

Les indicateurs juridiques

Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement

CENTRE INTERNATIONAL de DROIT COMPARÉ de l'ENVIRONNEMENT

ONU environnement
Programme des Nations Unies pour l'environnement

IUCN

CEDEAO ECOWAS

ORGANISATION INTERNATIONALE DE la francophonie

INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
IFDD



Les indicateurs juridiques

Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement

CENTRE INTERNATIONAL de DROIT COMPARÉ de l'ENVIRONNEMENT

ONU environnement
Programme des Nations Unies pour l'environnement

IUCN

CEDEAO ECOWAS

ORGANISATION INTERNATIONALE DE la francophonie

INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE
IFDD

Les indicateurs juridiques

Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement

Comité éditorial

Direction de la publication
Jean-Pierre Ndoutoum, Directeur de l'IFDD
Aliou Faye, Directeur régional a.i. UICN PACO
Elizabeth Mrema, Directrice de la division juridique, ONU environnement, Bureau Afrique

Auteur
Michel Prieur

Coordination
E. Lionelle Ngo-Samnick, spécialiste de programme, IFDD
Yacouba Savadogo, expert juriste, UICN
Robert Wabunoha, coordonnateur régional de la gouvernance environnementale, ONU environnement
Bougonou K. Djeri-Alassani, chef division politiques et règlementations environnementales, Commission de la CEDEAO

Contribution et relecture technique
Mohamed Ali Mekouar
Sophie Lavallée
Christophe Bastin
Pulchérie Donoumassou Simeon
Harinirina Saholy Rambinintsaotra
Chikhaoui-Mahdaoui
Parfait Oumba

Collaboration à l'édition
Louis-Noël Jail, Chargé de communication, IFDD
Marilyne Laurendeau, Assistante de communication, IFDD
Bibiane Kukosama, Assistante de programme, IFDD
Simon Desrochers, Attaché de programme, IFDD
Claire Schiettecatte, Experte, IFDD

Révision linguistique
Louis Courteau, trad. a.

Conception graphique
Marquis Interscript

Photo de la couverture
Enfant pauvre – AdobeStock, Mats johansson
Thémis – AdobeStock, Kaspars Grinvalds
Champ d'éoliennes – AdobeStock, beatrice prève
Portrait d'un juge dans salle de tribunal – AdobeStock, biker3
Dragonnier de Socotra mort – AdobeStock, Vladimir Melnik
Balance de la justice – AdobeStock, Corgarashu
Cultures au burkina faso – AdobeStock, Gilles Paire

ISBN version imprimée : 978-2-89481-267-9

ISBN version électronique : 978-2-89481-266-2

© Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD) 2018
56, rue Saint-Pierre, 3e étage,
Québec, Canada G1K 4A1
Téléphone : 418 692-5727
Télécopie : 418 692-5644
ifdd@francophonie.org – www.ifdd.francophonie.org

Sommaire

Mot des Directeurs IX

Résumé XIII

Remarques préliminaires XX

Introduction 1

I. La notion d'effectivité du droit 7
A. L'effectivité en droit international et en droit interne 7
B. Distinction entre l'effectivité et l'efficacité 11
C. L'intérêt croissant pour l'effectivité du droit, particulièrement celui de l'environnement 12

II. Les expériences d'indicateurs juridiques 17
A. Les indicateurs abordant occasionnellement le champ particulier de l'environnement 19
1) Les indicateurs relatifs au poids économique du droit et à la gouvernance : Doing Business Index (Law and Economics) et Worldwide Governance Indicators de la Banque mondiale 19
2) Les indicateurs sur l'État de droit des Nations Unies : Rule of Law Index . . . 20
3) Les indicateurs mondiaux de l'État de droit : le World Justice Project 20
4) Les indicateurs du Vera Institute of Justice 22
5) Les indicateurs relatifs aux rapports sur le développement humain du PNUD 22
6) Les indicateurs relatifs aux droits de l'homme 24
7) Les indicateurs de l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique et les autres indicateurs de gouvernance africains 31
8) Les indicateurs de l'Organisation internationale du travail 32
9) Les indicateurs de transparence de la Global Transparency Initiative 32

B. Les indicateurs spécifiquement consacrés à l'environnement 33
1) Les indicateurs de l'Union européenne et la stratégie Europe 2020 34
2) Les indicateurs de l'Agence européenne pour l'environnement 35
3) Le réseau des agences pour l'environnement 36
4) Les travaux du réseau IMPEL 36
5) Les indicateurs de l'environnement de l'OCDE. 38
6) Les indicateurs des objectifs de développement durable de la Banque mondiale 39
7) Les indicateurs des objectifs de développement durable. 40
8) Les indicateurs des objectifs de développement durable d'origine universitaire et privée 41
9) L'Indice de performance environnementale 42
10) Les normes de performance de la Société financière internationale 42
11) Les indicateurs de l'économie verte du PNUE. 43
12) Les indicateurs du PNUE pour la Méditerranée 43
13) Les indicateurs Global Environment Outlook du PNUE, notamment pour l'Afrique 44
14) La *Charte africaine de la statistique*. 46
15) Les indicateurs de la gouvernance du Groupe de Praia, initiative africaine de Cabo Verde au sein des Nations Unies 46
16) Les indicateurs de l'environnement de la CEPALC et de l'ILAC, en Amérique du Sud 47
17) Les indicateurs de respect de l'environnement de l'INECE 48
18) Les indicateurs de The Access Initiative. 49
19) Les indicateurs de la pêche de la FAO 50
20) Les critères de l'évaluation de l'effectivité du droit international de l'environnement par Peter H. Sand. 51
21) Les indicateurs relatifs aux objectifs d'Aichi de Gerd Winter 52
22) L'effectivité du droit de l'environnement selon McGrath. 52

III. Les indicateurs pertinents généraux 55
A. En droit international conventionnel de l'environnement 55
1) Au plan institutionnel 56
2) Contrôle de la mise en œuvre du traité 56
3) Règlement des différends. 56
B. En matière d'objectifs de développement durable 57
C. En droit national de l'environnement 57
1) Les indicateurs d'effectivité du droit international en droit national 58

2) Les 11 critères d'effectivité du droit national, sur la base des travaux de Julien Bétaille 60
3) L'échelle de valeurs des divers secteurs du droit de l'environnement couverts par la Constitution, une loi ou un décret 60
4) L'évaluation générale de l'effectivité du droit national de l'environnement 62

IV. Les indicateurs pertinents spéciaux 65
A. L'application nationale de conventions internationales sur l'environnement 65
1) L'existence juridique de la convention 66
2) L'applicabilité de la convention 66
3) Le contenu organique de l'application 66
4) Le contenu substantiel de l'application 66
5) Les conditions institutionnelles et juridiques de l'application 66
6) Autres facteurs limitant l'application 67
B. L'évaluation de l'effectivité du droit national 67
1) L'environnement dans la Constitution 68
2) Le droit à l'information 70
3) Le droit à la participation du public 71
4) Le principe de l'accès à la justice en matière d'environnement 73
6) Le droit relatif aux aires naturelles protégées 76
7) Les études d'impact des projets et activités préjudiciables à l'environnement 78
C. Pour conclure sur toutes ces propositions 82

V. Le guide méthodologique 85
A. Le déroulement des activités à entreprendre 85
1) La mise en place d'un comité de suivi 86
2) L'élaboration du programme de travail 86
3) Le recrutement 86
4) La validation des indicateurs 86
5) Les propositions de notation 86
6) La validation de la méthodologie de mesurage 86
7) L'intégration des indicateurs aux bilans environnementaux 87
B. Le contenu du programme de travail 87
1) Les indicateurs de cadrage général 87
2) Les indicateurs systématiques transversaux 88
3) Les indicateurs sectoriels 88

C. La méthode de mesurage 88
1) La phase de conception 89
2) La phase d'expérimentation 90
3) La phase d'application 92

VI. Le programme de suivi 95

Bibliographie 97

Annexes

Annexe 1 Liste des indicateurs juridiques permettant de mesurer les conditions juridiques de l'effectivite du droit de l'environnement 101
Annexe 2 Les critères d'évaluation de Peter Sand 107
Annexe 3 Situation des pays méditerranéens dans le patrimoine mondial de l'UNESCO 111
Annexe 4 Quel est le niveau de mise en œuvre de la convention de Barcelone ? 113
Annexe 5 Indicateurs juridiques des ODD : Bénin 115
Annexe 6 Indicateurs juridiques des ODD : Cameroun 125
Annexe 7 Indicateurs juridiques des ODD : Madagascar 139
Annexe 8 Indicateurs juridiques des ODD : Tunisie 153

Mot des Directeurs

Le droit de l'environnement constitue l'un des instruments essentiels de mise en œuvre des politiques publiques environnementales dans la perspective du développement durable. Malgré ce rôle majeur, il demeure peu opérationnel dans plusieurs États, notamment francophones, tant et si bien que l'environnement continue à se dégrader progressivement, malgré l'existence d'un arsenal juridique impressionnant.

L'élan indéniable que connait la gouvernance mondiale de l'environnement ramène au cœur des préoccupations l'épineuse question de l'effectivité du droit de l'environnement. Cette problématique s'insère de plus en plus profondément dans les débats académiques et professionnels en droit de l'environnement, et suscite un certain nombre d'analyses variées cherchant à qualifier et quantifier le degré d'effectivité des instruments légaux et juridiques visant la protection de l'environnement.

Domaine relativement jeune, multidisciplinaire et aux techniques spécifiques, le droit de l'environnement reste donc encore majoritairement l'un des champs où l'écart entre l'existence de la norme et la réalité de son application est le plus grand, et dont les effets sont le plus fortement ressentis au quotidien. La vitalité normative et institutionnelle attachée à la branche du droit de l'environnement, qui a par ailleurs été utile à la construction d'un corpus juridique extrêmement riche et varié, laisse aujourd'hui place au constat d'une faible effectivité du droit de l'environnement.

Pourtant, force est de constater que, au fil des années, le droit de l'environnement a eu des retombées positives dans plusieurs domaines. De la proclamation du développement durable au droit du développement durable, en passant par le droit à un environnement sain, il y a eu des avancées indéniables. Si les progrès de la coopération internationale sont notables, l'application nationale, notamment par la transcription des normes internationales dans les droits internes, demeure insuffisante, d'où la nécessité de se pencher sur l'étude de l'effectivité, en s'attachant ici au pôle « réaliste » du droit pour en questionner l'effectivité, voire l'efficacité.

C'est donc fort de ce constat que les praticiens du droit de l'environnement réunis à Abidjan (Côte d'Ivoire) en 2013, à l'occasion de la première édition du Colloque international sur le droit de l'environnement en Afrique, avaient recommandé d'« élaborer des outils d'évaluation de l'impact des instruments légaux nouveaux en matière d'environnement afin d'éviter toute régression dans la protection de l'environnement en Afrique ». Cette recommandation a été reconduite lors de la seconde édition du Colloque sur le droit de l'environnement en Afrique, tenue à Rabat (Maroc) en juillet 2016.

