement existent au niveau central et interviennent sur les questions environnementales. La plupart ont une vocation spécifique : le Comité interministériel de gestion de la côte ; le Comité interministériel OZONE ; le Comité interministériel de gestion des déchets solides ; le Comité interministériel de lutte contre la pollution atmosphérique ; le Comité interministériel pour les changements climatiques ; le Comité interministériel de gestion de produits chimiques, etc. ; la Commission Nationale de Développement durable (CNDD).

* Des Agences, Instituts Sociétés, Programmes, Projets et Points focaux sont aussi rattachés au Ministère de l'Environnement du Bénin : l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) ; l'Institut Géographique National (IGN) ; la Société d'Etudes Régionales d'Habitat et d'Aménagement Urbain (SERHAU) ; le Projet Elaboration de Stratégie Nationale et Plan de conservation de la Diversité Biologique ; le Programme d'Assistance à la Communication et à l'Information pour la protection de l'Environnement (PACIPE) ; le Projet Plantation de 480 000 arbres par an ; le Projet de lutte contre l'érosion côtière à l'Est de Cotonou ; le Projet de gestion des déchets solides, etc.... ; les Points focaux *ozone, littoral, biodiversité, mécanisme d'échange, polluants organiques persistants, produits chimiques, déchets dangereux, changements climatiques* etc...

- Des Directions, Organismes, Centres et Projets à vocation environnementale sont sous tutelle de départements ministériels autres que

M. Kana GABA BOCO

celui de l'environnement : la Direction des Forêts et Ressources Naturelles (DFRN) (au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la pêche) ; la Direction des Pêches (DP) (au Ministère de l'Energie, des mines et de l'hydraulique) ; le Centre National de Gestion des réserves de faune (CENAGREF) rattaché au Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche ; le Centre Béninois pour le Développement Durable (CBDD) rattaché au Ministère du Plan et flanqué d'un organe délibérant appelé Haute Autorité pour le Développement Durable (HADD) qui fait double emploi avec la commission Nationale de Développement Durable (CNDD) logé au Ministère de l'Environnement ; le comité Man an Biosphère rattaché au Ministère des Enseignements Supérieurs et de la Recherche Scientifique etc.

- La Cellule Environnementale (CE), homologue de l'Agence Béninoise pour l'environnement (ABE) est créée dans chaque ministère sectoriel. Il sert d'interface entre l'ABE et les promoteurs publics et privés qui initient et/ou exécutent des projets de développement. Elle veille à l'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques et programmes de développement du ministère concerné. Elle jouit d'une autonomie organisationnelle et de gestion.

- La Police Environnementale : créée par décret n° 96-115 du 02 avril 1996, la Police Environnementale est une police spéciale chargée de la sauvegarde et de la protection de l'environnement.

Grâce aux inspecteurs de l'environnement assermentés, rattachés à la Direction de l'environnement et déployés sur le tout le territoire national, la Police Environnementale : reçoit les plaintes des citoyens, veille à l'application des dispositions environnementales, fait des constats sur place, recherche les infractions aux textes environnementaux, contrôle la gestion des déchets, les nuisances générées par les usines, les moteurs, le bruit etc..., développe des activités d'Information, Education, Communication.

au niveau local :

- la Direction Départementale de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (DDEHU). La déconcentration du Ministère de l'Environnement au niveau départemental s'est traduite par la création des DDEHU regroupant les services d'habitat et d'urbanisme à l'instar de l'échelon ministériel.

-La Cellule Environnementale (CE) au niveau départemental, homologue de l'Agence Béninoise pour l'Environnement au niveau du Département, jouit d'une autonomie organisationnelle et de gestion. Elle veille à l'intégration des dimensions environnementales dans les politiques, programmes et projets de développement du Département.

- Le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination est institué par les Articles 16, 17, 18, 19 et 20 de la loi 97 - 028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration territoriale. Structure

transversale de médiation présidée par le Préfet du Département, ce conseil délibère entre autres, sur les mesures de protection de l'environnement, l'énergie, les forêts classées et zones cynégétiques, le schéma directeur d'aménagement du territoire, etc

- Les Structures communales chargées de la gestion de l'environnement aux termes des Articles 93, 94, 95 et 96 de la Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin, la Commune décentralisée disposent de compétences propres en matière environnementale.

A ce titre, le Maire de la Commune et son Conseil Communal ont la charge de : la fourniture et la distribution de l'eau potable, la collecte et le traitement des déchets solides autres que les déchets industriels, la collecte et le traitement des déchets liquides, le réseau public d'évacuation des eaux pluviales, les ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations, la délimitation des zones interdites à l'urbanisation, la création et l'entretien des plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant l'amélioration du cadre de vie, la protection des ressources naturelles notamment les forêts, les sols, la faune, les ressources halieutiques, les nappes phréatiques, la préservation des conditions d'hygiène et de salubrité.

La Commune donne son avis chaque fois qu'il est envisagé la création sur son territoire, de tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement ; elle prend en considération la protection de terres agricoles, les pâturages etc..... Une constante demeure cependant. Toutes les institutions et structures à vocation environnementale passées en revue souffrent de pénurie parfois chronique de ressources humaines, financières, techniques et matérielles nécessaires à leur bon fonctionnement.

- Les Organisations Non Gouvernementale (ONG) environnementales : les ONG d'environnement dûment autorisées, suppléent à l'absence des institutions environnementales officielles dans le Bénin profond.

Les ONG spécialisées dans les questions environnementales telles que : "Priorité à l'Environnement, au Développement local et à la Santé" (ONG/PENDELOS) et le Groupe d'Etudes et de Recherches pour l'Environnement et le Développement (ONG/GERED) sont souvent mises à contribution par les organismes internationaux, les partenaires au développement, les organismes publics officiels et les projets pour conduire des études et recherches et développer des activités techniques et d'information du public pour protéger l'environnement

Performances enregistrées au plan juridique

Elles concernent la définition claire des objectifs, principes généraux, et obligations du citoyen vis-à-vis de son environnement, la mise en place d'un système de répression et de réparation et l'esquisse d'un droit

M. Kana GABA BOCO

sectoriel de l'environnement et la définition des aspects transversaux de l'environnement.

Détermination des objectifs et principes généraux du droit béninois de l'environnement : la définition des objectifs environnementaux à atteindre sont inscrits dans les Articles 27, 74, 98 alinéa 25 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990. Il s'agit de : la protection de l'environnement et de la conservation des ressources naturelles, le maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement.

L'Article 4 de la Loi N° 98-030 du 12 février 1999 portant Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, énumère par ailleurs les objectifs spécifiques suivants : protéger l'environnement notamment en prévenant et anticipant les actions de nature à avoir des effets immédiats ou futurs sur la qualité de l'environnement ; en faisant cesser toute pollution ou dégradation ou tout au moins en limitant les effets négatifs sur l'environnement ; en promouvant l'assainissement dans le but d'améliorer le cadre de vie ; en surveillant étroitement et en permanence la qualité de l'environnement ; en restaurant les zones et les sites dégradés et en assurant l'équilibre entre l'environnement et le développement.

Les principes généraux du droit béninois de l'environnement : la Loi-cadre sur l'environnement a défini en son Article 3, six principes généraux qui régissent la gestion de l'environnement au Bénin. C'est une innovation majeure : il s'agit des principes suivants :

- Le principe d'appartenance de l'environnement béninois considéré comme patrimoine national, au patrimoine commun de l'humanité,
- Le principe qui confère au citoyen béninois, le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable qu'il a le devoir de défendre,
- Le principe d'intégration des préoccupations environnementales dans les politiques et plans de développement économique, social et culturel,
- Le principe de la participation du public à la formulation et à la mise en œuvre des politiques environnementales y compris le renforcement du pouvoir des associations agréées (Article 109 alinéa 2)
- Le principe du renforcement des capacités nationales de gestion de la politique environnementale,
- Le principe de responsabilité et de réparation des préjudices causés à l'environnement qui n'est rien d'autre que le principe "pollueur-payeur".

La nouveauté de ces principes ne permettent pas encore d'examiner leur mise en œuvre.

La définition des principales obligations du citoyen béninois vis-à-vis de son environnement.

Comme pendant nécessaire au droit à un environnement sain satisfaisant durable et favorable au développement reconnu au citoyen béninois, ses obligations par rapport à l'environnement ont également été

définies dans la Loi-cadre sur l'environnement (Article 5). Ces obligations tiennent lieu de prohibition générale :

- L'environnement béninois est ton patrimoine, tu (citoyen) dois le protéger contre toute atteinte.
- Tu ne dois émettre, ni rejeter un contaminant, ni en permettre l'émission au-delà de la quantité prévue par les lois et règlements.
- Tu as le devoir de contribuer à la gestion durable de nos ressources que sont l'eau, l'air, le sol, le sous-sol, les plantes et les animaux.
- Tu ne construiras ou ne feras mettre en usage aucun immeuble où les conditions de salubrité, d'hygiène et de sécurité sont contraires aux normes fixées par la loi.
- Tu ne déposeras des déchets que dans les endroits autorisés et tu n'émettras pas de bruit au-delà de la norme fixée par la loi.
- Tu as le devoir de soumettre ton plan, ton programme ou la réalisation de tes projets à la procédure d'évaluation environnementale telle que prévue par la loi.
- Tu as l'obligation d'élaborer, en qualité de promoteur d'installation classée, un plan d'urgence que tu mettras en œuvre en cas de catastrophe.
- Tu aviseras les autorités compétentes en cas de présence de contaminants dans ton environnement.
- Tu te rendras responsable si tu pollues ton environnement et tu répareras les conséquences sous peine de sanctions.
- Tu ne dois importer, ni commercialiser, ni faire circuler les produits chimiques ou dangereux interdits.

La mise en place d'un système de répression et de réparation des atteintes à l'environnement : détermination des sanctions administratives.

La Loi-cadre sur l'environnement a prévu que l'autorité administrative pourrait, avant même qu'il ne soit statué sur la culpabilité, ordonner, sans préjudice des peines prévues, le retrait ou la révocation de permis ou autorisation qu'elle a eu à délivrer (article 111) et la remise dans leur état antérieur des biens et sites dégradés, pollués ou contaminés.

- La répression environnementale : la recherche et la constatation des infractions.

