

Cuba

Jean-Marie BRETON

Professeur

Directeur du C.R.E.J.E.T.A.

Université des Antilles-Guyane (Guadeloupe)

I- EVOLUTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992

En juillet 1997, Cuba s'est dotée d'une nouvelle législation basique en matière environnementale, dans la logique et la continuité des principes et recommandations arrêtées juin 1992 à l'occasion du "Sommet de la terre" de Rio. Il s'agit en l'occurrence la *loi-cadre n° 81, du 11 juillet 1997, sur l'Environnement*¹.

C'est en l'occurrence le Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Environnement (CITMA) qui a été investi de la responsabilité de sa mise en œuvre, lui-même mis en place quelques années plus tôt en 1994. La nouvelle législation va dès lors servir de base et de référence aux programmes en matière environnementale en voie d'élaboration, et jouer un rôle déterminant dans le développement économique de Cuba et dans la gestion corrélative de ressources naturelles uniques dans la Caraïbe sinon même dans le monde.

Cette démarche est le fruit d'une évolution qui trouve ses origines dans la période antérieure à la Conférence de Rio, mais qui, après 1992, a été largement dynamisée par celle-ci et s'inscrit directement dans son esprit aussi bien que dans sa cohérence.

¹ "Gaceta Oficial del gobierno de Cuba", Ley del Medio Ambiente, Anno XVC, n°7, 11.07.1997, p.47 et s..

Jean-Marie LEBRETON

Mise en œuvre et application du droit de l'environnement

L'environnement naturel de Cuba, l'un des plus altérés de l'hémisphère ouest, revêt, si l'on en croit des études scientifiques autorisées, une signification biologique particulièrement originale. En bref, il s'agit d'un environnement dans lequel les accidents géographiques et les aléas du développement ont concentré des formes de vie assez rares dans des poches naturelles, représentant la concentration la plus élevée d'espèces endogamiques de l'hémisphère. C'est également un environnement, contrairement aux autres pays latino-américains, dont les ressources sont assez bien connues des scientifiques et dont la protection a été organisée relativement tôt.

La loi de 1997, qui se situe dans l'esprit et la continuité de la précédente *loi n° 33, du 10 janvier 1981, relative à la protection environnementale et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles*, constitue à cet égard l'aboutissement d'une démarche normative de près de trois quarts de siècles, les premiers textes relatifs à la protection des espaces naturels remontant aux années 1930. Au terme d'une réflexion et de travaux qui vont être diligentés sous les auspices du CITMA, à partir de 1994, et dans le cadre de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une Stratégie nationale pour l'Environnement consécutive à la signature par Cuba de la Convention de Rio, en 1992, puis de l'adoption des principes de l'Agenda 21, en 1993, la loi-cadre sur l'Environnement est adoptée dans le but de donner un support juridique et un prolongement opérationnel aux objectifs fixés par ladite Stratégie.

Le nouveau dispositif législatif comporte 163 articles, regroupés en 14 Titres, concernant respectivement :

- Les Nomenclatures, principes juridiques, concepts basiques et objectifs
- Le Cadre institutionnel
- Les Instruments de la politique et de la gestion environnementale
- Le Commerce et l'environnement
- Les Dispositions communes aux titres 5 à 14
- Les Secteurs particuliers de la protection environnementale
- Les Ressources énergétiques
- Les Catastrophes naturelles et autres
- Les Dispositions relatives à l'agriculture durable
- L'Usage durable des ressources paysagères
- Le Développement durable du tourisme
- La Préservation de l'héritage culturel associé à l'environnement naturel
- Les Dispositions relatives à la santé et à la qualité de la vie en cohérence avec les facteurs environnementaux
- La Protection environnementale du travail

On remarquera immédiatement le caractère exhaustif du nouveau dispositif, et son souci d'appréhender l'ensemble des problématiques directement ou indirectement liées à la prise en compte de l'environnement

dans les différents secteurs de la vie publique et privée. Nombre de thèmes originaux y figurent, que l'on trouve plus rarement, ou de façon plus fragmentaire, dans les législations environnementales d'autres Etats.