Pour faire apparaitre les progrès réalisés en matière de développement durable, imputables à l'application de ce droit, l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), en partenariat avec ONU environnement et la CEDEAO, ont décidé de soutenir un travail inédit sur l'appréciation de l'effectivité du droit de l'environnement, par la mise en place et la promotion d'indicateurs spécifiques capables de refléter le lien qui conduit de la norme au fait, à travers la mise en application de la norme par le juge, les administrations et les citoyens, afin de mieux évaluer l'une des politiques publiques les plus emblématiques pour la survie et l'avenir de l'humanité.

Pour examiner la faisabilité et la pertinence du processus d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement, un symposium a été organisé du 5 au 9 février 2018 à Yaoundé (Cameroun) sur l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique francophone, afin de recueillir des recommandations clés d'un collège international de professeurs en droit de l'environnement. Les participants de cette réunion souhaiteraient :

- promouvoir auprès des organes étatiques et sous-régionaux, de même que des organismes internationaux, la prise en compte des indicateurs du droit de l'environnement parmi les outils d'évaluation de l'état de l'environnement et du développement durable ;
- former les enquêteurs et évaluateurs du droit de l'environnement à l'échelle nationale à la conduite d'une enquête sur l'effectivité du droit de l'environnement ;
- intégrer à l'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement les normes coutumières, suivant les conditions de leur entrée dans le système juridique, à savoir la connaissance de la norme, sa légitimité et la cohérence par rapport à l'ordre juridique interne ;
- insérer au rang des thématiques de l'environnement à évaluer d'autres problématiques propres au continent africain, telles que l'assainissement, le pastoralisme, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ;
- prendre en compte, dans la formulation des indicateurs, les instruments de non-respect qui sont présents dans la plupart des conventions et valoriser les indicateurs existants dans certaines conventions comme l'Accord de Paris sur les changements climatiques ;
- traduire en plusieurs langues l'ouvrage sur les indicateurs juridiques pour promouvoir leur appropriation à l'échelle internationale ;
- élaborer un questionnaire au sujet de la convention de Maputo du 11 juillet 2003 sur la conservation de la nature et les ressources naturelles, entrée en vigueur le 10 juillet 2016, qui est une base importante pour les indicateurs du droit de l'environnement ;
- mettre en place un cadre de réflexion de fond sur la mise en œuvre effective des conventions sous-régionales qui nécessite une prise en charge endogène et des mécanismes autonomes de financement.

Fort de ces recommandations, cette démarche portée par l'IFDD et l'UICN en partenariat avec l'ONU environnement et la CEDEAO vise à soutenir la mise en œuvre efficace du droit de l'environnement par le déploiement des indicateurs juridiques. À cet effet, l'objectif de cet ouvrage est de partager une méthodologie innovante pour élaborer des indicateurs juridiques devant permettre d'évaluer l'application du droit de l'environnement sur une base scientifique.

Pour terminer, nous saisissons cette occasion pour remercier tous les universitaires et juristes francophones d'avoir accepté de soutenir les travaux de réflexion, d'évaluation et de revue de ces indicateurs. Nous remercions de façon particulière le Pr Michel Prieur, qui a été le rédacteur principal de cet ouvrage. Nos remerciements s'adressent également à tous les contributeurs et relecteurs qui ont gracieusement contribué à sa réalisation.

Nous vous souhaitons une bonne lecture.

Jean-Pierre Ndoutoum, Directeur de l'IFDD
Aliou Faye, Directeur régional a.i. UICN PACO
Elizabeth Mrema, Directrice de la division juridique, ONU environnement, Bureau Afrique

Résumé

1. Il s'agit de proposer aux États africains un nouvel outil d'évaluation des politiques environnementales au moyen d'« indicateurs juridiques ». En effet, aucune recherche approfondie n'a encore été réalisée dans le monde sur la fabrication et l'utilisation de tels indicateurs pour évaluer l'effectivité du droit de l'environnement.

   L'utilité des indicateurs juridiques est de démontrer les résultats intrinsèques d'un pays et non le classement comparatif entre États. Ces résultats serviront à améliorer l'effectivité du droit de l'environnement en ciblant les réformes juridiques prioritaires à mettre en place.
2. En formulant une batterie d'indicateurs juridiques, on permettra ultérieurement aux juristes de l'environnement de tester et systématiser cette nouvelle catégorie d'indicateurs au service des objectifs de développement durable.
3. Comme le droit de l'environnement est à la fois national et transnational, la question des indicateurs est abordée à la fois en droit national et en droit international, tout en sachant que les concepts, les processus et les méthodes d'interprétation utilisés pour apprécier l'effectivité ne sont pas les mêmes.
4. Nous avons identifié un nombre limité d'indicateurs juridiques utilisables par les États d'Afrique francophone, tant en droit international qu'en droit comparé. Ces indicateurs devront par la suite faire l'objet d'une opération complémentaire avant d'être opérationnels et d'être étendus à tout le droit de l'environnement :

   Les indicateurs juridiques devront faire l'objet d'une opération de « mesurage » pour représenter mathématiquement leur importance respective par rapport à une effectivité idéale du droit de l'environnement. Il s'agira alors de quantifier et qualifier les données retenues, puis de construire une agrégation de ces données afin de rendre compte de l'ensemble des secteurs du droit de l'environnement.

5. À l'heure actuelle, les bilans officiels des politiques d'environnement, à travers les rapports et études sur « l'état de l'environnement », ne permettent de rendre compte ni de l'existence ni de l'effectivité des textes de droit de l'environnement. En effet, dans ces documents, qu'ils soient nationaux, régionaux ou internationaux, on ne trouve que des indicateurs scientifiques, économiques ou sociaux. Il n'y a mention d'aucun indicateur juridique pour la bonne raison qu'ils n'existent pas encore[1]. Cette absence criante du droit dans les bilans de « l'état de l'environnement » conduit les décideurs politiques et l'opinion publique à ignorer, sous-estimer ou nier le poids du droit et son utilité. En réalité, faute de données sur le droit applicable, les décideurs agissent sans savoir si le droit est réellement appliqué...
6. C'est pourquoi la création innovante d'indicateurs juridiques du droit de l'environnement, sur une base scientifique, doit permettre d'identifier et de mesurer l'application effective du droit de l'environnement.

   Il est évident que les indicateurs juridiques ne sont pas une solution miracle pour combler les déficits d'application du droit de l'environnement qui sont, à des degrés divers, le lot commun de tous les pays. Mais ils doivent être considérés comme un moyen nouveau d'obtenir les effets suivants :

   • Rendre lisibles et visibles pour tous la place et le rôle du droit dans les politiques environnementales.

   • Démontrer l'utilité du droit de l'environnement à l'heure de sa mise en cause sous prétexte de simplification.

   • Attirer l'attention des élus et du public sur les lacunes et sur les régressions du droit de l'environnement.

   • Permettre au public et aux fonctionnaires chargés de l'application et du contrôle du droit d'être mieux informés sur l'utilisation du droit de l'environnement comme facteur de réussite ou d'échec des politiques environnementales.

   • Donner au public une vision concrète de l'application effective du droit de l'environnement existant.

   • Fournir aux décideurs politiques, parlements et gouvernements des éléments d'appréciation sur l'application effective des conventions

1. Aucun indicateur juridique ne figure dans les listes des indicateurs relatifs à l'environnement et au développement durable de l'ONU, de l'Agence européenne de l'environnement, de l'Union européenne et des divers États.

internationales et des lois nationales sur l'environnement en vue de la préparation des réformes.

- Permettre ultérieurement d'agréger les résultats des indicateurs juridiques avec les indicateurs scientifiques pour pouvoir évaluer l'efficacité des politiques d'environnement, c'est-à-dire l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints.

Ces plus-values tirées de la création d'indicateurs juridiques mesurant l'effectivité du droit de l'environnement seront d'autant plus appréciées que le coût de la non-application du droit existant est considérable. On a évalué ce coût au sein de l'Union européenne à 50 milliards d'euros par an[2] !

La volonté affichée des États de mieux prendre en compte l'évaluation des progrès du développement durable depuis la Résolution de l'assemblée générale des Nations Unies de septembre 2015 relative aux objectifs de développement durable (ODD)[3] conduira à l'avenir à mieux prendre en compte les apports réels du droit de l'environnement, à la condition d'introduire des indicateurs juridiques dans l'évaluation des ODD, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

7. En s'appuyant sur la thèse de droit de Julien Bétaille[4], nous avons identifié en théorie 127 indicateurs juridiques (voir l'annexe 1) qu'il conviendra de tester puis de valider pour leur donner ultérieurement une valeur. Les étapes de l'évaluation du processus de mise en application d'une norme juridique recoupent des questionnements communs au droit international et au droit interne. Ces étapes sont les composantes juridiques de l'effectivité, représentées par des indicateurs juridiques se rattachant aux constats suivants :

   - l'existence de la règle ;
   - la validité de la règle ;
   - l'entrée en vigueur de la règle ;
   - l'invocabilité de la règle ;
   - la conscience de la règle ;
   - la substance de la règle ;
   - le progrès ou la régression de la règle ;
   - la précision de la règle ;

2. Selon le rapport pour le réseau IMPEL de l'Union européenne, *Challenges in the Practical Implementation of European Union Environmental Law and How IMPEL Could Help Overcome Them*, 23 mars 2015, p. 11.

3. *Programme du développement durable à l'horizon 2030*, Assemblée générale des Nations Unies, A/RES/69/215.

4. Julien Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, thèse dirigée par Michel Prieur, Université de Limoges, 2012.

- le contrôle administratif de la règle ;
- le contrôle juridictionnel de la règle ;
- la sanction de la règle ;
- l'application des sanctions.

8. Pour formuler notre proposition de créer des indicateurs juridiques, nous avons procédé à un examen systématique de 36 expériences (officielles, académiques et d'ONG) d'évaluation de l'environnement par des indicateurs, en recherchant à chaque fois la place faite au droit de l'environnement dans les indicateurs déjà existants. On peut en tirer les leçons suivantes :

- L'évaluation de l'environnement équivaut au mythe de la quête du Graal : c'est une quête sans fin et toujours insatisfaisante.

- Les juristes qui se sont penchés sur l'effectivité du droit de l'environnement n'ont jamais osé envisager sérieusement de « mesurer » les conditions d'application du droit.

- La confusion entre effectivité et efficacité du droit est renforcée par le caractère incertain du vocabulaire utilisé et la traduction du mot anglais *effectiveness*, qui correspond plus à « efficacité » qu'à « effectivité ».