La législation environnementale béninoise confie le soin de rechercher et de constater des infractions qu'elle réprime aux officiers et agents de police judiciaire dont la compétence a un caractère général, aux agents assermentés des administrations chargées de la protection de l'environnement, (inspecteurs de l'environnement) et aux agents habilités par des lois spéciales (agents forestiers, inspecteurs d'actions sanitaires, etc..) (article 106).

Les infractions en matière d'environnement sont constatées par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve de contraire et sont adressés au Ministre (article 107).

M. Kana GABA BOCO

Il convient de noter que la législation environnementale actuelle reste à parfaire notamment en ce qui concerne : les devoirs et prérogatives des agents chargés de la recherche et constatation des infractions, le contrôle judiciaire de leurs activités et l'administration de la preuve devant les juridictions, etc....

- Le traitement extra-juridictionnel des infractions à l'environnement

L'article 108 de la Loi-cadre sur l'environnement prévoit la formule transactionnelle en disposant que "les délits et infractions en matière d'environnement peuvent faire l'objet de transactions avant ou pendant jugement".

- les infractions et leur incrimination

Les infractions à l'environnement et leur incrimination sont contenues dans les instruments juridiques internationaux ratifiés par le Bénin mais aussi et surtout dans les lois et règlements qui constituent les principaux sources d'incrimination.

* Le droit international de l'environnement. Les conventions internationales sur l'environnement en vigueur au Bénin sont souvent une source d'inspiration directe du droit national de l'environnement. Mais si le droit béninois de l'environnement tend de plus en plus à s'aligner sur les incriminations environnementales internationales, il va de soi que des règles et infractions extranationales ne sont jamais en tant que telles pénalement sanctionnables bien que "les traités ou accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité (juridique) supérieure à celle des lois" (article 147 de la Constitution béninoise du 11 décembre 1990).

* Dans la Constitution béninoise du 11 décembre 1990, deux types d'infractions sont prévus : d'une part, "le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national de déchets toxiques ou polluants étrangers et tout accord y relatif, constituent un crime contre la nation (Article 29) ; d'autre part, peut-être qualifié de fait de haute trahison du Président de la République, tout "acte attentatoire au maintien d'un environnement sain, satisfaisant, durable et favorable au développement".

La Haute Cour de Justice est compétente pour juger le Président de la République et les membres du gouvernement à raison de faits qualifiés de haute trahison (Article 136), faits au nombre desquels figure tout acte attentatoire à l'environnement.

La sévérité de ces deux incriminations permet de dire de la Constitution béninoise qu'elle est l'une des Constitutions les "les plus vertes de la sous région Ouest-africaine.

Bénin

* Dans la loi : *De lege lata*, la Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, constitue, en dehors de certains textes et lois spéciales sectorielles qui régissaient alors l'environnement, l'actuel unique texte juridique de référence en matière d'environnement au Bénin. Cette loi prévoit : d'une part, les crimes à l'environnement passibles de réclusion criminelle de 5 à 20 ans et d'une amende de 25 000 000 F CFA à 500 000 000 F CFA ils concernent le transit, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national de déchets toxiques ou polluants ou signature d'un accord pour autoriser de telles activités (Article 118) .
d'autre part, divers délits d'atteinte à l'environnement. Les sanctions encourues sont de fortes peines d'amende et/ou d'emprisonnement plus saisie ou retrait d'autorisation, mesures conservatoires, injonctions, remise en état, le cas échéant. (articles 114, 115, 116, 117, 121 122).
Enfin, diverses contraventions susceptibles d'être commis à l'environnement et encourues de peine d'amende pouvant aller de 50 000 F CFA à 500 000 FCFA ;

Les différentes lois sectorielles :

Loi n° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code d'hygiène publique en République Populaire du Bénin.

Loi N° 87-016 du 21 septembre 1987 portant code de l'eau en République Populaire du Bénin.

Loi n° 94-004 du 11 février 1991 portant réglementation phytosanitaire en République du Bénin et son décret d'application n°92-258 du 18 septembre 1992.

Ordonnance N°72-31 du 27 septembre 1972 portant réglementation de la police sanitaire des animaux et de l'inspection des denrées alimentaires d'origine animale.

Loi n°93-009 du 02 juillet 1993 portant régime des Forêts en République du Bénin et son décret d'application n° 96-271 du 02 juillet 1996.

* Dans les décrets : à la suite de la Loi-cadre sur l'environnement, les décrets d'application ci-après ont été pris ; ils prévoient les infractions encourues des mêmes peines que celles prévues dans la Loi-cadre et dans certaines lois spéciales :

Le Décret portant Etude d'impact sur l'environnement en République du Bénin (Article 19).

Le Décret portant réglementation du bruit en République du Bénin (Art. 12).

Le Décret portant Audit environnemental en République du Bénin (art 51).

Le Décret portant Normes de qualité de l'eau potable en République du Bénin (Article 34).

Le Décret portant Normes de qualité des eaux résiduaires en République du Bénin (art. 40).

Le Décret portant Normes de qualité de l'air en République du Bénin (Art. 33).

M. Kana GABA BOCO

Le Décret portant Audience publique en République du Bénin.

L'esquisse d'un droit sectoriel de l'environnement

Le législateur béninois de 1999 a élaboré par le truchement de la Loi-cadre sur l'environnement et ses décrets d'application, un système de protection de l'environnement par secteur. Il s'agit là de l'ébauche de ce qu'on peut appeler un droit sectoriel de l'environnement qui se présente comme suit :

Le droit du sol et du sous-sol qui donne la définition du sol, le régime de sa protection et de sa gestion, les sanctions encourues en cas, d'infraction, etc... (articles 18 à 22).

Le droit des eaux continentales et maritimes qui définit les termes eaux, leur statut, le régime de leur inventaire, leur norme de qualité, le régime de leur exploitation et les interdictions y afférent, le régime des autorisations préalables à obtenir, les conditions d'accès, les conditions de rejet des effluents etc...(articles 23 à 44).

Le droit de la pollution et nuisances qui concerne l'air, les déchets, les installations et établissements classés, les substances chimiques nocives ou dangereuses, le bruit. Il présente les définitions terminologiques, les exigences et normes de qualité, le régime de traitement, les études d'impact, le régime des autorisations, l'exigence de réaliser un audit environnemental, les mesures conservatoires, les classifications d'installations classées, le régime de l'inspection, le régime des sanctions (fermetures, saisies, destructions, pénalités) etc... (articles 45, 46 ,47, 48, 65 à 86).

Le droit de conservation de la nature et l'environnement urbain qui concerne la faune et la flore, les établissements humains, présente le régime juridique de la biodiversité, le statut des aires protégées et des forêts, l'obligation de réaliser une étude d'impact, le régime de gestion des établissements humains etc... (articles 49 à 64)

La définition des aspects transversaux du droit béninois de l'environnement

Le système juridique de protection de l'environnement comporte un ensemble de procédures transversales rendues obligatoires par la loi et les décrets. Il s'agit de :

L'Etude d'impact environnemental prévue dans les articles 87 à 93 de la Loi-cadre et les articles 1er à 28 du Décret portant Etude d'impact sur l'environnement au Bénin et dans les Guides généraux et sectoriels d'étude d'impact sur l'environnement.

L'Audit environnemental (articles 94 à 95 de la Loi-cadre et les articles 1er à 53 du Décret portant Audit environnemental au Bénin).

L'Audience Publique sur l'environnement (Articles 96 à 102) de la loi cadre et les articles 1er à 22 du Décret portant Audience publique au Bénin).

Les plans d'urgence ou planification environnementale (Articles 103 à 104 de la Loi-cadre).

Les autorisations environnementales qui se retrouvent dans plusieurs dispositions de la Loi-cadre sur l'environnement.

La responsabilité environnementale qui se retrouvent dans plusieurs articles de la Loi-cadre sur l'environnement.

En conclusion, depuis les dix dernières années, des progrès notables ont été réalisés dans le sens de la formulation d'un droit béninois de l'environnement dans la mesure où ont été enregistrés : d'une part, la création du cadre institutionnel indispensable à l'application efficace du droit de l'environnement, qui présente toutefois des redondances, incohérences et conflits de compétences par endroits et d'autre part, la constitutionnalisation du droit à l'environnement par la prise en compte de la protection de l'environnement comme une exigence constitutionnelle et l'intégration dans la Constitution du 11 décembre 1990 de plusieurs dispositions protectrices de l'environnement enfin par l'adoption et la mise en vigueur de la Loi-cadre sur l'environnement et ses décrets d'application qui viennent simplifier et rendre lisible le droit béninois de l'environnement en mettant un terme par leur rassemblement à la juxtaposition des précédents textes hétérogènes et dispersés. Ces dispositions permettent également de bâtir le socle sur lequel repose le droit béninois de l'environnement en définissant les objectifs environnementaux, les principes généraux fondamentaux, les obligations du citoyen béninois vis-à-vis de son environnement, le système de répression et de réparation des atteintes à l'environnement, les aspects transversaux du droit de l'environnement et en ébauchant l'esquisse d'un droit sectoriel de l'environnement au Bénin.

Toutefois, ce droit n'est encore qu'au stade de l'enfance et mérite d'être amélioré au niveau de son système de répression et de réparation pour ce qui concerne notamment : les mesures conservatoires, la constatation des infractions, l'administration de la preuve, le traitement extra-juridictionnel des infractions, la définition de l'infraction pénale, le dommage, les pouvoirs répressifs et coercitifs de l'administration, le cumul des sanctions administratives et pénales, les incriminations.

Ce droit mérite également d'être développé au niveau de sa jurisprudence, ce qui pose la question du rôle du juge face aux défis environnementaux actuels du Bénin. Face au contentieux environnemental, le juge béninois doit désormais avoir une conception dynamique et créatrice de son rôle au prétoire en orientant ses décisions dans le sens de la transformation positive des mœurs environnementales. En adaptant les actuelles normes formalistes à des situations où le fait tient une large place, il donnera l'impulsion nécessaire à une jurisprudence florissante.

Ce droit doit également connaître une production doctrinale qui fait actuellement défaut.

M. Kana GABA BOCO

Enfin, le jeune droit béninois de l'environnement doit éviter les pièges du juridisme et de la réglementation technique à outrance.

II- THÈMES SECTORIELS

Les sols au Bénin

Définitions et données pédologiques

Les sols sont des éléments dynamiques qui évoluent en fonction des facteurs de l'environnement. Ils sont assimilés à une collection de corps naturels occupant une partie de la surface du globe, constituant un milieu de croissance pour les plantes et dont les propriétés dépendent de l'action intégrée du climat, de la matière vivante, de la nature des roches, du relief et du temps.