Ainsi, entre autres, de la prise en compte de l'environnement dans les relations commerciales, de la gestion de l'agriculture dans une perspective de développement durable, de la prise en compte d'une démarche touristique également appréhendée sous l'angle de la durabilité, implicitement porteuse des thématiques du tourisme durable et de l'écotourisme, de la place faite à l'environnement et au patrimoine culturel, de la mise en exergue de la santé et de la qualité, comme implicitement du cadre- de vie, porteuse de la reconnaissance implicite d'un véritable droit à l'environnement, etc.

Sans pouvoir entrer dans les détails d'une présentation analytique des multiples dispositions de ce texte, on abordera successivement ci-après :

- les antécédents et la problématique du dispositif législatif environnemental
- l'économie générale et les lignes de force de la loi-cadre
- les implications et les enjeux de sa mise en œuvre

Les antécédents et la problématique environnementale

Malgré l'adoption, pour l'essentiel, en 1976, d'une disposition constitutionnelle impartissant au gouvernement d'assurer la protection de l'environnement et des ressources naturelles, les espaces naturels cubains ne feront pratiquement l'objet d'aucune gestion jusqu'en 1981, date d'adoption de la première loi "environnementale" susmentionnée. Bien qu'exprimant des objectifs ambitieux, celle-ci pêcha par une exécution manifestement insuffisante, faute de pouvoir s'appuyer sur un programme corrélatif cohérent.

La participation de Cuba à la Conférence de Rio devait donner un nouvel élan à cette démarche, l'Etat entendant ne pas rester en retrait du processus mondial engagé à cette occasion. Il se dotera en 1994 d'une structure ministérielle opérationnelle à cet effet (CITMA), érigée en organe principal de la politique environnementale nationale, doté de missions élargies dans ce domaine. Bien que l'environnement n'en constitue que l'un des domaines de compétence, la réorganisation de l'appareil gouvernemental devait toutefois lui reconnaître une place privilégiée au sein du nouvel organigramme de l'administration centrale de l'Etat, en le dotant d'une autorité transversale à l'endroit des autres départements, autorité dont on ne peut préjuger de sa capacité de mise en œuvre effective, mais qui s'inscrit, in se, bien au-delà des schémas institutionnels et fonctionnels préexistants, dès lors que le nouveau ministère est conçu comme l'instrument privilégié de la planification et de la législation environnementales.

Il se compose de différentes directions générales, instituts et agences, parmi lesquels une place spécifique doit être faite à la Direction de la Politique Environnementale, et à l'Agence de l'Environnement. La Direction va notamment jouer un rôle-clé dans la préparation et l'adoption de

Jean-Marie LEBRETON

la loi-cadre de 1997. L'Agence est pour part le principal responsable de l'application de la législation environnementale (incluant la délivrance des permis et les contrôles, les études d'impact environnemental, et la gestion des aires protégées).

Simultanément, les responsables du Ministère ont été impliqués dans la préparation de la Stratégie Nationale de l'Environnement susvisée, formellement adoptée en 1997, document formellement présenté comme "*constituant la mise en œuvre nationale de l'Agenda 21*" (loi-cadre, art. 8), exprimant la prise de conscience et l'attente du pays à l'endroit des problèmes environnementaux, ainsi que des mécanismes susceptibles d'y apporter des solutions concrètes et efficaces, tout en développant une critique réaliste de la situation existante. La Stratégie² a notamment entendu initier un processus de stratégies opérationnelles destiné à régir les choix et la mise en œuvre de la politique environnementale sur le long terme.

L'étape suivante va être logiquement marquée par l'adoption d'une législation environnementale rénovée, complétée et actualisée, répondant à l'exigence d'effectivité de l'exercice des responsabilités du ministère dans la gestion de l'environnement. Celle-ci s'inscrit, on l'a dit, dans la continuité de la législation originaire de 1981, cette dernière se réclamant, à l'époque, du mouvement "pionnier", en Amérique latine, de régulation normative holistique de l'environnement (avec la Colombie, en 1974, l'Equateur, en 1976, et le Venezuela, en 1976, sans préjudice des démarches plus ponctuelles relevées à Panama et au Salvador).