- Outre l'environnement, deux secteurs ont déjà fait l'objet d'études et de tests relatifs à des indicateurs juridiques au sein des Nations Unies : les droits de l'homme et l'État de droit. Aussi la Commission et le service statistique de l'ONU devraient être intéressés à la création d'indicateurs juridiques dans un domaine qu'ils couvrent déjà avec le suivi des ODD.

- Si tout le monde s'accorde à considérer comme nécessaire de disposer d'indicateurs de l'environnement, le besoin d'indicateurs juridiques n'est exprimé qu'exceptionnellement. Ainsi en est-il de la conférence de Vienne de 1993 (section II-A-6-1, *infra*) ou du guide de 2012 pour mesurer les indicateurs des droits de l'homme (section II-A-6-1, *infra*).

- Le terme « indicateur juridique » n'a été lui-même rencontré que trois fois : Commission interaméricaine des droits de l'homme (section II-A-6-2, *infra*), Organisation internationale du travail (OIT) (section II-A-8, *infra*), The Access Initiative (section II-B-18, *infra*).

- Les travaux les plus pertinents intègrent bien dans l'évaluation les trois niveaux complémentaires : international, régional et national.

- Lorsque des statistiques portent sur des questions juridiques, elles rendent compte du nombre d'actes concernés, de sanctions prononcées ou d'événements relatifs à ces actes, mais jamais du processus et des conditions d'application des règles existantes.

- Certaines institutions semblent plus ouvertes que d'autres à intégrer directement des données juridiques dans leurs bilans sur l'environnement : le réseau *Implementation and Enforcement of Environmental Law* ou IMPEL (section II-B-4, *infra*), l'*International Network for Environmental Compliance*

and Enforcement (INECE) (section II-B-17, *infra*), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (sections II-B-11 et 12, *infra*), l'OCDE (section II-B-5, *infra*), l'ONU et les ODD (section II-B-7, *infra*), l'Union européenne (section II-B-1, *infra*).

- L'Afrique pourrait profiter des initiatives déjà existantes avec l'Indice Ibrahim (section II-A-7, *infra*) et les travaux du *Global Environment Outlook* (GEO) du PNUE (section II-B-13, *infra*).

- Il faut traiter séparément les indicateurs juridiques au plan international et au plan national en enrichissant, au plan international, les pratiques relatives au système des rapports.

- Les indicateurs juridiques de l'effectivité ne peuvent être pertinents que s'ils sont complétés par des données institutionnelles et sociales relatives aux comportements.

9. Nous proposons au total 17 fiches d'indicateurs dont huit en droit international et neuf en droit national. Ces indicateurs ont été testés par un seul expert juriste dans chacun des quatre pays africains suivants : le Bénin, le Cameroun, Madagascar et la Tunisie. Cette stratégie nous a permis d'expérimenter une méthode mathématique de mesurage *ad hoc*.

Les indicateurs juridiques portent sur le droit international conventionnel et sur le droit national.

En droit international, il s'agit de quatre conventions : deux conventions universelles et trois conventions régionales, dont nous examinons l'effectivité de l'application en droit national.

En droit national, nous avons retenu essentiellement cinq principes généraux et deux domaines spéciaux : les aires protégées et les études d'impact.

Les indicateurs juridiques devraient aborder les sujets suivants :

- des indicateurs existentiels (le droit existe-t-il ?), pour identifier les lacunes ;
- des indicateurs institutionnels, l'administration de l'environnement étant un instrument indispensable ;
- des indicateurs substantiels concernant le contenu du droit ;
- des indicateurs procéduraux permettant l'exercice des droits ;
- des indicateurs de contrôle citoyen et juridictionnel.

Dans tous les cas, il s'agit bien de procéder à une évaluation de l'effectivité qui repose à la fois sur le texte juridique (évaluation formelle) et sur l'application concrète ou l'évaluation matérielle du processus d'application. L'évaluation des résultats (*outcome evaluation*, ou indicateur de performance), c'est-à-dire le contrôle du lien de causalité entre le texte de la loi et le niveau

de pollution constaté, est laissée de côté. Elle nécessiterait un travail pluridisciplinaire différent. L'évaluation des résultats relève de l'étude de l'efficacité et non de l'effectivité. Elle pourrait être réalisée ultérieurement avec des mathématiciens et des statisticiens.

10. La mise en place opérationnelle d'indicateurs juridiques nationaux dans un domaine limité du droit de l'environnement pourrait se faire en vingt-quatre mois environ de travail, en prévoyant une maîtrise d'ouvrage, une maîtrise d'œuvre, un chef de projet coordonnateur, une équipe de chercheurs juristes de cinq à dix personnes selon le nombre de domaines étudiés, ainsi que deux experts, soit un mathématicien et un statisticien, pour arrêter la méthodologie de mesurage des données produisant les indicateurs juridiques.

    La méthode de mesurage des indicateurs juridiques devrait être définie avec l'appui de mathématiciens et statisticiens ayant travaillé sur les indicateurs de l'environnement ou du développement durable, en coopération avec des juristes. La méthode ainsi conçue devrait permettre le mesurage des indicateurs juridiques structurels et des indicateurs juridiques de processus. Une évaluation par des pairs spécialistes scientifiques des indicateurs sera indispensable. Elle devra associer des juristes de l'environnement pour éviter des erreurs d'interprétation et d'agrégation.

    La méthode de mesurage s'établit en trois phases, sous l'autorité du maître d'œuvre :

    - la phase de conception ;
    - la phase d'expérimentation ;
    - la phase d'application.

Remarques préliminaires

1. Le présent ouvrage ne présente pas l'ensemble des outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement qui se rattache classiquement aux mécanismes d'évaluation des politiques publiques, sujet déjà largement étudié.
2. Nous nous concentrerons uniquement sur un nouvel outil : les indicateurs juridiques. En effet, lors des deux colloques d'Abidjan en 2013 et de Rabat en 2016, les juristes africains en droit de l'environnement ont particulièrement insisté sur cet outil. Aucune recherche approfondie n'a encore été réalisée dans le monde sur la fabrication et l'utilisation d'indicateurs juridiques pour évaluer l'effectivité du droit de l'environnement.
3. En se concentrant sur les indicateurs juridiques, nous permettrons ultérieurement à l'Afrique francophone et aux juristes de l'environnement de l'Afrique francophone d'être les premiers à tester et à systématiser cette nouvelle catégorie d'indicateurs au service des ODD. Cette méthode pourrait être aussi étendue en même temps à d'autres régions du monde et même s'appliquer à d'autres droits, tels les droits de l'homme ou le droit des consommateurs.
4. Comme le droit de l'environnement est à la fois national et transnational, nous aborderons la question des indicateurs à la fois en droit national et en droit international, tout en sachant que les concepts, les processus et les méthodes d'interprétation ne sont pas les mêmes.
5. Compte tenu de la nouveauté du sujet et de son ampleur, du fait du champ du droit de l'environnement tant international que national, il a été convenu de n'aborder les indicateurs juridiques que de façon limitée. La présente étude doit de ce fait être considérée comme une étude pilote, de caractère expérimental, qui impliquera nécessairement des développements ultérieurs plus approfondis.
6. Nous n'identifierons qu'un nombre limité d'indicateurs juridiques utilisables par les États d'Afrique francophone, tant en droit international qu'en droit comparé. Ces indicateurs devront par la suite faire l'objet d'une opération complémentaire avant d'être opérationnels :

   Les indicateurs juridiques devront faire l'objet d'une opération de « mesurage » pour représenter mathématiquement leur importance respective par rapport

à une effectivité idéale du droit de l'environnement. Il s'agira alors de quantifier et qualifier les données retenues, puis de construire une agrégation de ces données afin de rendre compte de l'ensemble des secteurs du droit de l'environnement.

7. L'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique est une demande constante. L'Afrique francophone souffre encore d'un manque de sources doctrinales. En effet, les publications consacrées au droit de l'environnement en Afrique sont peu nombreuses[5]. Il existe néanmoins de nombreuses thèses sur le droit de l'environnement en Afrique ; malheureusement, n'étant pas publiées, elles sont souvent difficiles d'accès. Il convient de préciser que nous ne procèderons pas à une vraie évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement, ce qui est un travail considérable et impossible à réaliser sans un travail d'équipe. Cette tâche incombera ultérieurement à des juristes africains nationaux des États choisis. Nous nous contenterons de tester la méthodologie à suivre pour une véritable évaluation ultérieure, sur la base d'une liste d'indicateurs proposés en accord avec des juristes africains. Ce test ne portera pas sur tout le champ du droit de l'environnement, mais seulement sur des domaines spécifiques et limités du droit international et national. Nous indiquerons néanmoins les divers domaines du droit de l'environnement à évaluer à l'avenir afin de rendre compte de l'application de l'ensemble du droit de l'environnement.

8. Les quatre pays choisis sont le Bénin, le Cameroun, Madagascar et la Tunisie. Ce choix a été fait sur la base des considérations suivantes :

    • Nous avons cherché à établir un équilibre entre les régions géographiques francophones : Afrique du Nord, Afrique centrale, Afrique de l'Ouest et Afrique de l'Est.

    • Les pays retenus manifestent un intérêt certain pour l'environnement et pour l'évaluation des politiques publiques. En effet, deux de ces pays (Madagascar en 2016, le Bénin en 2017) figurent parmi les rares États africains francophones qui ont volontairement transmis un rapport national au Forum politique de haut niveau de l'ONU pour le développement durable. Une consultation par questionnaire a été réalisée auprès de juristes du droit

5. Les principaux ouvrages sont : M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/AUPELF, 1996 ; L. Granier (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, UICN, PNUE, Droit et politique de l'environnement n° 69, 2008 ; W. Ferchichi, *La protection de l'environnement en droit tunisien*, Tunis, Centre d'études juridiques et judiciaires, 2013 ; Adon Gnangui, *Introduction au droit de l'environnement en Afrique : le cas de la Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2009 ; Adon Gnangui, *Droit des déchets en Afrique : le cas de la Côte d'Ivoire*, Paris, L'Harmattan, 2010.

de l'environnement de ces quatre pays qui sont des experts nationaux représentant leur pays au sein du Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE), une ONG internationale ayant le statut consultatif spécial auprès de l'ECOSOC des Nations Unies et accréditée comme observateur auprès d'ONU Environnement.

- De plus, nous avons exploité les mémoires du Master 2 à distance de « droit international et comparé de l'environnement » (DICE) de l'Université de Limoges soutenu par l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF). Il s'agit là d'une source inédite de travaux contemporains qui pourront servir dans la phase ultérieure de l'élaboration d'indicateurs juridiques pour les États africains, la grande majorité des 1 184 mémoires de recherche recensés entre 2005 et 2016 ayant été rédigés par des juristes africains.