Ce sont donc des systèmes complexes qui sous-tendent pratiquement tous les écosystèmes terrestres et qui sont à la base de nombreuses activités humaines. Les sols remplissent de nombreuses fonctions qui peuvent être groupées en six grandes catégories : base de production de biomasse, filtre épurateur, habitat et réservoir de gènes, support de la végétation, matière première et milieu d'intérêt historique.

Des études pédologiques existent qui donnent la caractérisation des sols au Bénin (type, fertilité) et qui montrent la nécessité de protéger ces sols et leurs ressources contre certaines pratiques culturelles, l'érosion due à la sécheresse, le surpâturage, l'agriculture, la pollution et les dommages imputables aux établissements humains et au développement des infrastructures et d'autre part de limiter les conflits qui naissent entre paysans et éleveurs pour leur répartition et utilisation.

Perspectives d'évolution du droit des sols au Bénin

Pour protéger les sols contre les différentes sortes de prédatons, le Bénin devrait envisager à très court terme l'utilisation et la gestion durables des sols et de leurs ressources par le biais de législations, réglementations et incitations économiques prenant en compte tous les paramètres environnementaux, sociaux, démographiques et économiques. En particulier, il devra : élaborer et mettre en œuvre des politiques, stratégies et plans d'action visant à maintenir le potentiel de production des sols aux fins de l'agriculture et de la foresterie, à protéger les sols contre l'érosion en prenant en compte les changements démographiques et les intérêts des communautés locales ;

adopter et appliquer des législations et réglementations strictes visant à promouvoir une utilisation durable des sols et limiter la désaffectation des terres arables ;

assurer la sécurité foncière même dans le contexte du droit coutumier ;

interdire certaines zones au pâturage et replanter les graines dans ces zones

favoriser la planification des sols à l'échelle des écosystèmes ou des bassins versants et encourager des modes de vie durables ;

préservier les modes traditionnels d'utilisation des sols comme le pastoralisme, les réserves communautaires et les cultures en terrasse ;
encourager la participation active dans les processus de décisions des catégories couramment marginalisées comme les femmes, les jeunes, les paysans indigènes et éleveurs peulh ;
tester des méthodes d'intégration de la valeur des sols et des écosystèmes dans les évaluations économiques comme le Produit National Brut (PNB) ;
veiller à ce que les institutions responsables des sols et des ressources naturelles intègrent les paramètres environnementaux, sociaux et économiques dans leur planification ;
faire adopter des innovations et des changements de techniques agricoles, y compris le développement des variétés à maturation précoce ;
renforcer les systèmes d'information en améliorant les capacités d'intervention du Centre National de Télédétection (CENATEL), de l'Institut Géographique National (IGN) et du Centre National d'Agro-Pédologie (CENAP). ;
faire respecter la Charte Mondiale des sols adoptée en 1981 et les conventions internationales qui appellent à une utilisation plus rationnelle des ressources pédologiques ;
mettre en place des mécanismes de prévention des conflits entre agriculteurs et éleveurs peulh à propos de la réparation et de l'utilisation du sol ;
promouvoir la recherche biophysique et socio-économique des sols béninois.

Commerce international, environnement et biodiversité

Le Bénin à l'instar de la Communauté internationale comprend aujourd'hui mieux la relation Commerce international, Environnement et Biodiversité et s'efforce d'adopter des programmes commerciaux compatibles avec les impératifs de protection de l'environnement. Les répercussions possibles de la politique de protection de l'environnement sur les activités commerciales au Bénin et vice versa peuvent s'observer sur plusieurs plans et leurs implications juridiques sont évidentes.

Perspectives d'évolution juridique et propositions d'avenir

En ce qui concerne la synergie Commerce International et environnement, il convient de viser tout d'abord les conventions environnementales internationales auxquelles le Bénin est Partie : la CITES, le Protocole de Montréal sur les substances appauvrissant la couche d'ozone et la Convention de Bâle sur les mouvements transfrontières des déchets et le Protocole de CARTAGENA qui contiennent toutes des mesures restrictives au principe de libre circulation, de libre échange et aux règles du droit à la concurrence institués par les accords du GATT et l'OMC. Ces mesures permettent de rejeter les déchets toxiques radioactifs susceptibles d'être déversés sur le territoire national, et de protéger toutes les espèces animales, végétales, notamment les plus menacées contre un commerce sans contrainte.

M. Kana GABA BOCO

Sans verser dans les aspects protectionnistes des rapports entre Commerce International, environnement et biodiversité qui ne présentent qu'un faible intérêt pour le Bénin dont la contribution au commerce international est négligeable.

Les milieux du commerce devraient : intégrer au cœur de leurs organes des experts en droit de l'environnement qui feront prendre conscience des dimensions environnementales du droit du commerce international ; adopter des codes de conduite écologique, telle la Charte sur le développement durable de la Chambre de Commerce Internationale ; instituer un Conseil National pour le Développement Durable rassemblant tous les commerçants du secteur structuré et non structuré.

Le gouvernement devra adopter et appliquer une loi interdisant le libre commerce des déchets (importation de vieux véhicules et objets usagés divers venus d'Europe), des espèces animales, végétales et autres substances toxiques ; créer une Commission nationale Commerce, Environnement et Biodiversité qui sera chargée de la "veille écologique" au cours de la négociation des accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux publics et privés et qui sera dotée de pouvoirs de sanction financière doublée de sanctions commerciales ; imposer des taxes très prohibitives à l'importation de vieux véhicules polluants et autres épaves ou opter pour leurs interdictions. ; réglementer l'exportation des espèces animales menacées d'extinction ; mettre en place un système de contrôle permettant de repérer tout trafic illégal de déchets et substances dangereuses ; encourager les filiales des sociétés transnationales à adapter leurs procédures aux exigences et normes nationales et internationales et à coopérer avec les instances officielles ; coopérer avec les milieux du commerce et de l'environnement, les établissements universitaires et les organisations internationales afin de promouvoir la formation vis-à-vis des aspects environnementaux du commerce international ; mettre en place une législation qui soit compatible avec les intérêts du Bénin et les Conventions internationales sur la biodiversité afin que le Bénin tire profit des résultats des recherches sur les plantes médicinales et espèces animales sous forme de paiement de redevance ; doter le Port Autonome de Cotonou (PAC), les Aéroports et les zones frontalières de moyens efficaces de détection et de surveillance du trafic illicite de déchets et d'espèces animales et végétales tropicales ; soumettre à un contrôle strict le commerce transfrontière des produits biotechnologiques (produits alimentaires, pharmaceutiques ou agricoles contenant des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) ou OVM ; définir clairement les principes internationaux reconnus pour l'évaluation des risques et la gestion de toutes les formes de biotechnologie.

Les forêts et la perspective d'une convention mondiale

Définition, fonctions et état des ressources forestières béninoises

La forêt est une association complexe dans laquelle le climat, le sol, le sous-sol, les végétaux, les animaux et les hommes contribuent à maintenir un équilibre biologique délicat. Elle constitue une sorte de grand organisme à plusieurs composantes.

Les forêts béninoises avec leurs complexes processus écologiques, jouent un rôle essentiel pour le développement économique et le soutien de toutes les formes de vie. Elles fournissent du bois, des aliments et des médicaments, et recèlent de nombreuses richesses biologiques encore méconnues. Elles stockent des réserves d'eau et de carbone, qui seraient autrement libérées dans l'atmosphère où elles accentueraient l'effet de serre. Les forêts béninoises abritent une multitude d'espèces sauvages et comblent des besoins culturels et spirituels vitaux des communautés humaines. Le Bénin compte 22 forêts classées, des parcs nationaux et réserves naturelles et des périmètres de reboisement qui sont menacés de disparition parce que transformées progressivement en galerie marchande où exploitants forestiers autorisés et clandestins, braconniers, chasseurs, paysans agricoles, peulh transhumants voire certains agents forestiers s'adonnent sans coup férir au commerce du bois, à la chasse, à l'agriculture et l'élevage. La protection de nos forêts est aujourd'hui un impératif car leur disparition progressive entraîne lentement, mais sûrement, outre une perte de la riche diversité biologique, la réduction du potentiel économique du pays. Le Bénin a réalisé beaucoup d'efforts dans la protection de son patrimoine écologique à travers l'élaboration d'un Plan d'Aménagement Forestier, la mise en œuvre du Projet de Gestion des Ressources Naturelles, l'adoption d'une nouvelle loi sur les forêts et d'une politique forestière. Mais beaucoup reste à faire et le Bénin doit s'engager très fermement dans la coalition mondiale pour la protection des forêts..

Perspectives d'évolution du droit des forêts au Bénin

Face aux dommages qui s'accroissent sur les forêts béninoises et qui entraînent des pertes de la faune, de la flore sauvages et des ressources biogénétiques, le Bénin qui manque les moyens pour protéger ses massifs forestiers et qui a la volonté de garantir la pérennité du patrimoine écologique devra, outre son adhésion à la Déclaration sur les forêts de 1992 à Rio, contribuer de concert avec toutes les nations du monde à la conservation et à la restauration des forêts véritables "poumon" de la planète et réservoir de matières premières biologiques en soutenant et en favorisant l'adoption d'un instrument international juridiquement contraignant pour la protection des forêts. Cette convention mondiale pourra s'articuler sur les principes cardinaux suivants :

Le principe de la libre disposition par les Etats des ressources forestières pour couvrir leurs besoins de développement social et économique, mais leur

M. Kana GABA BOCO

exploitation doit être basée sur des politiques nationales axées sur le développement durable ;

Le principe de l'utilisation durable des ressources forestières qui suppose l'application des modes de production et de consommation durables à l'échelle mondiale ;

Le principe de la gestion des forêts de façon à satisfaire les besoins sociaux, économiques, écologiques, culturels et spirituels des générations présentes et futures ;

Le principe du partage des découvertes et autres bénéfices issus des ressources biologiques et génétiques sur la base d'accords conjoints avec les pays d'où proviennent lesdites ressources ;

Le principe de la promotion d'un mode d'utilisation durable des forêts plantées dans les pays en développement où l'on utilise abondamment le bois comme combustible pour compenser le déboisement par de nouvelles plantations qui offrent le double avantage de créer des emplois et de limiter l'exploitation des forêts anciennes. Les forêts plantées représentant par ailleurs des sources écologiquement rationnelles d'énergie et de matières premières renouvelables.