C'est précisément parce que la loi cubaine de 1981 avait fait l'objet, au fil du temps, de nombreuses critiques (obsolescence matérielle, lacunes sectorielles, inadaptation formelle, nomenclature technique inadaptée, etc), qu'une nouvelle démarche normative sera initiée sans retard par les instances ministérielles compétentes.

On relèvera au passage que le mouvement de restructuration de l'administration centrale de l'Etat, durant les années 1990, va aller de pair avec une tendance favorable à une décentralisation plus accentuée, caractérisée par le renforcement de la capacité de décision des autorités locales en charge de l'environnement, notamment dans la mise en œuvre des instruments de la gestion environnementale.

On soulignera également que les concepts, les problèmes et les instruments visés et appréhendés tant par la conférence de Stockholm de 1972, que par celle de Rio, en 1992, étaient demeurés absents de la loi de 1981, par ailleurs inapte à prendre en compte les mutations afférentes à la situation intérieure cubaine.

Un atelier juridique à cet effet va être mis en place dès 1995, réunissant des juristes nationaux de toutes origines, sous l'égide de l'Office Régional du PNUE pour l'Amérique Latine. Deux projets successifs seront

² Cf. *Programa Nacional de Medio Ambiente y Desarrollo, Republica de Cuba, La Habana, 1995*, Ed. CIDEA, Agencia de Medio Ambiente y CITMA, & WWF.

finalisés en 1995 et 1996, le second comportant en substance les principales caractéristiques de la future loi (identification des principes et des concepts fondamentaux de la protection et de la gestion durable de l'environnement, définition d'un cadre institutionnel de gestion, développement et systématisation des instruments y afférents, détermination des sphères de l'action environnementale et des zones d'action clés). Le texte de loi sera définitivement adopté en juillet 1997, avec l'approbation unanime de tous ceux qui avaient contribué à son élaboration.

L'économie générale et les lignes de force de la loi-cadre

La loi de 1997 a entendu encadrer et régir de manière exhaustive les différentes problématiques et actions dans les différents domaines de la politique et de la gestion environnementales. Bien que toutefois plus courte que le Code préconisé par certains, elle présente un caractère à la fois plus spécifique et détaillée que son antécédent de 1981. Elle s'est voulue plus ambitieuse dans ses objectifs et dans son contenu que tout autre législation comparable aussi bien aux Etats-Unis qu'en Europe, ne serait-ce que parce qu'elle a entendu initier une démarche originale, en faisant quasi table rase du dispositif préexistant.

Son objet a ainsi été de réunir dans un même texte des dispositions pouvant figurer ailleurs dans des documents, régulations et programmes épars ou distincts (air, eau, déchets, bruit, substances toxiques, protection historique, diversité biologique, parcs nationaux, forêts, refuges de faune sauvage, gestion des zones côtières, éducation, recherche et technologie, études d'impact environnemental, planification, etc).

La loi a également pour effet de doter le ministère (CITMA) de pouvoirs assez novateurs pour Cuba. Le processus d'évaluation des impacts environnementaux est ainsi doté d'un statut législatif géré par le ministère lui-même, qui dispose à leur endroit d'une autorité élargie, tant au niveau des projets individuels que pour les plans et programmes émanant des autres institutions. Il en va de même des prérogatives qui sont les siennes dans la délivrance des licences à l'endroit de tout projet affectant l'environnement, en sus des autorisations qui peuvent être conjointement requises par d'autres institutions. Le législateur a en l'occurrence entendu conférer aux EIE une portée opérationnelle renforcée, au-delà des exigences purement procédurales auxquelles peuvent s'en tenir d'autres Etats.

Un survol général du texte permet, de manière plus globale, de mettre en exergue un certain nombre de traits caractéristiques et d'options significatives des nouveaux fondements législatifs de la politique cubaine de gestion de l'environnement. On les envisagera rapidement.