Introduction

« Évaluer l'effectivité du droit de l'environnement est une entreprise herculéenne[1]*. »*

Préconiser des indicateurs spécifiques capables de rendre compte de l'effectivité du droit de l'environnement implique d'admettre la pertinence d'indicateurs pour évaluer une des politiques publiques les plus emblématiques pour la survie et l'avenir de l'humanité.

La nécessité d'indicateurs permettant d'évaluer avec précision l'efficacité du contrôle de la mise en œuvre du droit de l'environnement avait été déjà préconisée par le Pr Stéphane Doumbé-Billé lors du colloque du réseau « Droit de l'environnement » de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF), à Yaoundé, les 14 et 15 juin 2001. Doumbé-Billé réclamait un contrôle « au sens large qui suppose la mise en place d'instruments d'évaluation tels que des *indicateurs* fiables et acceptables par tous[2] ».

Jusqu'alors, l'effectivité du droit n'était étudiée que par les philosophes du droit ou les théoriciens du droit qui se posaient la question fondamentale : à quoi sert le droit ? Les spécialistes de sociologie juridique cherchèrent à répondre à la même question sur la base d'enquêtes de comportement reposant trop souvent sur des appréciations uniquement subjectives[3]. Sur le terrain, nombre d'États ont multiplié la création d'organes *ad hoc* chargés d'évaluer les effets des lois : comités ou conseils d'évaluation des politiques publiques. Les services d'inspection générale des ministères de l'Environnement ont aussi dû procéder à des évaluations des lois sur la base des activités de leurs services territoriaux. Toutes ces études et expériences ne portaient que sur des aspects spécifiques des politiques de l'environnement et sur des phases particulières de la mise en application des lois. Mais nous ne disposons pas d'une vue complète de toutes les étapes juridiques conduisant à la mise en œuvre des textes. De plus, ces évaluations

1. Chris McGrath, Does *Environmental Law Work* ? How to *Evaluate* the *Effectiveness* of an *Environmental Legal System*, Riga, Lambert Academic, 2010, p. 13.

2. AUF, Stéphane Doumbé-Billé, *La mise en œuvre et le suivi du droit international de l'environnement dans les pays francophones, rapport général*, Limoges, PULIM, 2003, p. 498.

3. Le questionnement théorique sur l'effectivité en droit est récent. Voir les thèses de V. Richard, *Le droit et l'effectivité, contribution à l'étude d'une notion*, Paris II, 2003 ; et de Y. Leroy, *L'effectivité du droit au travers d'un questionnement en droit du travail*, Nancy, LGDJ, 2011.

n'étaient pas accompagnées d'outils spécifiques permettant d'évaluer non pas les effets généraux du droit, mais l'effectivité juridique du droit, c'est-à-dire les conditions juridiques de son application, donc de son respect.

L'ambition du projet de création d'indicateurs juridiques est de concevoir, sur une base scientifique, un instrument d'identification et de mesure de l'application du droit de l'environnement.

Nous n'entrerons pas ici dans le débat doctrinal qui oppose certains juristes et philosophes du droit sur la pertinence ou non de « mesurer » le droit[4]. En effet, la création d'indicateurs juridiques, comme celle de tous les indicateurs, a pour but de déboucher sur des « mesures » chiffrées qui permettent de visualiser des données brutes et de les hiérarchiser. Ces indicateurs juridiques sont simplement une source d'information pour mieux décider, mais ils ne peuvent en aucun cas avoir un effet juridiquement contraignant qui s'imposerait à un décideur ou à un juge. Il ne s'agit aucunement de préconiser une gouvernance par les nombres.

Nous ne tomberons ni dans l'admiration béate pour les chiffres ni dans la croyance aveugle dans les mérites des bilans de l'étalonnage de performance (*benchmarking*) appliqués au droit, après avoir été appliqués au commerce et à la finance. Nous considérons que l'existence d'indicateurs juridiques devrait permettre à l'avenir de remettre le droit à sa juste place comme un des facteurs essentiels conditionnant nécessairement les résultats de la politique environnementale.

On peut dès lors se rallier à l'appréciation du philosophe juriste Henri Lévy-Bruhl : « Notre connaissance des faits juridiques ne saurait, pas plus que celle des faits économiques, se passer de données numériques précises et méthodiquement établies[5]. » Pour le philosophe, mathématicien et homme politique Condorcet, les progrès de la quantification vont de pair avec le projet d'un droit uniforme et universel, et il doit être possible de calculer les règles applicables à toute l'humanité[6]. Nous nous rallierons d'autant plus facilement à cette opinion que le droit de l'environnement se distingue justement par son caractère très universaliste, du fait de son application à l'humanité tout entière.

Cette volonté de revaloriser le droit de l'environnement vient à l'heure où, dans de nombreux pays, l'avalanche de textes en la matière conduit certains à critiquer une écologie dite « punitive » et à préconiser la suppression ou la simplification excessive des textes. Cela conduit dès lors à une régression par rapport aux apports et ambitions des politiques de l'environnement des décennies 1970-1990. Pour mesurer cette régression

4. Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015 ; Isabelle Pariente-Butterlin, *Le droit, la norme et le réel*, Paris, Presses universitaires de France, 2005.

5. H. Lévy-Bruhl, « Note sur la statistique et le droit », dans *La statistique, ses applications, les problèmes qu'elle soulève*, Paris, Presses universitaires de France, 1935, p. 141-147.

6. Condorcet, *Observations sur le 29e livre de* L'Esprit des lois, cité par A. Supiot, *op. cit.*, p 153.

menaçante du droit de l'environnement, il est nécessaire de donner de la visibilité aux réussites et aux progrès que le droit de l'environnement apporte.

Il se trouve que le droit de l'environnement, peut-être plus que d'autres droits, affiche souvent délibérément sa volonté et son souci d'effectivité comme si sa mise en œuvre apparaissait d'une urgente nécessité collective. On pourrait trouver de nombreux exemples de textes internationaux et nationaux qui proclament expressément leur volonté d'« effectivité ». À ce titre, le même souci d'exiger *a priori* l'effectivité de la norme se rencontre aussi souvent dans le champ des droits de l'homme.

Or, à l'heure actuelle, les bilans officiels des politiques d'environnement, à travers des rapports et études sur « l'état de l'environnement », ne rendent compte ni de l'existence ni de l'effectivité des textes de droit de l'environnement[7]. En effet dans ces documents, qu'ils soient nationaux, régionaux ou internationaux, on ne trouve que des indicateurs scientifiques, économiques ou sociaux. Il n'y a mention d'aucun indicateur juridique, pour la bonne raison qu'ils n'existent pas encore[8]. On trouve rarement une mention d'un élément à contenu juridique. Si elle existe, elle ne fait l'objet d'aucune évaluation, ni qualitative ni quantitative. Cette absence criante du droit dans les bilans de « l'état de l'environnement » conduit les décideurs politiques et l'opinion publique à sous-estimer ou à nier le poids du droit et son utilité. En réalité, faute de données sur le droit applicable, les décideurs agissent en aveugles. C'est pourquoi la création innovante d'indicateurs juridiques du droit de l'environnement peut être considérée comme une contribution essentielle à l'évaluation rigoureuse et documentée des politiques environnementales. À son tour, cette évaluation contribuera à aider les décideurs à attirer l'attention des élus et du public sur les lacunes et les régressions du droit. Enfin, sur un plan plus général, les indicateurs juridiques permettront au public et aux fonctionnaires chargés de l'application du droit d'être mieux informés sur la réalité de l'utilité du droit de l'environnement comme facteur de réussite ou d'échec des politiques environnementales.

Il est encourageant de relever que la réunion des ministres de l'Environnement tenue à l'occasion du sommet du G7 à Bologne, les 11 et 12 juin 2017, a particulièrement souligné l'intérêt des indicateurs sur l'environnement en s'engageant à développer les capacités de mesure et de contrôle en identifiant les « lacunes » et en développant d'éventuels « nouveaux indicateurs globaux, régionaux et nationaux ». Aussi, notre proposition de « nouveaux indicateurs » d'ordre juridique vient à son heure et devrait trouver un soutien au sein du G7[9].

---

7. Voir les rapports publiés depuis 1992 par l'OCDE sur « l'examen des performances environnementales des États », où le droit de l'environnement, bien que mentionné, ne fait l'objet d'aucune évaluation approfondie ni d'aucun mesurage.

8. Aucun indicateur juridique ne figure dans les listes d'indicateurs relatifs à l'environnement et au développement durable de l'ONU, de l'Agence européenne de l'environnement, de l'Union européenne et des divers États.

9. G7 Bologna Environment Ministers' Meeting, *Communiqué*, 11-12 juin 2017, annexe « 5-year Bologna roadmap », p. 13.

Il est évident que les indicateurs juridiques ne sont pas une solution miracle pour combler les déficits d'application du droit de l'environnement qui sont, hélas, à des degrés divers, le lot commun de tous les pays du monde. Mais ils doivent être considérés comme un moyen d'obtenir plusieurs effets :

- Rendre lisibles et visibles pour tous la place et le rôle du droit dans les politiques environnementales.
- Démontrer l'utilité du droit de l'environnement à l'heure de sa mise en cause.
- Évaluer, selon des indicateurs pertinents, de façon quantitative ou qualitative, le respect du droit de l'environnement.
- Donner au public une vision concrète de l'application effective du droit de l'environnement existant.
- Fournir aux décideurs politiques, parlements et gouvernements, des éléments d'appréciation sur l'application effective des conventions internationales et des lois nationales sur l'environnement en vue de la préparation de réformes.
- Permettre ultérieurement d'agréger les résultats des indicateurs juridiques avec des indicateurs scientifiques pour évaluer l'efficacité des politiques d'environnement, c'est-à-dire l'adéquation entre les objectifs poursuivis et les résultats atteints.

Ces plus-values tirées de la création d'indicateurs juridiques mesurant l'effectivité du droit de l'environnement seront d'autant plus appréciées que le coût de la non-application du droit existant est considérable. On a évalué ce coût au sein de l'Union européenne à 50 milliards d'euros par an![10]

On peut penser que la volonté des États de mieux prendre en compte l'évaluation des progrès du développement durable depuis la Résolution de l'assemblée générale des Nations Unies du 25 septembre 2015 relative aux ODD[11] conduira à l'avenir à mieux prendre en compte les apports du droit de l'environnement. La tendance à multiplier les catégories d'indicateurs devrait permettre, sur la base de nos propositions, de mesurer l'effectivité du droit de l'environnement. On pourrait alors inciter la Banque mondiale à enrichir son *Atlas des objectifs de développement durable*, qui consiste à mesurer les indicateurs du développement durable, en intégrant le droit, comme la Banque mondiale a pu lancer par le passé la « mesure » du droit dans le droit des affaires avec le développement de l'analyse économique du droit (*law and economics*). Le fait que la nouvelle liste des indicateurs du développement durable proposée par le comité d'experts du Conseil économique et social des Nations Unies en 2017 continue à omettre les indicateurs juridiques ne peut que nous encourager à multiplier les recherches sur la

10. Ce chiffre est cité dans le rapport du réseau IMPEL de l'Union européenne, *Challenges in the Practical Implementation of European Union Environmental Law and How IMPEL Could Help Overcome Them*, 23 mars 2015, p. 11.