Le principe d'élaboration de plans nationaux d'aménagement du territoire qui garantissent la protection des forêts anciennes et de celles présentant une valeur culturelle, spirituelle, historique ou religieuse particulière ;

Le principe de l'allocation d'une assistance financière internationale, y compris privée à apporter aux nations en développement pour les aider à protéger leurs forêts ;

Le principe de mise en œuvre par toutes les nations, des politiques écologiquement rationnelles en matière de foresterie, englobant la gestion des zones environnantes ;

Le principe de la prise en compte dans les plans de foresterie aussi bien des valeurs économiques que non économiques des forêts, ainsi que les coûts et bénéfices comparés de leur exploitation ou de leur protection. Toute politique comportant une incitation à dégrader les forêts devrait être bannie.

Le principe de l'association à la planification et à l'application des politiques forestières nationales, du plus large éventail possible de partenaires, y compris les femmes, les communautés indigènes vivant en milieu forestier, les industries et autres exploitants forestiers ainsi que les organisations non gouvernementales concernées.

Le principe du respect par les politiques forestières de l'identité, de la culture et des droits des communautés indigènes et forestières. Leurs connaissances et pratiques traditionnelles en matière de conservation et d'utilisation durables des ressources forestières devraient être prises en compte dans l'élaboration des programmes y relatifs. Ces communautés devraient bénéficier de formes d'activité lucrative et de propriété foncière favorisant l'utilisation durable des ressources forestières, tout en leur garantissant un niveau de vie adéquat.

Des principes équitables, agréés par des nations concernées devraient régir le commerce des produits forestiers. Les mesures unilatérales visant à

restreindre ou bannir le commerce international du bois et d'autres produits forestiers devraient être évitées.

Ces politiques commerciales devraient encourager la transformation locale des produits forestiers et appliquer à ces derniers des cours favorables aux nations productrices. Les restrictions à l'importation et autres barrières commerciales pénalisant ces produits, devraient être réduites ou supprimées.

Le principe du contrôle vigoureux des sources de pollution forestière, telles les pluies acides.

Les expériences acquises par le Plan d'Action Forestier Tropical (PAFT) doivent être capitalisées et un appui devra être apporté à l'Accord International sur les Bois Tropicaux, à l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux (O I B T) et aux institutions publiques et privées spécialisées dans la recherche forestière comme le Groupe Consultatif pour la Recherche Agricole Internationale (CGIAR) et le Centre International de Recherche en Agroforesterie (ICRAF).

Les nouveaux droits et le pacte anti-pauvreté

La pauvreté est "moralement odieuse, économiquement destructrice et politiquement dangereuse" ; et ceux qui sont pauvres et ont faim détruiront souvent leur environnement immédiat afin de survivre, ils abattront les forêts, leur bétail saccagera les pâturages ; ils exploiteront jusqu'à épuisement les terres marginales ; et quand leur nombre augmentera, ils iront s'entasser dans les villes congestionnées".

Ces passages mettent en relief le lien évident entre la pauvreté, les problèmes environnementaux, les difficultés économiques et les problèmes sociaux et culturels des pays en développement au rang desquels figure le Bénin.

On comprend dès lors que les enjeux sont considérables et ne peuvent échapper au droit notamment aux droits nouveaux que sont le droit de l'environnement, le droit économique, le droit du développement, le droit social et le droit culturel qui contiennent tous des normes et principes nouveaux visant la lutte contre la pauvreté. Ces nouveaux droits sont reconnus au citoyen béninois dans la Constitution du 11 décembre 1990 (Articles 7, 10, 11, 12, 22, 26, 27 et 30). En 1992 déjà avant le Sommet Mondial pour le Développement Social tenu à Copenhague en mars 1995, le Bénin a résolument opté pour une politique de lutte contre la pauvreté pour permettre la jouissance par les pauvres de leur droit au développement et leurs droits sociaux et culturels. Cette politique se présente comme suit :

Les programmes pour la lutte contre la pauvreté

Il existe aujourd'hui au Bénin plusieurs programmes et projets (AGDSD, AGEFIB Mesures sociales) axés sur la lutte contre la pauvreté qui ont permis quelques progrès en ce qui concerne la faim, la scolarisation, l'analphabétisme, la santé, l'emploi, la mortalité infantile, le SIDA, les droits de la femme etc. Le Programme d'Action du Gouvernement (PAG) pour la

M. Kana GABA BOCO

période 2001 à 2006 se fixe les principaux objectifs suivants dans le cadre de la lutte contre la pauvreté :

la mise en œuvre d'une politique en faveur des couches les plus défavorisées à travers le renforcement des programmes de développement communautaire, la promotion des activités de micro-finance, l'appui aux initiatives locales, l'assistance aux indigents, l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan sur le vieillissement, le soutien aux personnes âgées, l'insertion sociale des personnes handicapées, l'organisation de la protection civile et sociale ;

l'amélioration des indicateurs de santé à travers le renforcement des Programmes Elargis de Vaccination et de Nutrition, la poursuite de la lutte contre la vente illicite des médicaments, l'amélioration de la qualité des soins et de la prise en charge des urgences, le renforcement des activités d'hygiène, la promotion de la santé de la reproduction, l'accroissement du taux de couverture en infrastructures sanitaires à 100% et la lutte contre les IST/VIH/SIDA ;

la lutte contre le paludisme et les principales maladies à travers l'assainissement des agglomérations, la promotion des moustiquaires imprégnées, l'acquisition de produits antipaludiques et de KIT de diagnostic, le renforcement de la recherche en paludologie, le renforcement des programmes de lutte contre la tuberculose et les principales maladies transmissibles ;

la promotion de la pharmacopée traditionnelle (à travers l'élaboration d'un cadre juridique, la construction d'unités de soins, la formation et l'installation des jardins botaniques et la mise en place d'une base de données sur les plantes médicinales ;

l'extension de l'enseignement maternel et primaire ; la poursuite de la prise en charge des frais de scolarisation, la construction, la réhabilitation et l'entretien des infrastructures scolaires, la poursuite de l'amélioration de la qualité de l'enseignement ;

la promotion des logements sociaux, le renforcement des capacités d'intervention dans le secteur de l'habitat ;

le développement des équipements communautaires socioéconomiques générateurs de revenus pour les populations démunies, la valorisation des matériaux locaux de construction ;

l'extension du réseau électrique d'un taux de 22% en 2001 à 27% en 2006 pour les chefs lieux de communes rurales et les centres urbains ;

l'accroissement des points d'eau potable en milieu rural et amélioration de la disponibilité de l'eau potable en milieu urbain ;

L'AGENDA 21 National du Bénin contient aussi une série d'activités programmatiques pour lutter contre la pauvreté

L'Elaboration du Document de stratégie de réduction de la pauvreté, (DSRP)

Les pays en développement y compris le Bénin et les organismes d'aide s'accordent maintenant largement sur le fait que l'aide au

développement doit soutenir des stratégies intégrées élaborées par les pays bénéficiaires. Ces stratégies doivent viser principalement à réduire la pauvreté qui reste fermement enracinée en accélérant la croissance pour que les pauvres en bénéficient.

Aux fins d'une élaboration et d'une application réussie de ces nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté, la nouvelle approche consiste pour ces pays de se l'approprier totalement dès leur conception en faisant participer et contribuer la société civile et les communautés défavorisées elles-mêmes.

Le Bénin est déjà bien avancé dans l'élaboration de son document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en cours de finalisation. Reste à organiser une table ronde des partenaires au développement sur ledit document pour la mobilisation des financements nécessaires. Le DSRP sera ensuite vulgarisé avant son exécution.

On espère que la stratégie de réduction de la pauvreté du Bénin sera éligible à la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC) du Fonds Monétaire International (FMI) parce qu'elle est axée sur une réorientation plus marquée des dépenses publiques vers les secteurs sociaux et vers la croissance ; des objectifs budgétaires plus souples et susceptibles d'ajustements ; une meilleure gestion des fonds publics ; une protection des pauvres pendant l'ajustement et les réformes et des réformes centrées sur les mesures monétaires, budgétaires et institutionnelles.

Les tendances lourdes pour l'avenir sur 10 ans qui dessinent dès aujourd'hui l'avenir des droits nouveaux et de lutte contre la pauvreté, sont :

- la promotion d'un développement à long terme en confiant davantage de responsabilités et de ressources aux communautés locales, aux femmes, aux groupements, associations de citoyens et aux ONG ;
- la promotion l'autosuffisance alimentaire ;
- la promotion d'un développement économique nécessaire pour procurer des emplois à la population actuelle et à la main-d'œuvre ;
- l'association pleine et entière des communautés locales à la protection et à la gestion des ressources naturelles et leur accès aux moyens financiers requis ;
- la formation et l'éducation au profit des communautés défavorisées ;
- le renforcement des activités de planification familiale et de lutte contre les IST/VIH/Sida ;,
- la promotion des valeurs traditionnelles,
- le renforcement des services de santé, de vaccination et de nutrition.
- le développement d'une politique visant l'allégement ou la remise pure et simple de la dette extérieure ;
- la promotion des activités de protection de l'environnement ; (pollution, biodiversité etc.) ;
- le développement des services sociaux et la mise en place de mécanismes de protection sociale (subventions des produits de première nécessité, suppression de taxes et impôts ayant un impact social, subventions octroyées

M. Kana GABA BOCO

aux paysans, aux groupements féminins, aux structures sanitaires, création de travaux à haute intensité de main-d'œuvre pour résorber le chômage etc ...)

Le Bénin doit s'investir davantage dans la lutte contre la pauvreté, sinon gare à la facture demain.

Démocratie, accès à la justice et environnement

Jusqu' en 1989, outre l'atteinte permanente aux libertés et aux droits de l'homme, le régime militaro-marxiste alors au pouvoir s'est révélé catastrophique pour l'environnement en raison du trafic réel ou supposé de déchets toxiques étrangers par certaines autorités. Depuis 1990, la démocratie béninoise a mis en place des systèmes juridiques qui limitent le pouvoir de l'Etat par de nombreux moyens, y compris l'intervention de la Cour Constitutionnelle s'assurant de la constitutionnalité des projets de loi y compris les projets de loi sur l'environnement (Articles 117, 120, 121, 122 de la Constitution du 11 décembre 1990), de la Haute Cour de Justice (Articles 136, 137, 138 de la Constitution), des tribunaux ordinaires (Articles 108 à 122 de la loi-cadre sur l'environnement), des personnes privées (Article 122 de la Constitution) et des associations compétentes en matière d'environnement (Article 109 de la loi-cadre sur l'environnement).