La nouvelle loi regroupe quatre séries de dispositions basiques :

- les premières exposent les principes et les concepts
- les secondes déterminent le cadre institutionnel
- les troisièmes se rapportent aux instruments de la gestion environnementale

Jean-Marie LEBRETON

- les dernières concernent les secteurs qui font l'objet d'une protection spécifique.

Au nombre des principes et des concepts, le droit à un environnement sain est reconnu en tant que droit de l'homme, sa contrepartie résidant dans le devoir civique de protection de l'environnement. Cet ensemble de principes et de droits inclut, entre autres, les principes de précaution et de prévention, le droit à l'information et à la participation au processus de décision environnementale.

Le cadre institutionnel fixe les attributions et les pouvoirs du CITMA, ainsi que des autres organes et établissements étatiques, en particulier de ceux investis de la responsabilité de l'administration et du contrôle des ressources naturelles, les obligations des diverses entreprises et personnes juridiques, ainsi que celles des organes locaux du pouvoir populaire, et des organes exécutifs de l'administration gouvernementale.

Sont ensuite appréhendés les instruments de la police et de l'administration environnementale, qui font l'objet d'une longue énumération (cf. entre autres, la stratégie nationale de l'environnement, l'évaluation d'impact environnemental, l'éducation environnementale, le Système étatique de contrôle environnemental, etc), à quoi s'ajoutent les dispositions relatives aux régimes administratif, civil et pénal.

Le dernier groupe de dispositions se rapporte, de façon exhaustive, aux directives afférentes aux différents secteurs de l'action environnementale, auxquels il a été fait allusion ci-dessus (parmi lesquels, là encore, on notera plus particulièrement la diversité biologique, les écosystèmes terrestres, l'agriculture, le tourisme, le patrimoine culturel, les principaux services publics, les déchets dangereux et radioactifs, les produits toxiques, la protection de l'environnement dans le milieu du travail, etc).

Les implications et les enjeux de la mise en œuvre de la nouvelle législation

L'application et l'exécution de la nouvelle législation environnementale cubaine doit faire appel à différents instruments juridiques prévus par le dispositif normatif et administratif cubain : lois, "décrets-lois", décrets, et "résolutions"³. Parmi les premiers à intervenir ont figuré, en 1999, les décrets-lois relatifs à la gestion ces aires protégées, ainsi qu'aux sanctions administratives et à la mis en jeu du mécanisme de responsabilité.

Ont été également mis en chantier des textes afférents à la gestion des zones côtières, à la protection de la biodiversité, aux eaux intérieures, et aux processus administratifs. Globalement, les autorités cubaines ont déterminé un agenda de mise en œuvre des dispositions de la loi-cadre assez ambitieux, dont l'exécution repose sur une concertation croisée avec les

³ Elles émanent des "agences", à leur initiative, avec effet juridique dans leur ordre interne, et à l'endroit des questions qui relèvent de leur compétence propre (Resoluciones adoptadas por una agencia por iniciativa propia, y como regla, con efecto limitado a la propia agencia o a las asuntos sobre las cuales éstas tienen jurisdicción).

différentes agences gouvernementales, les syndicats ainsi que toutes parties concernées, processus qui doit mobiliser l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement de la politique environnementale.

La loi environnementale impose à l'Etat de lourdes responsabilités à l'égard de tout ce qui touche l'environnement ou est mis en cause par celui-ci, notamment quant à l'ouverture et à la rationalisation du processus décisionnel. Les enjeux, selon les domaines considérés, concernent autant le contenu matériel du dispositif législatif que ses composantes procédurales (systèmes d'évaluation environnementale, par exemple).

L'idée d'une loi environnementale à objet administratif est en réalité relativement nouvelle, à Cuba. Il en va ainsi du régime des licences et permis environnementaux, de la participation des citoyens, de l'évaluation administrative et contentieuse des organismes investis d'un pouvoir de décision. Le volume de textes qu'appelle la mise en œuvre de la loi au cours des années à venir dans l'ensemble des domaines qu'elle appréhende va peser d'un poids sans précédent sur l'activité normative de la CITMA. Il y a là pour celui-ci à la fois un défi et une opportunité, dans la définition des conditions de viabilité des systèmes en cause, s'agissant en particulier des éléments déterminants tenant à l'accès à ceux-ci de toutes les composantes concernées de la société cubaine, et à la transparence indispensable pour en assurer la crédibilité.