11. Assemblée générale des Nations Unies, *Programme du développement durable à l'horizon 2030*, A/RES/70/1

création de ces indicateurs[12]. Nos propositions devraient aussi contribuer à enrichir les travaux de la Commission des Nations Unies sur les statistiques et ceux de l'Interagency and Expert Group on Sustainable Development Goal Indicators (IAEG-SDGs), afin de les convaincre qu'il n'est plus possible d'évaluer les progrès du développement durable en ignorant la présence et l'apport du droit de l'environnement. Les dernières rencontres de ces deux instances continuent à ignorer les indicateurs juridiques sur l'environnement et renforcent l'objectif de notre projet visant à introduire de nouveaux indicateurs traduisant à la fois l'existence et l'utilité du droit de l'environnement[13]. Mais nous noterons avec intérêt que ce groupe d'experts a admis la nécessité d'inclure désormais une « dimension droits de l'homme » dans les indicateurs[14].

Nous examinerons successivement les aspects suivants :

I. **La notion d'effectivité du droit** ;

II. **Les expériences d'indicateurs juridiques** ou para-juridiques existantes, qui abordent occasionnellement ou non l'environnement, et les leçons à tirer de ces expériences ;

III. **Les indicateurs pertinents généraux** de mesure de l'effectivité du droit de l'environnement, tirés des préconisations des quatre experts africains ;

IV. **Les indicateurs pertinents spéciaux** ;

V. **Le guide méthodologique** ;

VI. **Le programme de suivi** pour la formulation d'indicateurs juridiques du droit de l'environnement en Afrique.

12. Le rapport se trouve dans E/CN.3/2017/2, annexe III.

13. *5th meeting of the Inter-Agency and Expert Group on the Sustainable Development Goal Indicators: Report*, Ottawa, 28-31 mars 2017 (ESA/STAT/AC.333/L/3) ; Commission de statistique, *Rapport sur les travaux de la 48e session*, 7-10 mars 2017 (E/2017/24-E/CN.3/2017/35).

14. *Outcome of the Expert Group Meeting on the Indicator Framework for the Post-2015 Development Agenda*, New York, 25-26 février 2015, proposition entérinée par la Commission statistique de l'ONU lors de sa 46e session, décision 1, 6 mars 2015.

I.
La notion d'effectivité du droit

Il est indispensable de commencer par clarifier le concept d'*effectivité*. Le substantif « effectivité » ne figure pas en tant que tel dans les dictionnaires. Il désigne le caractère de ce qui est « effectif » c'est-à-dire ce qui est fait, ce qui a un effet réel et concret, ce qui existe dans les faits. Pour qu'un droit soit « effectif », on peut considérer qu'il doit se traduire dans les faits, donc dans la réalité. Autrement dit, l'effectivité du droit serait sa concrétisation dans les faits. Toutefois il ne s'agit pas de la primauté du fait sur le droit, mais de la traduction du droit en fait. C'est le droit « faisable ». En termes plus juridiques, on dira que c'est le droit appliqué, mis en œuvre et qui produit des effets. À côté du droit sur le papier, le « droit formel », on s'intéresse au droit qui s'applique, le « droit réel ». L'effectivité pourrait être considérée, dans son acception juridique, comme la rencontre du droit et du fait, qui conduit idéalement à leur unité. Un droit vivant est un droit qui s'applique, contrairement à la désuétude qui caractérise un droit devenu mort. Le droit vivant est celui qui est non seulement toujours en vigueur, mais aussi doté des moyens juridiques permettant son application, son contrôle et son éventuelle sanction. Aussi, l'effectivité du droit nécessite une chaine de composantes permettant d'aller du droit (le texte) au fait (son application). L'effectivité du droit est finalement une exigence évidente et banale : le droit est fait pour être appliqué. Mais l'effectivité du droit implique d'abord que la règle existe, qu'elle est juridiquement applicable, qu'elle est respectée, appliquée et contrôlée, et qu'elle est éventuellement sanctionnée par l'administration et par le juge.

Nous distinguerons d'abord l'effectivité en droit international et en droit interne, puis nous distinguerons l'effectivité de l'efficacité. Nous constaterons ensuite l'intérêt croissant pour l'effectivité du droit ; enfin, nous préciserons les composantes juridiques de l'effectivité au regard de l'ineffectivité.

A. L'effectivité en droit international et en droit interne

En droit interne, nous nous appuyons, pour l'essentiel, sur la thèse précitée de Julien Bétaille soutenue à l'Université de Limoges en 2012. En droit international, nous nous référons à la thèse de Florian Couveinhes-Matsumoto, soutenue à l'Université de Paris

II en 2011[1], et au cours donné à l'Académie de droit international de La Haye par le professeur R. Wolfrum en 1998[2]. Dès l'abord, il faut relever que le sens donné à l'effectivité n'est pas du tout le même en droit interne et en droit international. Dans une approche classique, on peut dire qu'en droit interne, il s'agit d'un concept non juridique mettant en question les conditions de l'application du droit. En droit international, il s'agit d'un critère juridique conditionnant l'application du droit international en identifiant les sujets de droit international et l'appropriation des territoires. Dans la présente étude, nous chercherons à sortir l'« effectivité » du flou conceptuel qui l'entoure et à lui donner un contenu juridique conduisant à élaborer des indicateurs juridiques qui en rendront compte, aussi bien en droit interne qu'en droit international.

Il est évident que les conditions juridiques et le contexte sociopolitique de l'application du droit interne ne sont pas les mêmes que celles qui existent en droit international public. Aussi n'est-il pas étonnant que l'effectivité n'ait pas, *a priori*, le même sens dans ces deux branches du droit. Nous chercherons néanmoins à appliquer au droit international les critères d'effectivité identifiés en droit interne, en les adaptant. Mais *in fine*, il faudra nécessairement distinguer la double effectivité du droit international : celle qui est évaluée dans le cadre du droit international, par les organes d'une convention internationale ou par un juge international, et celle qui est évaluée dans le cadre du droit interne, par les institutions nationales et par un juge national. Cette distinction nous conduira, pour l'ensemble de la présente étude, à envisager en réalité quatre types d'évaluations de l'effectivité permettant de distinguer quatre catégories d'indicateurs :

- l'évaluation de l'application du droit international au regard des exigences du droit international ;
- l'évaluation de l'application du droit international au regard de sa transposition en droit national ;
- l'évaluation de l'application du droit national au regard des exigences du droit international ;
- l'évaluation de l'application du droit national au regard des exigences du droit national.

L'effectivité a fait l'objet d'une distinction utile formulée par Julien Bétaille[3]. Il y aurait une effectivité-état distincte de l'effectivité-action. Selon cet auteur, l'effectivité-état est ce qui existe dans le réel et l'effectivité-action, ce qui produit un effet sur le réel. L'effectivité-état correspondrait au sens donné historiquement par le droit international à l'effectivité, à savoir la constatation et l'appréciation juridique d'un fait tel que l'occupation d'un territoire ou un blocus maritime. Le droit international constate un

1. F. Couveinhes-Matsumoto, *L'effectivité en droit international*, thèse dirigée par Denis Alland, Bruxelles, Bruylant, 2014.

2. R. Wolfrum, « Means of ensuring compliance with and enforcement of international environmental law », *Recueil des cours de l'Académie de droit international*, vol. 272, 1999.

3. J. Bétaille, *op. cit.*, p. 2.

fait et en déduit une effectivité du fait constaté, qui entraine une qualification juridique ou une conséquence juridique. En droit international classique, le fait crée le droit.

L'effectivité-action serait plutôt l'expression du droit en marche, à savoir les effets du droit sur le terrain qui se manifestent par l'obéissance au droit. Elle s'appliquerait au droit interne. Dans ce cas, l'effectivité « a une vocation pratique dans la mesure où elle vise à évaluer les degrés d'application du droit dans la société[4] ». L'écart entre droit et pratique était jusqu'alors mesuré uniquement par les sociologues. Notre propos consiste à y ajouter une mesure d'ordre juridique par des indicateurs juridiques dont le rôle est d'appréhender, voire de chiffrer le degré d'application d'une norme juridique, sur la base de critères purement juridiques. On admettra dès lors que l'évaluation de l'application d'une règle juridique ne se réduit pas au simple constat de son respect ou de sa violation, mais que la réalité étant plus complexe, il peut y avoir plusieurs degrés d'effectivité. En conséquence, les indicateurs juridiques doivent prendre en compte la réalité d'une effectivité toujours relative et variable, conduisant à une échelle d'effectivité.

En réalité, effectivité-état et effectivité-action sont les deux faces d'un même concept. Si la première permet de caractériser les formes historiques de l'effectivité en droit international, elle n'exclut pas l'effectivité-action pour caractériser le droit international. L'application du droit international nécessite, comme celle du droit national, d'évaluer à la fois les outils juridiques de mise en œuvre du droit international (*implementation*), les éléments relatifs au respect ou non-respect de la norme (*compliance*) et la relativité de l'application effective de la norme, qui s'exprime par degrés.

On retrouvera donc, aussi bien en droit international qu'en droit national, le même questionnement relatif à l'effectivité juridique. Pour chaque questionnement, il faudra créer des indicateurs spécifiques. Certains de ces indicateurs seront propres au droit international, d'autres seront propres au droit interne. Mais le questionnement est le même :

- La norme existe-t-elle ?
- La norme est-elle valide et donc applicable ? Quels sont les préalables procéduraux à son applicabilité ?
- La norme est-elle respectée et appliquée ? Comment ? Quand ? Où ?
- La norme est-elle contrôlée ou sanctionnable ? Comment ? Par qui ?
- S'ajoutent à ces questions des éléments non juridiques qui complètent le questionnement juridique en appréciant les obstacles sociopolitiques à la mise en œuvre des normes, tant il est vrai que le droit ne peut être évalué isolément hors du contexte sociétal. En effet, si, là où il y a une société, il y a du droit (*ubi societas ibi jus*), inversement, là où il y a du droit, il y a une société. Comme l'a écrit Wolfgang Friedmann, on

4. F. Rangeon, « Réflexions sur l'effectivité du droit », dans CURAPP, *Les usages sociaux du droit*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, p. 128, cité par J. Bétaille, *op. cit.*, p. 15.

ne peut mesurer l'effectivité d'un ordre normatif sans aborder des questions concernant la réalité politique et sociale[5].