De même, des dispositions régissant l'information du public et l'organisation d'audiences publiques préalablement à l'exécution de projet environnemental ont été prévues (Article 96 à 102 de la loi-cadre sur l'environnement).

Les mécanismes d'accès à la justice environnementale

Face au caractère récent du droit de l'environnement au Bénin et à une absence totale de tradition et de culture juridique et administrative environnementales, il revient au citoyen qui a le devoir de défendre l'environnement (Article 27 de la Constitution) et aux associations environnementales qui peuvent se constituer partie civile (Article 109 de la loi-cadre), de donner à ce droit son effectivité. Trois mécanismes ont été prévus à cet effet :

* *L'Information* : pour que le droit béninois de l'environnement soit effectif, il faut qu'il soit appliqué, ce qui implique l'information des citoyens (Article 3 de la loi-cadre) sur les nouvelles procédures lui permettant l'accès au juge. "Une bonne justice requiert de bons requérants".

On espère que la participation active des citoyens à l'élaboration des décisions environnementales par le truchement des procédures d'audience publique et d'étude d'impact, pourra marquer un progrès du contentieux environnemental au Bénin.

* *La possibilité d'ester en justice* : la Constitution béninoise du 11 décembre 1990 donne la possibilité au citoyen de faire constater l'inconstitutionnalité d'une loi environnementale soit directement, soit par la

procédure de l'exception d'inconstitutionnalité. (Art. 122). Par ailleurs la loi-cadre sur l'environnement permet aux associations compétentes en matière d'environnement, légalement reconnues et représentatives, de déclencher l'action publique en se portant "partie civile", pour les atteintes à l'environnement.

* *Les moyens financiers d'agir* : pour étayer un avis lors de l'audience publique, proposer une contre-étude d'impact ou apporter des preuves en justice, les expertises techniques et donc les moyens financiers sont nécessaires. Il est souhaitable que les ONG environnementales qui manquent cruellement de moyens, obtiennent une aide financière publique pour défendre leurs vues en justice.

Propositions pour l'avenir

Il est nécessaire d'amener le citoyen et les associations béninoises à apprendre la "droiture" en matière d'environnement, à une éducation environnementale à laquelle ni les lois, ni les taxes ne sauront suppléer.

Dans cette démarche, le juge environnemental béninois se doit d'être le ténor d'une conception dynamique du droit de l'environnement en général et du contentieux environnemental et contribuer ainsi à la construction progressive d'une jurisprudence du droit à l'environnement au Bénin. Il faut renforcer la compétence des juges et des juridictions nationales pour les questions d'environnement et de développement durable.

Le nouveau rôle d'acteurs des citoyens et ONG d'environnement dans le domaine du droit de l'environnement doit être accru afin de promouvoir la démocratie participative.

Le militantisme vert doit être soutenu ; l'écologisme politique doit se restructurer afin que les partis "verts" puissent porter dans les villages, fermes et hameaux la bonne parole écologique.

Conditions juridiques de la gestion intégrée de l'environnement

Définitions et considérations générales

Définitions : la gestion intégrée de l'environnement permet non seulement de connaître l'incidence du fonctionnement d'une entreprise, d'un projet ou programme sur l'environnement et par conséquent le coût en réalité qu'elle génère pour la société, ou l'avantage qu'il peut produire (externalisation des avantages économiques, sociaux et culturels) mais elle permet également, par une parfaite internalisation de mieux adapter les choix de gestion.

Considérations générales : La loi-cadre sur l'environnement en disant dans son Article 4 alinéa c "la protection et la mise en valeur de l'environnement doivent faire partie intégrante du plan de développement économique et social et de la stratégie de sa mise en œuvre " et dans l'Alinéa d : " les différents groupes sociaux doivent intervenir à tous les niveaux dans la formulation et l'exécution de la politique nationale en matière

M. Kana GABA BOCO

d'environnement ... ", impose de véritables obligations à l'Etat béninois et institue le principe général du droit de l'environnement qu'est le principe d'intégration des préoccupations environnementales dans les autres politiques.

De même, ce principe d'intégration est pris en compte par les Articles 87 à 105 de la loi-cadre qui prévoient à cet effet les procédures de l'Etude d'Impact sur l'environnement (EIE), l'Audit environnemental, l'Audience publique sur l'environnement, le Plan d'urgence et les mesures d'incitation.

L'Agenda 21 National du Bénin constitue également un outil d'intégration des exigences d'environnement et du développement durable.

Aujourd'hui au Bénin, une politique environnementale spécifique ne se justifie plus et les responsables des politiques autres que celle de l'environnement, intègrent de plus en plus dans leurs programmes d'actions et de décisions, les préoccupations environnementales.

Au plan juridique, des efforts se sont poursuivis pour renforcer l'assise juridique et administrative, de l'Etude d'Impact sur l'environnement (EIE) et de l'Audit environnemental et fixer clairement les conditions d'application des dispositions législatives y relatives. Ainsi ont été pris les Décrets portant : Audience publique en République du Bénin, Audit environnemental en République du Bénin, et Etude d'Impact sur l'environnement en République du Bénin et ses guides d'application que sont :

- le guide général de réalisation d'une Etude d'Impact sur l'environnement,
- le guide sectoriel d'étude d'impact sur l'environnement des projets de route sur la base duquel est réalisé le rapport d'EIE sur la Route ABOKI par exemple,
- le guide d'Etude d'Impact sur l'environnement des projets d'adduction d'eau,
- le guide sectoriel d'étude d'impact sur l'environnement des projets d'électrification,
- le guide sectoriel d'étude d'impact sur l'environnement des projets de centrales hydroélectriques sur la base duquel sont réalisées les évaluations d'impact sur les Projets hydroélectriques de Nangbéto et de Adjaralla,
- le guide sectoriel d'étude d'impact sur l'environnement des projets de gazoducs.

D'autre part, au plan institutionnel, diverses initiatives ont été lancées pour promouvoir l'intégration, la coordination et la coopération inter-institutionnelle dans le domaine de l'environnement. Ainsi, le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MENU), la Commission Nationale pour le Développement Durable (CNDD), le Centre Béninois pour le Développement Durable (CBDD) et l'Agence Béninoise pour l'Environnement (ABE) par ses groupes de travail, tentent à travers leurs

activités, de promouvoir cette approche intégrante de l'environnement dans les politiques sectorielles.

Toutefois, si le cadre juridique et institutionnel dans le domaine de la gestion intégrée de l'environnement a été balisé par la loi-cadre, les différents décrets d'application et les guides général et sectoriel cités *supra*, il reste encore beaucoup à faire pour compléter et améliorer le cadre juridique et institutionnel de cette gestion intégrative dans le sens d'une couverture complète de tous les autres aspects qui restent non couverts et dans le sens d'une réorganisation et d'un réaménagement des instruments et mécanismes existants qui répondent peu aux nouvelles formes, techniques et procédures d'intégration dans le domaine de la gestion de l'environnement.

Perspectives et progrès à réaliser vers l'intégration

En dépit des performances citées ci-dessus, il existe encore des cas de projets mis en place par des organismes différents dans une même région, localité, ville ou village ou des localités voisines, sans concertation, ni discussion sur les meilleurs moyens de travailler ensemble et sans prise en considération des préoccupations environnementales. Il est nécessaire d'améliorer la coopération entre organisations et institutions en vue d'intégrer les questions environnementales dans leurs politiques sectorielles. Il convient donc de promouvoir les rapports d'échange entre les différentes conventions mondiales, régionales, sous régionales en vigueur au Bénin en instituant un Comité National de concertation entre les Points focaux desdites Conventions ; adopter un plan national coercitif ou une stratégie obligatoire d'environnement et de durabilité devant servir de base à la politique d'intégration de la protection de l'environnement à tous les éléments importants du processus de développement. ; renforcer les procédures et mécanismes administratifs dans le sens de la prise en compte de mesures juridiques, économiques et techniques de protection de l'environnement, par exemple, par la prise de directives ou principes directeurs concernant l'approche systémique de la gestion de l'environnement ou la gestion intégrée de l'environnement ;

vulgariser les textes législatifs et réglementaires sur la gestion intégrée de l'environnement (dispositions juridiques et administratives sur l'EIE, l'audit d'environnement, plans d'urgence, directives, code de bonne conduite, participation et audience publique, etc ...) ;

mettre un accent particulier sur l'intégration sectorielle externe par laquelle le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme devra prendre en compte les intérêts sociaux et économiques tandis que les autres ministères prendront en compte l'environnement ;

obliger les ministères sectoriels notamment, l'Agriculture, l'Energie, les Mines, l'Hydraulique, le Transport, les Travaux Publics, le Plan, les Finances, l'Economie et l'Environnement bien sûr, à rendre compte périodiquement de leurs stratégies d'intégration environnementale et de développement durable ;

M. Kana GABA BOCO

promouvoir l'intégration de gestion qui concerne l'évaluation des impacts sur l'environnement ainsi que les systèmes de gestion et les politiques de produits pour prévoir et minimiser les incidences environnementales ; de même que l'intégration de marché axée sur le rôle important joué par les prix, les taxes et les subventions dans l'encouragement de types particuliers d'activités économiques sectorielles ;

promouvoir les initiatives locales ou régionales axées sur l'intégration et le développement durable en soutenant les départements, les communes, les villages, les ONG et les partis écologistes ;

encourager le citoyen béninois à intégrer une dimension écologique dans son comportement quotidien ;

adopter une code de bonne conduite à l'attention des décideurs et des citoyens; insistant sur l'importance de la prise en compte des exigences de l'environnement dans leurs décisions et comportements ;

capitaliser les expériences de projets orientés sur les approches d'intégration comme par exemple le Projet régional de lutte contre la pollution de l'eau et conservation de la diversité biologique dans le Grand Ecosystème Marin du Golfe de Guinée (Projet Régional GEM/GOG). Il s'agit d'un grand projet régional financé par le FEM et le PNUE, impliquant le Bénin, qui développe une gestion intégrée de l'information et du système de prise de décision pour la gestion de l'écosystème et une approche à grande échelle holistique pour l'évaluation et le contrôle ;

renforcer des mécanismes régionaux et sous-régionaux d'intégration qui comporte la gestion de l'environnement dans leur agenda; par exemple l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA), la Conférence Ministérielle Africaine sur l'Environnement (CMAE), etc...