Un autre facteur d'innovation tenant à la loi et à ses développements normatifs, et non des moindres, réside dans l'expression de nouveaux concepts et dans l'apparition de nouvelles formes de gouvernance. Alors qu'en effet l'administration cubaine, a longtemps été caractérisée par sa forte centralisation, son souci est apparemment aujourd'hui de chercher à décentraliser l'exercice de l'autorité dans de nombreux domaines, celui de l'environnement en particulier. Là encore, le CITMA est en mesure de jouer un rôle-pilote déterminant.

Un défi lié à la gestion environnementale tient à la relation appelée à se renforcer entre le gouvernement, le secteur industriel et le monde des affaires, qui a depuis plus de trente ans été étroitement contrôlé par l'Etat. L'intervention des opérateurs du secteur privé est par exemple de nature à poser des problèmes particuliers d'incitations et de sanctions. Les problèmes liés à l'obtention d'une efficacité environnementale acceptable de la part du secteur industriel étatique s'avèrent ainsi particulièrement aigus dès lors que les entreprises perdent de l'argent ou ne réalisent que des profits marginaux. C'est là une tâche d'envergure pour Cuba, en raison de la forte concentration préexistante des entreprises du secteur public, dès lors que l'Etat entend désormais encourager le développement du secteur privé, et de la nécessité d'une redistribution conséquente équitable des ressources disponibles.

Une considération susceptible d'affecter le succès du programme environnemental cubain tient, enfin, aux paramètres propres de l'économie nationale, à la recherche de nouvelles bases après le retrait radical du soutien soviétique et en proie au maintien des restrictions commerciales américaines.

Jean-Marie LEBRETON

Cuba ne peut à cet égard s'offrir le luxe de répondre négativement aux exigences gestionnaires et économiques de la nouvelle politique environnementale dont est porteuse la loi-cadre. Il a au contraire l'opportunité, à travers la démarche dont celle-ci est porteuse, de mettre en place les conditions et de jeter les bases d'un développement durable porté par la vague des nouveaux investissements qu'elle requiert.

On constate donc, en résumé, que la mise en œuvre de la loi passe moins, à terme, par la multiplication des textes d'exécution, lors qu'ils s'avèreraient nécessaires, qu'elle n'implique un phénomène élargi exigeant conjointement une volonté politique, assortie des ressources matérielles, financières et humaines appropriées.

Parmi les exigences y afférentes figurent notamment :

- la consécration du droit à un environnement sain, ainsi que des autres droits associés, par l'actualisation des textes de toute nature en vigueur, et notamment leur consécration constitutionnelle ;
- le développement d'un système performant d'information environnementale
- la réalisation d'une politique appropriée de zonage et d'évaluation environnementale ;
- l'élaboration d'un système de normes techniques environnementales (par l'introduction en particulier du standard international ISO 14000) ;
- l'actualisation et le renforcement de l'efficacité des mécanismes de la responsabilité administrative et pénale ;
- l'évaluation et le tri des éléments du dispositif normatif d'accompagnement de la loi de 1981, dont toutes n'exigent pas d'être réformées ou abrogées ;
- la mise en place d'un système renforcé de contrôle environnemental public, au niveau national aussi bien que municipal ;
- enfin, l'achèvement de la mise en œuvre des mécanismes économiques, y compris les dispositions fiscales et le Fonds National pour l'Environnement.