C'est pourquoi, en plus des indicateurs strictement juridiques, nous proposons quelques indicateurs qualifiés de non juridiques, qui devront ultérieurement être fondés scientifiquement par des sociologues et anthropologues. En effet, l'effectivité de la règle a nécessairement une dimension culturelle et géopolitique[6]. Les évaluations seront alors probablement plus qualitatives que quantitatives.

Dans la mesure où le droit de l'environnement est fortement marqué par le poids de normes universelles, il importe de prendre en compte, dans les éléments non juridiques de l'évaluation de l'effectivité, la place des cultures nationales particulièrement vivantes en Afrique[7], notamment la coutume. Mais dans certains cas, la coutume sera une source juridique, comme en droit international ou dans certains pays.

Parmi les éléments non juridiques de l'évaluation, un facteur important de l'effectivité est la question de l'influence de la norme juridique sur les comportements du seul fait de l'existence et de la forte légitimité de la norme. Comme l'écrit Couveinhes-Matsumoto : « La capacité d'une norme à influer sur le comportement de ses destinataires est généralement renforcée par le respect global dont elle fait déjà l'objet, l'assentiment durable de ses sujets, etc. de sorte que son effectivité actuelle est presque toujours favorable à son effectivité future. Le respect habituel et manifeste d'une règle juridique accentue en outre le sentiment qu'elle est légitime, multiplie les attentes des sujets de droit à l'égard de son respect à l'avenir, augmente la crainte des sanctions informelles ou juridiquement organisées en cas de violation et constitue ainsi une manière de garantie du respect à venir de la règle[8]. »

On notera que la validité de la règle est une composante de l'effectivité. Mais à la différence de la question de la validité de la règle, qui se résout par oui ou non dans le cadre de l'appréciation de sa légalité par un juge, la question de l'effectivité ne peut être tranchée par l'affirmative ou la négative, en raison de ses composantes complexes et de son caractère graduel. Le degré d'effectivité du droit a été bien analysé dans l'ouvrage de Couveinhes-Matsumoto, qui illustre l'importance de plusieurs variables[9]. Par

5. W. Friedmann, Legal Theory, Londres, Stevens, 1967, p. 278, cité par F. Couveinhes-Matsumoto, *op. cit.*, p. 90, n. 353.

6. P. Auvergnon, « Une approche comparative de la question de l'effectivité du droit du travail », dans P. Auvergnon (dir.), *L'effectivité du droit du travail, à quelles conditions ?*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2008, p. 17.

7. À propos du droit du travail face aux normes universelles de l'OIT, voir J.M. Servais, « Normes du droit universelles et cultures nationales », dans *L'effectivité du droit du travail, à quelles conditions ?*, *op. cit.*, p. 363-385.

8. F. Couveinhes-Matsumoto, *op. cit.*, p. 102.

9. *Ibid.*, p. 78.

exemple, l'évaluation de l'effectivité ne sera pas la même pour des actes généraux et pour des actes individuels, pour des principes généraux et pour des règles techniques, pour des normes juridiques et pour des décisions de justice.

B. Distinction entre l'effectivité et l'efficacité

Il est important de bien différencier *effectivité* et *efficacité*, car les objectifs et les méthodes d'évaluation sont différents. L'efficacité d'une règle de droit est en général ce qui est le plus communément recherché. Une règle de droit est considérée comme pertinente si elle est efficace, c'est-à-dire si elle est utile socialement en atteignant l'objectif qu'elle s'est fixé. Il s'agit de l'impact d'une règle sur la société. Cela signifie qu'elle doit contribuer à atteindre un résultat qui se situe à l'extérieur du système juridique. L'examen de l'effectivité du droit, lui, se situe à l'intérieur du système juridique. On évalue donc l'efficacité au regard du but et de l'objectif poursuivi par la norme juridique. L'objectif pourra être atteint partiellement ou totalement. L'efficacité, comme l'effectivité, peut donc être relative. La loi sur l'eau ou sur l'air qui fixe des niveaux de dépollution à atteindre sera efficace si le niveau de dépollution mesuré scientifiquement est effectivement atteint. Pour reprendre la distinction faite plus haut, on se réfère ici à l'effectivité-état : l'effet concret et matériel de la règle juridique évalué sur le terrain. L'efficacité mesure donc si la norme juridique a atteint son ou ses objectifs. On peut considérer que l'effectivité est une condition nécessaire, mais non suffisante de l'efficacité.

Les indicateurs de l'efficacité sont donc des indicateurs scientifiques mesurables, par exemple le taux de dépollution de l'eau ou de l'air. Dans les documents officiels sur l'état de l'environnement au niveau national ou international, on trouve une série d'indicateurs chiffrés du niveau de pollution ou de dépollution atteint. Ces indicateurs d'efficacité sont dits aussi de « performance ». Mais ces mesures sont le plus souvent données en tant que telles et non en lien avec l'application d'un texte juridique particulier. Un premier progrès serait déjà de mettre en parallèle les chiffres relatifs à la dépollution et les textes juridiques qui imposent des normes de dépollution, ce qui n'est pas fait à l'heure actuelle. Mais la mesure de l'efficacité du droit de l'environnement ne rend pas compte de la façon dont le droit est appliqué, contrôlé et respecté. On ne constate qu'un résultat (l'état, bon ou mauvais, de l'environnement), sans évaluer le processus qui conduit à ce résultat et qui a pu être plus ou moins bien respecté. L'objectif des indicateurs juridiques est d'évaluer ce processus en mesurant une batterie de facteurs qui contribuent à l'effectivité de la règle juridique.

Si on considère que l'utilité du droit consiste à répondre à la question « à quoi sert le droit ? », cela implique qu'on évalue à la fois l'efficacité du droit, par rapport à ses objectifs, et l'effectivité du droit, par rapport aux étapes de sa mise en œuvre.

Notre propos est de ne rechercher ici que ce qui concerne l'évaluation de l'effectivité de la règle de droit appliquée à l'environnement, sans se préoccuper de l'efficacité de cette règle. En effet, la recherche de l'efficacité implique le recours aux sciences exactes pour mesurer scientifiquement le degré de pollution ou le niveau de perte de biodiversité. Au contraire, la mesure de l'effectivité nécessite une analyse juridique et

sociojuridique fine des multiples facteurs qui contribuent à l'application d'une règle de droit. C'est aux juristes qu'il revient de décomposer et d'identifier les diverses phases de mise en œuvre de la loi après son adoption. L'évaluation de l'effectivité étant l'évaluation d'un processus, nous serons amenés à recenser les instruments procéduraux, substantiels, institutionnels et financiers qui permettent l'application du droit.

C. L'intérêt croissant pour l'effectivité du droit, particulièrement celui de l'environnement

Il est important de remarquer que le thème de l'effectivité du droit suscite un intérêt croissant de la part des chercheurs et des décideurs. On a constaté la tendance récente à un début de « juridification » de l'exigence d'effectivité des règles juridiques, qui se traduit à la fois par une attention particulière aux procédures spécifiques de contrôle ou de promotion des normes ou dispositifs tendant à la réalisation de situations conformes, et aussi par l'usage de termes insistant sur le rôle de l'effectivité, devenu une composante du discours juridique[10].

Il est étonnant que le programme du PNUE sur le droit de l'environnement n'ait pas mis en avant le besoin d'effectivité du droit en distinguant celle-ci de l'efficacité. Dans l'examen à mi-parcours du 4e Programme de Montevideo, s'il existe bien un développement sur l'« efficacité » du droit de l'environnement, on y traite (sans faire la distinction) de l'effectivité en réclamant « un respect et une application effective » du droit de l'environnement[11].

Dans ses recommandations, la réunion de hauts responsables gouvernementaux spécialisés dans le droit de l'environnement préconise d'« [é]tablir des critères pour aider les États à évaluer l'efficacité du droit de l'environnement », sans préciser ni la nature ni le contenu de ces critères[12].

Probablement du fait de la création permanente de nouvelles règles juridiques, l'opinion et les juristes eux-mêmes s'inquiètent de l'inflation non maitrisée du droit de l'environnement. On le dit souvent : trop de droit tue le droit. En effet, que ce soit au niveau de la connaissance de la règle ou de son application effective, l'accroissement quantitatif du droit pose problème. Il en résulte mécaniquement que ce droit nouveau est peu ou mal appliqué. À cet égard, le droit de l'environnement est particulièrement vulnérable, étant un droit nouveau devenu très rapidement abondant, aussi bien au plan international que national. À l'évidence, ce trop-plein nuit à la bonne application du droit de l'environnement. Aussi n'est-il pas étonnant que l'attention se porte désormais sur l'application du droit de l'environnement et non plus, comme il y a encore dix ans, sur sa création. Devenu un droit adulte, le droit de l'environnement

10. A. Jeammaud, « Le concept d'effectivité », in *L'effectivité du droit du travail, à quelles conditions ?*, *op. cit.*, p. 45-46.

11. *Examen à mi-parcours du 4e Programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement*, UNEP/EA.2/13, 14 mars 2016, § 4.

12. UNEP/EA.2/13, annexe, § 3-c-iii.

doit justifier son existence, à la fois quant à son efficacité et à son effectivité. Les bibliographies des deux thèses précitées montrent bien le nombre important de livres et d'articles consacrés désormais au thème de l'effectivité du droit, en particulier du droit de l'environnement[13].

Les textes de droit de l'environnement se réfèrent expressément, eux aussi, au besoin d'effectivité. Alors que d'habitude, la règle de droit ne se soucie pas de son application en dehors des règles relatives aux sanctions, on constate que plusieurs textes sur l'environnement utilisent le mot « effectivité » pour bien montrer le souci des décideurs d'adopter des textes qui auront une application « effective », c'est-à-dire véritable. On trouve ainsi des mentions expresses d'« effectivité » ou « effectif » : dans l'alinéa 5 du Préambule et les alinéas a) et b) de la 7e orientation de la déclaration sur un programme d'action sur la protection de l'environnement global du 2 septembre 1991[14] ; dans l'objectif de la partie A, l'objectif et les activités b) et d) de la partie B, la stratégie et l'activité a)ii de la partie C du programme pour le développement et l'examen périodique du droit de l'environnement pour les années 1990, adopté le 21 mai 1993[15] ; dans la Convention d'Aarhus de 1998 (« recours *effectif* », art. 9-4 ; « participation *effective* », art. 6-3 et 8-a). Dans *L'avenir que nous voulons* de Rio+20 en 2012, « effectif » n'apparait qu'une fois, mais le paragraphe 38 reconnait le besoin d'élargir les « mesures de progrès » du développement durable afin de mieux informer les décideurs politiques et en charge la Commission statistique de l'ONU ; dans *Le programme du développement durable à l'horizon 2030*, on le trouve deux fois, et les indicateurs sont préconisés huit fois en tant qu'indicateurs de « progrès du développement durable[16] ». La décision 1/CP21 et l'Accord de Paris sur les changements climatiques du 12 décembre 2015 se réfèrent 21 fois à l'effectivité en relation avec l'exigence d'une mise en œuvre effective et accompagnent cette exigence d'un recours répété 34 fois à des indicateurs qui restent non juridiques, tellement l'habitude a été prise de ne concevoir que des indicateurs scientifiques et économiques[17].