Substances et activités dangereuses

Considérations générales : le Bénin à l'instar des autres pays du monde en développement et du monde industrialisé, est confronté aux problèmes de contrôle et de gestion des substances chimiques toxiques, des déchets dangereux, des déchets solides et des eaux usées, des déchets radioactifs et des activités y relatifs.

Pour faire face à ces défis, le Bénin a, tout d'abord, adhéré aux conventions internationales y afférant : la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur élimination, ratifié le 16 octobre 1997 ; la Convention sur la procédure du consentement informé préalable en connaissance de cause en matière de gestion et de contrôle des produits chimiques interdits ou strictement réglementés faisant l'objet d'un commerce international ; la Convention de Stockholm sur les Polluants Organiques Persistants (POP), adoptée par le Bénin, signée par le Bénin ; la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets

Bénin

dangereux, le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, signée le 30 janvier 1991.

Le Bénin a ensuite prévu dans son AGENDA 21 national le chapitre 18 relatif à la Gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques et des déchets dangereux y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux et le chapitre 19 concernant la gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et des eaux usées puis les Articles 65 à 85 relatifs aux déchets, aux installations classées et aux substances chimiques nocives ou dangereuses dans la Loi-cadre sur l'environnement.

Enfin, le Bénin a élaboré le document portant Profil National du Bénin pour évaluer les Capacités Nationales de Gestion des Produits Chimiques qui vise à évaluer les capacités nationales en matière de gestion des produits chimiques avec un accent particulier sur les forces et faiblesses à combler dans le système actuel de gestion, et évaluer les mesures et dispositions à prendre sur les plans juridique, institutionnel, administratif et technique en vue de minimiser les aspects négatifs liés au cycle de vie des produits chimiques.

Il a également élaboré le document d'enquête sur le Bromure de Méthyle, le document portant Politique Nationale d'Assainissement au Bénin

Par ailleurs, le Projet de Gestion des Déchets Solides dans les villes de Cotonou et de Porto-Novo (les plus grandes agglomérations du pays) est en cours de réalisation ; de même que le Projet de Gestion Urbaine décentralisée des villes de Cotonou, Parakou et Porto-Novo, qui comporte un volet important consacré à l'Assainissement urbain et la gestion des déchets.

Malgré les actions identifiées ci-dessus, aucune amélioration générale des tendances n'a été constatée pour les raisons suivantes : absence d'une politique nationale de gestion des substances et activités dangereuses, absence d'une législation cohérente et efficace qui fédérerait et réformerait une ancienne loi sur la réglementation phytosanitaire et la dizaine de décrets et arrêtés interministériels et ministériels désuets sur les substances dangereuses et activités qui leur sont associées.

Il est aujourd'hui urgent pour le Bénin de mettre en place des politiques et des programmes qui garantissent une gestion et un contrôle écologiquement rationnelle des substances et activités dangereuses.

Perspectives d'évolution du droit des substances d'activités dangereuses: au niveau du contrôle des substances chimiques toxiques : le Bénin devra appliquer la Convention de Bâle déjà ratifiée, ratifier la Convention de Bamako, évaluer les risques chimiques par un inventaire systématique des produits chimiques toxiques et dangereux fabriqués et/ou commercialisés au Bénin, fournir au public des informations sur les risques chimiques, adopter

M. Kana GABA BOCO

une Loi-cadre sur les substances et activités dangereuses qui limite les dangers liés aux substances et aux activités chimiques à travers la prévention de la pollution, le contrôle des émissions, l'étiquetage des produits et les réglementations d'emploi ;

limite ou interdit les substances toxiques à effet durable et bioaccumulatives, ainsi que les produits dont l'utilisation ne peut être efficacement contrôlée ;

encourage le remplacement des produits chimiques (engrais chimiques, pesticides, insecticides etc ...) par d'autres méthodes de lutte phytosanitaire, notamment biologiques ;

annule et retire l'agrément donné à certains produits dangereux sur la base de critères reconnus comme insuffisants ou dépassés ;

prévoit une politique fondée sur le principe de la responsabilité du producteur des substances dangereuses ;

crée une Inspection Nationale de substances et activités chimiques chargée du contrôle et de la gestion stricte et un Centre d'intervention d'urgence et de traitement en cas de contamination chimique ;

Le Bénin devra par ailleurs adhérer aux Directives de Londres relatives à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet de commerce international et promouvoir les échanges d'information d'origine nationale et internationale sur les substances et activités toxiques à travers la création d'un Centre National d'Information Chimique (à l'état de projet) qui sera une banque centrale de données scientifiques, techniques, économiques et juridiques sur les produits chimiques, connectée au Réseau Mondial d'Informations sur les produits chimiques (GINC) et à travers la création d'un Réseau national et sous régional de contrôle des substances chimiques et au moyen de la sensibilisation de la population pour une bonne gestion des produits chimiques.

Le Bénin devra en outre solliciter, l'assistance technique extérieure en matière de gestion et de contrôle des substances et activités chimiques toxiques, créer et mettre à jour le Registre National des Substances Chimiques Potentiellement Toxiques (RNSCPT) et préparer les profils de ces substances, soutenir l'élaboration d'un système mondialement harmonisé de classification et d'étiquetage des produits chimiques en cours au niveau de l'OCDE, l'OIT, l'UNCETDG, l'IOMC et enfin élaborer à l'attention des industries, un Code de conduite.

Ce code de bonne conduite devra donner des lignes directrices sur la diffusion des informations relatives aux risques potentiels et à l'élimination des substances chimiques et la pratique de la transparence en matière d'information publique sur les rejets accidentels et les émissions normales de substances toxiques.

Le Bénin devra encore mettre en place dans les localités des dispositifs de prévention et de planification préalable des accidents et des plans d'urgence

Bénin

efficaces en collaboration avec le Programme APPEL du PNUE et renforcer les capacités des institutions nationales à surveiller et à détecter le trafic illicite des produits toxiques à l'intérieur et au niveau des-zones frontalières.

Perspectives d'évolution du droit des substances d'activités dangereuses: au niveau au niveau de la gestion des déchets dangereux y compris les déchets biomédicaux. Le Bénin devra intégrer dans les plans nationaux de protection de l'environnement des objectifs clairs de réduction du volume des déchets dangereux ;

mettre en œuvre des programmes qui identifient les divers types de déchets et leurs impacts, limitent leurs quantités et assurent leur élimination dans les meilleures conditions de sécurité ;

appliquer le principe "pollueur-payeur" ;

faire changer les procédures industrielles et fixer des objectifs pour réduire les quantités de déchets dangereux et les émissions nocives par unité de production. Les entreprises devraient promouvoir des méthodes de production moins agressives et veiller à ce que les normes béninoises relatives aux déchets dangereux soient respectées ;

identifier toutes les décharges de déchets dangereux contaminées et les populations qu'elles menacent, et prendre sans délai les mesures requises pour éliminer les risques ;

exiger des industries un effort soutenu de recherche pour promouvoir des méthodes de production propres ainsi que des techniques de prévention et de recyclage et leur fournir l'assistance à cette fin ;

évaluer l'impact sur l'environnement des industries existantes en vue d'améliorer leur gestion des déchets dangereux ;

promouvoir des programmes de formation à l'intention des personnels de l'industrie et des fonctionnaires ;

construire des installations de traitement des déchets dangereux à l'échelon départemental. Les industries devraient traiter, recycler, réutiliser et éliminer les déchets sur les lieux de leur production ou à proximité ;

poursuivre la construction des incinérateurs dans les centres de santé ;

veiller à ce que les Forces Armées se conforment aux normes nationales relatives au traitement et à l'élimination des déchets dangereux ;

faire recours au transfert de technologies douces, aux méthodes de production propre et aux compétences nécessaires pour leur application au Bénin ;

réglementer sévèrement l'importation des épaves de véhicules, d'engins de toutes sortes et d'objets déversés par les pays industriels au Bénin ;

interdire l'exportation de déchets dangereux des pays industriels au Bénin ;

créer des fonds départementaux de Gestion des déchets dangereux prélevés auprès des usines et qui permettront d'aider les provinces qui accueillent des décharges de déchets industriels dangereux ;

prendre en application des dispositions de la Loi-cadre sur l'environnement, un décret d'application relatif aux substances chimiques nocives ou dangereuses.

M. Kana GABA BOCO

Perspectives d'évolution du droit des substances d'activités dangereuses: au niveau des déchets radioactifs : le Bénin ne dispose pas d'un programme nucléaire. Toutefois, il convient de promouvoir des techniques permettant de limiter la production des déchets radioactifs par la médecine pour la recherche et dans l'industrie ; garantir la sécurité du stockage, du traitement, du conditionnement, du transport et de l'élimination de ces déchets ; recourir à l'assistance technique extérieure requise pour traiter ces déchets, ou faire en sorte qu'il retournent les résidus radio-actifs aux fournisseurs ; promouvoir une gestion sûre et écologiquement rationnelle des déchets radioactifs, comportant la réalisation d'étude d'impact sur l'environnement ; interdire l'importation de substances radioactives au Bénin ; interdire le déversement des déchets radioactifs dans les cours d'eau, dans les zones côtières et en mer ; surveiller le trafic illicite des déchets radioactifs au Bénin ;

Perspectives d'évolution du droit des substances d'activités dangereuses au niveau de la gestion des déchets solides et des eaux usées : le volume croissant de détritiques et d'eaux usées produits par les villes béninoises représente une grave menace par la santé et l'environnement. Les tendances actuelles qui se dessinent dans le sens d'une solution au problème de ces déchets, consistent à élaborer et mettre en œuvre des politiques et stratégies axées sur le changement des styles de vie et des modes de production et de consommation visant à réduire le volume des déchets ; mettre en œuvre des projets de Gestion des Déchets et d'Assainissement dans les principales villes du pays afin de limiter la production de déchets, de promouvoir des systèmes adéquats de collecte et de traitement des ordures et d'en favoriser la récupération et le recyclage ; conduire des campagnes de sensibilisation en collaboration avec les pouvoirs locaux, les ONG, les Associations de développement ; encourager le recyclage en finançant des projets axés sur le traitement local des ordures, la production du compost, la récupération des eaux usées ou la production d'énergie à base de déchets ; créer éventuellement une bourse de déchets et des Fonds Départementaux de gestion des déchets solides et liquides qui seront alimentés par les taxes sur ordures ménagères et eaux usées ; créer également des centres de traitement des déchets ; prendre un décret d'application de la Loi-cadre sur l'environnement concernant la gestion spécifique des déchets solides et liquides.