Références bibliographiques indicatives :

Orlando R. SANTOS, *Reflexiones en torno al Proceso Legislativo de la Ley del Medio Ambiente*, in *Legislacion Ambiental Cuba*, Tulane Law School, 1999;

Oliver A. HOUCK, *Cuba's New Law of the Environment : an Introduction*, *ibid.*; *Cuba, Legal and Institutional Profile of Biological Diversity*, IUCN, 05.1997, 5;

Amnerys G. ROSSEL & Antonio P. PUGA, *Experiencias relacionadas con las Areas Protegidas abordadas à través del Proyecto Decreto-Ley del Sistema Nacional de Areas Protegidas a implementarse en Cuba*, Centro Nacional por Protegidas Areas, CITMA, s.d.; *Estrategia Nacional Ambiental*, Ministerio de Ciencia, Tecnologia y el Medio Ambiente, 06.1997, 6

II- THÈMES SECTORIELS

Faute de pouvoir disposer d'éléments pour permettre de répondre de façon à la fois précise et succincte à chacune des thématiques requises des rapports nationaux, on se bornera ci-après à mentionner les secteurs dans lesquelles sont intervenues, entre 1992 et 2001, les principales dispositions législatives et réglementaires, ainsi que mettant en cause les obligations internationales de la République Cubaine, dans l'esprit et en application, directe ou indirecte, des principes, résolutions et recommandations formulés à l'occasion de la Conférence de Rio et dans la perspective de la mise en œuvre de la Déclaration y afférente.

Dispositions à caractère législatif

- Loi n° 73, du 4 août 1994, sur le système de taxation (portant établissement d'une taxe sur l'utilisation ou l'exploitation des ressources naturelles en faveur de l'environnement)
- Loi n° 76, du 21 décembre 1994, sur le régime minier (mettant en place la politique minière et les réglementations garantissant la protection, le développement et l'utilisation rationnelle des ressources minérales)
- Loi n° 77, du 5 septembre 1995, sur les investissements étrangers (en faveur d'un développement durable, en conformité avec la conservation de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles)
- Loi-cadre n° 81, du 11 juillet 1997, relative à l'Environnement
- Loi n° 85, du 21 juillet 1998, déterminant les principes et les normes de protection et de développement durable des forêts nationales

Dispositions conventionnelles ratifiées par la République Cubaine

Sans entrer ici dans les détails, on notera que Cuba, en 1994, avait ratifié 30 conventions internationales relatives à l'environnement (là où, par exemple, les Etats-Unis n'en avaient ratifié à la même époque de 19) (Cf. *The Environment in U.S.-Cuban Relations : Recommendations for Cooperation*, "Inter-American Dialogue", 01.1997, 69)

Dispositions réglementaires (*Décrets-lois et Décrets / Sélection*)

a- *Eaux terrestres et maritimes*

- Décret-loi n° 138, du 1^{er}.07.1993, sur les Eaux terrestres
- Décret n° 199, du 10.04.1995, sur les infractions aux réglementations en matière de protection et d'usage rationnel des ressources hydrauliques
- Décret n° 211, du 9.08.1996, sur les infractions aux réglementations sur les ressources hydrauliques

b- *Faune*

- Décret-loi, n° 137, du 16.04.1993, sur la Médecine vétérinaire
- Décret n° 181, du 17.04.1993, sur les infractions à la réglementation de la Médecine vétérinaire (Ibid. cf. infra, *Forêts*)

Jean-Marie LEBRETON

c- Flore

- Décret-loi n° 153, du 31.08.1994, sur la réglementation de la Sécurité végétale

d- Forêts

- Décret-loi n° 136, du 3.03.1993, sur le Patrimoine forestier et la Faune sauvage
- Décret n° 180, du 3.04.1993, sur les infractions au Patrimoine forestier et à la Faune sauvage

e- Pêche

- Décret-loi n° 164, du 28.05.1996, portant réglementations de la Pêche

f- Ressources énergétiques

- Décret n° 202, du 13.10.1995, sur les infractions relatives aux substances radioactives

g- Sols et mines

- Décret n° 179, du 2.02.1993, sur la Protection, l'utilisation et la conservation des sols et les infractions y relatives
- Décret n° 194, du 30.11.1994, relatif à des Concessions minières

N.B : On mentionnera également, *ad referendum*, les nombreuses *Résolutions* susmentionnées, émanant des différentes "agences" étatiques, mais surtout du CITMA, dans tous les domaines de la protection et de la gestion environnementale, *largo sensu* (cf.)