Dans la Déclaration de Rio de 1992, le principe 10 vise le « recours *effectif* à la justice » ; le principe 15 sur la précaution mentionne les « mesures *effectives* ». Il convient de noter que dans l'Agenda 21 adopté à Rio en 1992, l'effectivité est une obsession significative. On trouve l'adjectif « effectif » ou le nom « effectivité » 231 fois sur 349 pages, pratiquement dans tous les paragraphes, visant aussi à cette occasion les « indicateurs »

13. Voir les références de 12 ouvrages sur l'effectivité du droit de l'environnement entre 1998 et 2009 dans F. Couveinhes-Matsumoto, *op. cit.*, p. 154, n. 560, et les 60 pages de bibliographie dans la thèse de J. Bétaille, *op. cit.*

14. Reproduit dans M. Prieur et S. Doumbé-Billé (dir.), *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, 1re éd., Bruxelles, Bruylant, AUPELF-UREF, coll.« Universités francophones », 1998, p. 94-95.

15. *Ibid.*, p. 37-51.

16. Assemblée générale des Nations Unies, *Résolution 70/1 du 25 septembre 2015*, A/RES/70/1.

17. Conférence des Parties, 21e session, *Adoption de l'Accord de Paris*, FCCC/CP/2015/L.9.

à 34 reprises, en particulier aux chapitres 8 et 39. Mais les indicateurs « juridiques » sont ignorés. On peut citer le § 8.6, « élaborer des systèmes de surveillance et d'évaluation des progrès accomplis en adoptant des indicateurs » ; le § 8.16-a, « *making laws and regulations more effective* » ; le § 8.17, « renforcer l'efficacité des lois et réglementations » ; le § 8.21, « faire respecter [les] lois et réglementations [et] évaluer périodiquement l'efficacité des programmes visant à persuader ou à contraindre de respecter les lois » ; le § 8.44-a, « favoriser […] l'emploi d'indicateurs de développement durable » ; le § 39.2, « évaluer et […] promouvoir l'efficacité [du] droit » ; le § 39.3-b, « accroître l'efficacité du droit international » ; le § 39.5, « évaluer […] l'efficacité des accords ou instruments internationaux ».

On remarquera, sur le plan linguistique, que dans la version anglaise (*Agenda 21*), on emploie *effectiveness*, qui est traduit dans la version française par *efficacité*.

La récente Déclaration mondiale sur l'État de droit environnemental, adoptée à Rio de Janeiro le 29 avril 2016 par le congrès mondial de l'UICN à l'initiative de sa Commission mondiale de droit de l'environnement, montre bien que les juges et la communauté des juristes de l'environnement sont aujourd'hui convaincus que l'avenir du droit de l'environnement dépend de son effectivité. Dans cette déclaration, l'application « effective » du droit est réclamée sept fois dans un texte de quatre pages. Il y est notamment réclamé une application effective des lois et règlements et la création « *d'outils juridiques novateurs* pour une mise en conformité et en œuvre *effectiv*e ». La reconnaissance d'indicateurs juridiques en tant que nouveaux outils juridiques répond tout à fait à cette invitation.

La *Déclaration ministérielle du Forum politique de haut niveau pour le développement durable* du 19 juillet 2017 (version anglaise) utilise à 16 reprises les mots *effective* et *effectiveness*[18]. Cela confirme bien le souci actuel d'une application « véritable » des objectifs de développement durable, ce qui implique des instruments juridiques adéquats et appliqués réellement.

Florian Couveinhes-Matsumoto note avec justesse un paradoxe : bien souvent, ce sont les textes les moins contraignants qui invoquent les exigences de l'effectivité, alors que les traités, qui sont par nature contraignants, sont rares à le faire. Afficher un objectif d'effectivité du droit serait révélateur de branches du droit s'efforçant de modifier des pratiques courantes de non-respect ou d'ignorance[19]. Tel est le cas du droit de l'environnement et des droits de l'homme.

On sait que la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg n'a cessé de répéter que son rôle est de « protéger les droits non pas théoriques et illusoires, mais

18. *Déclaration ministérielle du Forum politique de haut niveau pour le développement durable organisé sous les auspices du Conseil économique et social en 2017 sur le thème intitulé « Éliminer la pauvreté et promouvoir la prospérité dans un monde en mutation »*, E/2017/L.29-E/HLPF/2017/L.2.

19. F. Couveinhes-Matsumoto, *op. cit.*, p. 156 et n. 570.

concrets et effectifs[20] ». La *Charte sociale européenne* de 1961, révisée en 1996, qui a valeur juridique de traité international, insiste dans chacun de ses articles sur l'engagement des États d'assurer « un exercice *effectif* » des divers droits concernés. *« Effectif »* est utilisé 31 fois, soit dans chacun des 31 articles de la Charte. Il devrait en être de même pour le droit à l'environnement, devenu aussi un droit de l'homme.

En l'absence d'un juge international sur l'environnement s'appropriant ce message, notre proposition d'indicateurs juridiques de l'environnement a pour objectif de parvenir à des droits concrets et effectifs dans le domaine de l'environnement.

Les composantes juridiques de l'effectivité au regard de l'ineffectivité

Mesurer l'effectivité du droit, c'est évidemment mesurer en même temps, en creux, son ineffectivité. Quand le droit n'est pas appliqué ou est mal appliqué, on le considère souvent comme inutile. Or, si l'inapplication du droit est un fort signal d'ineffectivité, cela ne rend pas forcément le droit totalement inutile. Combien de fois faudra-t-il constater la violation ou l'ignorance d'une règle pour la qualifier d'ineffective ? L'ineffectivité d'un droit n'entraine ni son inexistence, ni son inutilité, ni son caractère non juridique. Des règles bien qu'inappliquées ou mal appliquées peuvent être quand même utiles, ne serait-ce que du fait de leur existence par rapport à des hypothèses d'inexistence. C'est alors leur « degré » d'effectivité ou d'ineffectivité qui est en cause. Même partiellement ineffectives, les règles de droit constituent un socle de l'État de droit et jouent un rôle moral de garde-fou ayant toujours vocation à être utilisé. Des règles ineffectives peuvent contribuer à jouer un rôle symbolique et remplir certaines fonctions sociales[21].

Le professeur Maurice Kamto, pionnier du droit de l'environnement en Afrique, a des propos sévères, mais réalistes. Présentant l'ensemble du droit africain de l'environnement, il considère que le droit de l'environnement en Afrique est un « droit dormant » et que la faiblesse de l'idée de droit en Afrique « induit la faiblesse des règles juridiques et partant, leur ineffectivité[22] ». Cet éminent auteur ajoute : « Mieux valent des normes inappliquées qu'un univers a-juridique. L'expression du processus démocratique en cours sur le continent africain a montré comment un droit dormant finit par se réveiller lorsque la nécessité d'une régulation normée des rapports sociaux vient à se saisir de la conscience d'une communauté[23]. »

La création d'indicateurs juridiques de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique est un élément important susceptible de contribuer au réveil de ce droit dormant. En effet, grâce à ces indicateurs d'un type nouveau, les divers acteurs de la société africaine disposeront d'un outil rendant visible le niveau d'ineffectivité et les

20. *Airey c. République d'Irlande*, Cour européenne des droits de l'homme, 7 octobre 1979.

21. F. Couveinhes-Matsumoto, *op. cit.*, p. 183.

22. M. Kamto, *op. cit.*, p. 18.

23. *Ibid.*

carences dans la mise en œuvre du droit existant. C'est pourquoi on essaiera de déterminer des indicateurs qui seront à la fois des signaux d'effectivité et d'ineffectivité, selon l'interprétation qu'on en donnera et les comparaisons que l'on fera. Constater par exemple qu'il y a un inspecteur de l'environnement pour 1 000 entreprises polluantes pourrait être un indice positif d'effectivité des capacités de contrôle dans un État, mais être considéré au contraire comme un indice d'ineffectivité par comparaison avec un autre État, la France par exemple, où il existe un inspecteur pour 410 installations[24].

Les composantes juridiques de l'évaluation de l'effectivité sont nombreuses. On peut tenter d'en dresser une liste à soumettre à un groupe de juristes expérimentés et de praticiens du droit afin qu'ils la complètent ou la modifient. Une fois qu'une liste définitive sera arrêtée, l'étape ultérieure consistera à pondérer chacune de ces composantes en leur donnant une valeur chiffrée sous la forme d'un pourcentage. Une combinaison de valeurs quantitatives et qualitatives devra probablement être introduite avant de déboucher, si possible et avec l'aide de mathématiciens, sur un modèle.

En nous appuyant sur la thèse précitée de Julien Bétaille, nous avons identifié en théorie 127 indicateurs juridiques (voir l'annexe 1), qu'il conviendra de tester puis de valider, pour leur attribuer ensuite une valeur. Les étapes d'évaluation du processus de mise en application d'une norme juridique recoupent les questionnements communs au droit international et au droit interne présentés plus haut. Ces étapes sont les composantes juridiques de l'effectivité représentées par des indicateurs juridiques se rattachant aux constats suivants :

- l'existence de la règle ;
- la validité de la règle ;
- l'entrée en vigueur de la règle ;
- l'invocabilité de la règle ;
- la conscience de la règle ;
- la substance de la règle ;
- le progrès ou la régression de la règle ;
- la précision de la règle ;
- le contrôle administratif de la règle ;
- le contrôle juridictionnel de la règle ;
- la sanction de la règle ;
- l'application des sanctions.