Le financement de l'environnement

Considérations générales

La problématique du financement de l'environnement au Bénin a pris, depuis quelques temps, de l'importance en raison de l'acuité des problèmes écologiques, de la complexité de la gestion de l'environnement.

Le responsabilité première de la protection de l'environnement relève de l'Etat béninois qui y consacre depuis quelques années d'importants efforts financiers qui restés très insuffisants face aux graves défis de la pollution atmosphérique, de la perte de la biodiversité, des changements climatiques, de la désertification etc ...

Par exemple la mise en œuvre au Bénin des activités prévues dans l'Agenda 21 National qui requièrent un financement global de 209. 434. 090. 000 F. CFA sur 5 ans et dans le Plan stratégique 2002 - 2006 du Ministère de l'environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MENU) qui affichent un coût de 111 451 000 F CFA.

La recherche de financement demeure donc une préoccupation pour les institutions environnementales béninoises publiques et privées qui sont appelées à mobiliser tous azimuts les fonds nécessaires à l'exécution de leurs programmes.

Perspectives d'évolution de la politique de recherche de financement

L'option en matière de financement de l'environnement est de promouvoir pour les 5 prochaines années, une politique offensive de recherche de financement à travers le recours aux sources internes et externes de financement :

- Recourir au financement d'origine interne : mobiliser les ressources publiques additionnelles, créer des Fonds nationaux de désertification, de lutte contre la pollution, d'élimination des déchets etc ... orientés vers le financement des initiatives par les communautés locales, éliminer les subventions aux produits pétroliers, à l'eau et à l'énergie afin de dégager les ressources additionnelles pour l'environnement, développer les mécanismes fiscaux que sont :
 - la taxation anti-pollution ou redevance sur les émissions et les rejets des polluants dans l'air, l'eau ou les sols en fonction de la quantité et du type de polluants ;
 - les redevances pour services rendus afin de couvrir les coûts du traitement collectif des effluents pour des déchets ou taxation sur les déchets ;
 - la taxation et les redevances sur les produits toxiques, nocifs pour l'environnement au stade de la production, de la consommation ou de l'élimination.
 - la taxe forestière à imposer aux exploitants qui ne remplacent pas les arbres abattus.
 - les systèmes de consignation lors de l'achat de produits potentiellement polluants.
 - la taxation des transactions de change.
- Rentabiliser en exploitant commercialement ou en privatisant certains équipements intéressant l'environnement (traitement des eaux, production d'électricité, gestion des déchets, transports en commun, pétrole, entreprises publiques industrielles).

M. Kana GABA BOCO

- Recourir aux crédits à intérêts bonifiés auprès des banques privées qui ont une "conscience écologique".
- Exploiter les sources locales de crédit (CLCAM, Fonds de Développement Villageois, USPP, GV).
- Recourir aux sources informelles de crédit à l'environnement.
- Réduire les dépenses militaires budgétivores afin de dégager des fonds à redistribuer à l'environnement.
- Promouvoir des activités écologiques génératrices de recettes sur la base de schémas d'autofinancement.
- Appliquer rigoureusement le principe pollueur-payeur qui permet de générer des recettes substantielles.
- Recourir aux dons et legs aux institutions environnementales
- Créer des fonds fiduciaires ou des fondations pour mobiliser des flux financiers importants pour la préservation de la biodiversité.
- Faire payer les amendes, et les redevances issues des recherches sur les ressources biogénétiques et facturer les autorisations et certificats à délivrer.

La Loi-cadre sur l'environnement a par ailleurs prévu une autre technique de financement qui consiste en des mesures d'incitation fiscale (détaxes) au profit d'entreprises publiques et privées qui favorisent la mise en oeuvre d'écotechnologies (Article 105).

Appel au financement extérieur : pour couvrir les dépenses supplémentaires à encourir pour l'exécution de ses projets environnementaux et de son Agenda 21 National, le Bénin oriente son regard vers les mécanismes financiers suivants :

- les financements bilatéraux de l'Aide publique au développement par les pays riches (Etats-Unis (USAID), Allemagne (GTZ), France (AFD, MICAC), Pays-Bas (CBDD), Danemark (DANIDA), Norvège, la Suisse etc ...)
- les mécanismes financiers multilatéraux constitués par les grandes organisations internationales de financement que sont :
 - . l'Association Internationale de Développement (AID/Banque Mondiale)
 - . le Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM)
 - . le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
 - . le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)
 - . l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)
 - . le Fonds International pour le Développement Agricole (FIDA)
 - . l'Organisation de coopération et de Développement Economique (OCDE).
- Les mécanismes financiers régionaux au niveau de
 - . l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)
 - . la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)
 - . l'Union Monétaire Ouest Africaine (UEMOA)
 - . l'Union Européenne (EU)

- . l'Accord ACP/UE
- . la Banque Africaine de Développement (BAD)
- . la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD) - etc ...

- Les financements par les ONG internationales de préservation de l'environnement :
 - . le Fonds Mondial pour la Nature (WWF)
 - . l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN)
 - . les Amis de la Terre
 - . l'Organisation Ecologique GREEN - PEACE

- Les mécanismes de conversion de dette en programmes de financement de l'environnement encore appelés "échanges Dette contre Nature"

- Les nouvelles modalités de financement de l'environnement que sont :
 - . les Fonds d'affectation spéciale du PNUE
 - . les Comptes spéciaux gérés par le PNUE
 - . les Fonds fiduciaires, les fondations,
 - . les dotations, les subventions ou dons, les Fonds renouvelables, les Fonds sociaux.
 - . les Fonds créés par les Conventions mondiales sur l'environnement (le FIPOL, le Fonds Multilatéral aux fins d'application du Protocole de Montréal, les systèmes de financement pour la mise en oeuvre des conventions de Bâle, de Stockholm, de la Biodiversité, le guichet de financement FEM pour combattre la désertification etc ...),
 - . le Fonds de la Francophonie pour l'environnement et le Développement ou Fonds FORE.
 - . le Fonds Multilatéral de conversion de dette
 - . la création des SICAV vertes
 - . les mécanismes de cofinancement
 - . la création de péage sur les transports aériens pour sauvegarder l'atmosphère, etc ...

- Les contributions de contrepartie financière : pour mobiliser amplement les financements extérieurs, le Bénin s'est résolument engagé pour le respect des conditionnalités de contrepartie financière versée régulièrement aux institutions de financement partenaires et aux Conventions auxquelles il est partie.

La Gestion locale de l'environnement

Considérations générales

Les collectivités et pouvoirs locaux ont un rôle déterminant à jouer dans la promotion d'un environnement sain et d'un développement durable dans la mesure où nombre de problèmes environnementaux (érosion des sols, désertification, déforestation, pollution de l'eau et de l'air, destruction de

M. Kana GABA BOCO

la faune et de la flore) sont étroitement liés aux activités locales et peuvent être gérés localement avec succès.

La loi 97 - 029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des Communes en République du Bénin a conféré d'importantes compétences en matière environnementale aux conseils communaux qui sont désormais responsables de la construction et de l'entretien d'infrastructures telles que les routes et réseaux d'adduction d'eau, le réseau d'évacuation des eaux pluviales, les ouvrages d'aménagement des bas-fonds et de protection contre les inondations. Ils ont la charge de :

- la collecte et du traitement des déchets solides et liquides - la délimitation des zones interdites à l'urbanisation,
- la création, l'entretien des plantations, des espaces verts et de tout aménagement public visant l'amélioration du cadre de vie,
- la protection des ressources naturelles notamment les forêts, les sols, la faune, les ressources halieutique, les nappes phréatiques,
- La préservation des conditions d'hygiène et de salubrité,
- l'avis à donner sur tout projet susceptible de porter atteinte à l'environnement.

Aussi, ces conseils communaux ont la responsabilité de définir les politiques locales et servent de relais pour l'application des politiques nationales en matière d'environnement.

Il importe par ailleurs de souligner qu'au niveau du Département ou province, il est créé par la loi 97 - 028 du 15 janvier 1999 portant organisation de l'Administration Territoriale, le Conseil Départemental de Concertation et de Coordination (CDCC) qui est une structure transversale de médiation composée des Maires de Commune, des représentants des producteurs, des commerçants, des parents d'élèves, des femmes.

Ce Conseil présidé par le Préfet du Département, délibère, entre autres, sur les mesures de protection de l'environnement, de l'énergie, des forêts classés et zones cynégétiques, le schéma directeur d'aménagement du territoire.

En tant qu'échelons des pouvoirs publics les plus proches des communautés locales, les autorités locales (Préfets, Conseils communaux) sont particulièrement bien placées, de même que les ONG et associations locales, à éduquer la population, à la faire participer aux différents enquêtes publiques, auditions, referendums locaux, consultations locales, débats publics, réunions de quartier et à la mobiliser en faveur du développement durable.

En outre, pour une responsabilisation et une adhésion des acteurs locaux aux activités de mise en oeuvre des projets environnementaux l'Article 3 du Décret portant Audience publique en République du Bénin, permet aux autorités, ONG locales et au simple citoyen, de solliciter une procédure d'audience publique sur toute action, projet ou programme susceptible d'avoir des effets sur l'environnement. L'audience publique sur l'environnement est en effet la procédure par laquelle les citoyens expriment publiquement leurs

opinions à propos des projets pouvant affecter l'environnement. Ainsi participent - ils aux prises de décisions et à la gestion locale de l'environnement. Il s'agit là d'une forme de démocratie participative qui complète et renforce la démocratie représentative constituée par les conseils communaux et municipaux.

Telle que conçue la participation du public et des collectivités à la gestion locale de l'environnement peut permettre d'atteindre les objectifs d'utilisation soutenable des ressources et d'adaptation des conditions locales aux nécessités du développement.

Toutefois pour renforcer les mécanismes actuels de gestion locale de l'environnement au Bénin, quelques orientations et tendances s'observent déjà

Perspectives d'évolution et voies à explorer

- Elaboration après consultation des citoyens des Agendas 21 locaux par commune.
- Création d'une Cellule Environnementale au sein de chaque administration communale ou municipale pour renforcer les capacités de gestion locale de l'environnement.
- Développement des capacités de gestion administrative, financière, technique et de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales décentralisées
- Reformulation des programmes, politiques, lois et réglementations locaux de manière à favoriser la gestion durable de l'environnement par les communautés
- Promotion des bonnes pratiques d'approches participatives chez les fonctionnaires locaux qui devront désormais :
 - faire passer les priorités des populations locales au premier plan - procurer les droits assurés aux pauvres
 - adopter une approche souple et modifier l'orientation si nécessaire - travailler avec les associations et groupes locaux
 - fonder les interventions sur les compétences et ressources disponibles localement.
 - Former les populations locales pour leur donner de nouvelles forces, de nouvelles idées.
- Création, outre les subventions de l'Etat, un Fonds de soutien aux Collectivités locales décentralisées.
- Création d'une banque de développement des collectivités territoriales décentralisées en vue de financer les initiatives locales.
- Coordination progressive des initiatives et efforts locaux à l'échelon national par la Maison des Collectivités locales (MCC) et la Direction Générale de l'Administration Territoriale (DGAT) déjà créées au Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de la Décentralisation (MISD)
- Conclusion d'ententes, de chartes intercommunales ou d'accords conjoints de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et

M. Kana GABA BOCO

- de développement afin de permettre aux communes de mettre en commun leurs intérêts
- Institution de cadres d'échanges intercommunaux mettant en commun les idées et expériences des paysans, artisans, chercheurs, technologues et autres spécialistes en vue de la diffusion des expériences, réalisations et technologies réussies dans divers domaines.
- Soutien, au plan international, des efforts des autorités locales par :
 - le Centre des Nations Unies pour les Etablissements Humaines (Habitat) pour la collecte d'informations sur les stratégies locales,
 - l'Union Internationale des villes et Pouvoirs locaux, - l'Association Mondiale des Grandes Métropoles
 - le Sommet des Grandes Villes Mondiales
 - la Fédération Mondiale des Cités Unies et Villes jumelées
 - le Programme de Développement Municipal Afrique de l'Ouest et du Centre (PDM)
 - l'Association Internationale des Maires Francophones (AIMF) - le Forum AFRICITES
 - la Coopération bilatérale
 - la Coopération multilatérale - etc ...

Les mécanismes juridiques de contrôle et de suivi des mesures environnementales

Les mécanismes de contrôle existants

Le rôle des moyens juridiques de contrôle et de suivi est important dans la mise en œuvre effective des lois et règlements sur l'environnement au Bénin.

La Constitution béninoise du 11 décembre 1990, les lois spéciales et la loi-cadre sur l'environnement et ses décrets d'application, ont mis en place des mécanismes pour contrôler et suivre l'observance de la législation environnementale. Il y a :

- Le contrôle de la constitutionnalité des lois qui donne la possibilité au citoyen béninois (Article 121 de la Constitution) de saisir la Cour Constitutionnelle sur la Constitutionnalité des lois y compris les lois susceptibles de porter atteinte à son droit à un environnement sain, soit directement, soit par le procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée dans une affaire qui le concerne devant une juridiction. De même le Président de la République ou tout membre de l'Assemblée Nationale peut demander à la Cour Constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité des lois avant leur promulgation (Art. 121).

Aussi la Cour Constitutionnelle se prononce d'office sur la constitutionnalité des lois et de tout texte réglementaire censés porter atteinte aux droits fondamentaux au rang desquels figure le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable (Art 27 et 121 alinéa 2).

Même si la Cour Constitutionnelle n'a encore pas été saisie d'un recours en inconstitutionnalité d'une loi ou règlement qui viole le droit à l'environnement, il faut reconnaître que l'existence de ce dispositif de contrôle est une avancée remarquable du droit béninois de l'environnement.

- Le Contrôle parlementaire

Par le biais de ses moyens d'information et de contrôle que sont les interpellations, les questions écrites, les questions orales avec ou sans débat, les commissions parlementaires d'enquête, l'Assemblée Nationale contrôle l'action du Gouvernement qui est tenu de lui fournir toutes explications qui lui seront demandées sur sa gestion et sur ses activités (Art, 113 de la Constitution) y compris sa gestion environnementale.

- Le Contrôle politique

Les institutions étatiques et les entreprises publiques industrielles sont parfois montrées d'un doigt accusateur par les partis politiques. En 1980, à l'initiative du Parti Communiste du Bénin (PCB), béninois, africains et Européens ont dénoncé un projet d'enfouissement de déchets toxiques à Cana au Sud du Bénin. Tout récemment en septembre 2001, le Parti Ecologiste du Bénin (P E B) a mis en relief le non respect des normes de qualité de l'eau fournie aux consommateurs par la Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE).

- Le Contrôle populaire

Un contrôle très efficace est exercé par les populations qui spontanément refusent que leur localité serve de dépotoir aux autres. Ainsi, en est - on arrivé à parler du syndrome NIMBY, abréviation de l'expression anglaise "Not In My Back Yard " qui signifie en français pas dans mon jardin".

Ce syndrome s'est observé par exemple à EKPE où a été enregistrée une protestation énergique des populations contre le choix de leur localité pour l'implantation d'une station d'épuration des eaux vannes ou de traitement des boues de vidanges de toilettes, susceptible de créer des nuisances réelles ou supposées. Si ce contrôle spontané, informel a empêché la réalisation de projets qui ignoraient totalement la beauté du paysage, la richesse d'un site ou l'avis des habitants, il se révèle aussi comme un parfait obstacle à la réalisation de certaines opérations pourtant nécessaires à une meilleure gestion de l'environnement.

Par ailleurs, il n'est pas superflu de noter qu'une espèce de contrôle diffus est également exercé par les journaux qui dénoncent certaines violations à la législation environnementale, contribuant ainsi à la formation d'une opinion publique favorable à un environnement sain.

M. Kana GABA BOCO

- Le Contrôle administratif

En ce qui concerne l'application de la législation environnementale, les services de l'Etat ont la haute main sur le contrôle :

- Le Ministre de l'Environnement : exerce un contrôle administratif de l'application des lois et règlements par le truchement, soit de la délivrance ou du retrait des certificats de conformité environnementale, des permis et autres autorisations, soit des mises en demeure, des suspensions d'activités, des fermetures d'établissement, des ordres de démolition d'évacuation, d'élimination, des interdictions, des audits environnementaux ; des procédures d'audience publique, des remises en état de sites dégradés (Articles 22, 30, 33, 43, 48, 51, 61, 64, 69, 70, 72, 77, 78, 82, 83, 89, 94, 95, 99, 111, de la loi - cadre sur l'environnement).

- L'Administration maritime : peut arraisonner tout navire surpris en flagrant délit de déversement de contaminant, y compris les hydrocarbures, en mer (Article 117)

- La Police environnementale à travers les inspecteurs de l'environnement, les officiers de police judiciaire, les agents forestiers, les agents d'hygiène, les agents habilités en matière de suppression des fraudes, exerce un contrôle proche du terrain (Article 85 et 106 de la Loi - cadre sur l'environnement) et peut effectuer des saisies (Art 85) et des visites de sites.

1.5.4

- Les Maires de Commune à qui sont transférés d'importances compétences en matière environnementale (Art 93, 94, 95 et 96 de la Loi 97-029 du 15 janvier 1999 portant Organisation des communes) exercent également des fonctions administratives de contrôle (Art 95 . et 96).

- Le contrôle juridictionnel

- Par le juge pénal : les possibilités de recours au juge pénal existent pour faire respecter la législation environnementale (Article 64, 76, 79, 115, 116,118 de la loi-cadre sur l'environnement). La loi-cadre permet aux associations environnementales d'enclencher l'action publique en se portant " partie civile " en matière d'infractions à la législation environnementale (Art. 109) Le dispositif de sanction des violations à la législation environnementale se présente comme suit :

. Le référé qui permet en cas d'urgence, d'ordonner des évacuations ou démolitions d'un meuble, des mesures d'assainissement, des fermetures d'établissement(Article 64, 76, 79).

. Les mesures conservatoires : telles que les suspensions d'exécution

. La transaction, modalité de traitement extra-juridictionnel des infractions à loi environnementale (Article 108)

. L'amende à verser par le contrevenant de 10 000 F CFA à 1 000 000 000 de FCFA (Article 112 à 122).

Bénin

- . La peine privative ou restrictive de liberté de 30 jours à 20 ans d'emprisonnement.
- . La saisie ou le retrait d'objets de délit à l'environnement (Art. 116 et 118)
- . La condamnation à la remise en état des sites dégradés ou pollués aux frais et dépens du contrevenant (Article 115 de la loi - cadre).

- Par le juge administratif

. le contrôle de la légalité des actes du Ministre de l'Environnement est prévu et permet à toute personne physique ou morale de saisir la juridiction administrative du rejet par ledit Ministre d'une demande de mise en œuvre de la procédure d'audience publique (Article 101). Ainsi, le Ministre ne doit pas se contenter de faire observer la législation environnementale, il doit lui-même se conformer au droit de l'environnement.

Au Bénin, le système juridique relatif à l'environnement s'est efforcé de mettre en place des mécanismes de contrôle et du suivi des règles environnementales qui comprennent :

- l'intervention de tribunaux s'assurant de la constitutionnalité des projets de loi,
- le contrôle juridictionnel par le juge qui réprime pénal les infractions à l'environnement et par le juge administratif qui contrôle la légalité des actes des autorités environnementales,
- le contrôle administratif par les ministres, les autorités municipales communales, la Police environnementale et l'Administration maritime et
- les contrôles politique et populaire informels qui s'imposent progressivement.

Mais, le caractère récent du droit béninois de l'environnement et donc de ce dispositif de contrôle et l'absence de culture administrative, juridique et environnementale, aggravée par le manque de moyens, ne permettent pas encore d'exercer ces différents contrôles.

Perspectives d'évolution :

- Informer amplement les citoyens sur le droit béninois de l'environnement, sur les mécanismes de contrôle des normes environnementales et sur les nouvelles procédures d'accès au juge pour faire respecter leur droit à l'environnement, ce qui contribuera à la construction progressive d'une jurisprudence dans ce domaine.
- Former les juges béninois à la chose environnementale.
- Elaborer une stratégie efficace permettant de promouvoir le contrôle juridique de la législation environnementale.
- Procéder à des échanges bilatéraux et internationaux de données d'expérience sur les stratégies de surveillance et de mesures d'incitation à l'auto-surveillance de l'application des lois et règlements environnementaux.