24. M. Prieur *et al.*, *Droit de l'environnement*, 7e éd., Paris, Dalloz, 2016, p. 619.

II.
Les expériences d'indicateurs juridiques

Selon Antoine Jeammaud, juriste de droit du travail, les indicateurs « sont des données, des variables au sens des mathématiques, servant à identifier ou mesurer un phénomène, ou permettant de prévoir sa survenance ». Les indicateurs permettent « de rendre compte de manière systématique et stylisée ce que "font" ou "ont fait" les instruments composant le droit […][1] » Il s'agit là d'indicateurs relatifs à l'impact du droit social, donc d'indicateurs d'efficacité. Mais l'auteur évoque en même temps l'effectivité du droit du travail en recherchant les facteurs de mise en œuvre et de respect. La grande difficulté sera toujours de pouvoir bien dissocier les deux catégories d'indicateurs : les indicateurs d'efficacité et les indicateurs d'effectivité. Précisant sa pensée, Jeammaud écrit : « Les juristes pensent volontiers que la mesure de l'effectivité des règles de droit, l'explication de leur éventuelle (trop fréquente) ineffectivité et la recherche des moyens propres à assurer une plus grande effectivité constituent les tâches premières d'une sociologie juridique[2]. » On peut déduire implicitement de ce constat que l'heure est venue pour que les juristes s'emparent de la question de l'effectivité pour rechercher des indicateurs de nature juridique. Ce même auteur prolonge sa réflexion sur l'effectivité du droit en relation avec le contenu des normes : « Le concept même d'effectivité d'une règle de droit s'avère faussement simple. Ne serait-ce que parce que les règles de droit ne sont pas toutes et pas fondamentalement, malgré des définitions routinières, des prescriptions ou des interdictions de conduite auxquelles il s'agirait d'obéir en adoptant une conduite déterminée ou en s'abstenant d'un comportement déterminé. Par ailleurs le degré de conformité des conduites, situations, opérations et autres choses aux modèles idéels que constituent les règles juridiques ne révèle que partiellement l'incidence de celles-ci sur les actions. »

Il est plus sensé de s'attacher à l'usage par les acteurs des dispositions dont on souhaite savoir ce qu'elles « font en pratique[3] ». Cette dernière réflexion nous conforte dans l'idée selon laquelle les indicateurs juridiques ne peuvent à eux seuls rendre compte

1. A. Jeammaud, *Le concept d'impact des normes sociales européennes, quels indicateurs ?*, CRDS (IETL), Université de Lyon 2, étude pour la Commission européenne, 2005, p. 60.
2. Ibid., p. 63.
3. *Ibid.,* p. 70.

de toute l'effectivité du droit. Ils doivent être complétés par des indicateurs sociaux rendant compte des comportements et des usages qui facilitent ou font obstacle à l'application d'une règle.

De nombreux auteurs, surtout anglo-saxons, ont réfléchi sur la question de savoir si on pouvait mesurer le droit[4]. Peut-on mesurer le non-mesurable ? Dans sa réflexion, Mathias M. Siems montre qu'en dehors des indicateurs de performance (*benchmarking*), on peut combiner trois types d'indicateurs : les indicateurs fonctionnels par rapport à un problème posé à examiner en droit comparé, les indicateurs mesurant la qualité des institutions ou des systèmes judiciaires et les indicateurs relatifs à la perception des conditions d'application du droit. Ce dernier type d'indicateurs implique de recueillir la perception des entreprises, du public et de l'administration. Mais le niveau d'application du droit nécessiterait à la fois le calcul des performances et les données issues des perceptions. Ainsi l'approche de « droit comparé numérique » (*numerical comparative law*) serait devenue aujourd'hui incontournable[5].

Avant de rechercher des indicateurs juridiques du droit de l'environnement, il est utile de recenser les expériences déjà existantes. En réalité, nous allons constater l'absence de tels indicateurs.

Au préalable, il faut noter qu'il y a peu de textes en droit de l'environnement qui évoquent la nécessité d'indicateurs. Ainsi, en droit international de l'environnement, on peut citer le protocole sur la gestion intégrée des zones côtières en Méditerranée de 2008, dont l'article 18-4 impose aux États de définir des « indicateurs » afin d'évaluer l'efficacité de stratégies et des plans et programmes. Faute de précision, on pourrait considérer que ces indicateurs pourraient être aussi bien scientifiques que juridiques. L'accord international sur les bois tropicaux du 27 janvier 2006 mentionne dans son préambule (§ g) le besoin de « promouvoir et d'appliquer des critères et *indicateurs* comparables pour la gestion durable des forêts en tant qu'outils importants permettant aux membres d'évaluer, de suivre et de promouvoir les progrès accomplis en vue d'une gestion durable de leurs forêts[6] ». Là encore, la porte est ouverte à des indicateurs scientifiques, économiques ou juridiques, mais les rédacteurs du texte ne pensent qu'à des indicateurs non juridiques. En réalité, comme nous l'avons souligné plus haut, les indicateurs existants sont tous des indicateurs d'efficacité et non des indicateurs d'effectivité.

4. Voir la bibliographie citée dans M.M. Siems, « Measuring the immeasurable: How to turn law into numbers », dans M. Faure and J. Smits (dir.), Does *Law Matter*? On *Law* and *Economic Growth*, Cambridge, Intersentia, 2011, p. 115-136.

5. Selon Siems, le terme *numerical comparative law* a été introduit par lui en 2005 dans « Numerical comparative law : Do we need statistical evidence in order to reduce complexity ? », *Cardozo Journal of International* and *Comparative Law*, vol. 13, p. 521.

6. Accord international sur les bois tropicaux, dans M. Prieur et S. Doumbé-Bille, op. cit., p. 353.

Nous examinerons dans un esprit critique, par rapport à ce que nous préconiserons plus tard, les indicateurs existants abordant occasionnellement le champ de l'environnement, puis ceux qui sont spécifiquement consacrés à l'environnement.

A. Les indicateurs abordant occasionnellement le champ particulier de l'environnement

On constatera que dans certains des exemples présentés l'environnement apparait parfois, mais uniquement de façon marginale.

1) Les indicateurs relatifs au poids économique du droit et à la gouvernance : Doing Business Index (Law and Economics) et Worldwide Governance Indicators de la Banque mondiale

Il faut dès l'abord écarter de notre étude une question classique et largement documentée[7]. Lancée par la Société financière internationale du groupe Banque mondiale et s'appliquant au droit des affaires, elle consiste à mesurer le coût du droit. Cette analyse économique du droit vise à démontrer que le droit est un instrument de mise en valeur du calcul économique en vue de satisfaire un univers concurrentiel dans un contexte néolibéral. Ces travaux ont fait l'objet d'une analyse critique de la Mission droit et justice du ministère français de la Justice[8]. On pourrait tout à fait envisager d'appliquer une telle méthodologie au droit de l'environnement, mais ce n'est pas notre propos et cela impliquerait des travaux relevant de la science économique[9]. Si l'on voulait qualifier notre recherche sur les indicateurs juridiques pour l'opposer à ces travaux, on pourrait, en paraphrasant *Law and Economics*, la qualifier de *Law and Ecology*.

On trouve cependant dans les indicateurs de la gouvernance mondiale (Worldwide Governance Indicators ou WGI) des éléments intéressant le droit à propos des données et des critères retenus sur l'État de droit et sur l'effectivité de l'État (*government effectiveness*). Le rapport 2017 sur les indicateurs de la gouvernance mondiale est accessible en ligne depuis septembre 2017. Il couvre plus de 200 pays et territoires.

7. Par exemple, T. Krever, « Quantifying law: Legal indicator projects and the reproduction of neoliberal common sense », Third World Quarterly, vol. 34, nº 1, 2013, p. 131-150 ; R. Cooter et T. Ulen, Law and Economics, 6e éd., Boston, Addison Wesley Longman, 2012.

8. B. du Marais (dir.), *Des indicateurs pour mesurer le droit ? Les limites méthodologiques des rapports* Doing Business, Paris, la Documentation française, 2006.

9. M. Faure, *Analyse économique du droit de l'environnement*, préface de Michel Prieur, Bruxelles, Bruylant, 2006.

2) Les indicateurs sur l'État de droit des Nations Unies : Rule of Law Index

Les Nations Unies ont publié en 2012 un rapport[10] qui, bien que portant sur l'évaluation subjective de l'application du droit, propose en réalité une méthodologie intéressante qui pourrait s'appliquer en partie à une évaluation de l'effectivité juridique. L'objet de ce modèle d'indicateurs est cependant bien circonscrit. Il s'agit de suivre les changements et le fonctionnement de la justice pénale dans les situations de conflits et suite à un conflit. La plupart des indicateurs proposés ne sont pas des indicateurs juridiques. Ils visent à mesurer l'efficacité de trois institutions : la police, la justice et les prisons. Bien que l'ensemble repose sur les droits de l'homme et la justice pénale, il ne s'agit pas de mesurer le respect des droits de l'homme, mais d'évaluer, pour chacune des trois institutions considérées, dans quelle mesure elles sont performantes, intègres, transparentes, redevables et capables d'agir en moyens humains et matériels. Ces questionnements qui relèvent d'une recherche de l'efficacité plutôt que de l'effectivité aboutissent à la formulation de 135 indicateurs regroupés en 25 « paniers » comportant chacun deux à neuf indicateurs. Ceux-ci font l'objet d'une notation entre 1 et 4, 4 étant le résultat le plus performant. Pour aboutir à ces notations, des enquêtes doivent être réalisées auprès du public et auprès d'experts. À chaque question posée, les enquêtés doivent répondre, selon les cas, par « très efficace » (4 points) ; « efficace » (3 points) ; « inefficace » (2 points) ; « très inefficace » (1 point), ou bien « approuve totalement » ; « approuve en partie » ; « n'approuve pas » ; « n'approuve pas du tout ».

D'autres résultats sont donnés en pourcentages pour permettre des comparaisons, par exemple entre le nombre de prisonniers et le nombre de médecins dans les prisons. Si la plupart des indicateurs proposés reflètent le contenu d'une norme juridique, ils ne traduisent pas directement le processus d'application de la règle ; ils ne rendent compte que de la réalité institutionnelle et sociale et du rôle respectif des trois institutions évaluées. Cette expérience nous conforte dans l'idée selon laquelle notre projet d'indicateurs juridiques devra nécessairement s'adjoindre des indicateurs non juridiques, dans la mesure où ils conditionnent l'application effective du droit.

3) Les indicateurs mondiaux de l'État de droit : le World Justice Project

Cet indicateur de l'État de droit existe depuis 2006. Il a pour origine une initiative de l'American Bar Association, qui s'est transformée en une ONG indépendante localisée à Washington au sein du World Justice Project[11]. L'édition de 2016 procède à

10. *Indicateurs de l'État de droit des Nations Unies : guide d'application et outils de gestion de projet*, 1re édition, New York, ONU, 2012.

11. World Justice Project, <http://www.worldjusticeproject.org> ; J. Botero et A. Ponce, Measuring the *Law*, World Justice Project, Working Paper Series, no 1, novembre 2011.

un classement de 113 pays en évaluant leurs performances quant au respect des principes de la primauté du droit. Il s'agit de mesurer comment la primauté du droit en général est perçue par le public et par des professionnels du droit grâce à des sondages (1 000 personnes par pays) et des enquêtes auprès d'experts du droit (24 par pays). Le sondage comporte des questions fondées sur la « perception » ou sur l'« expérience ». Les indicateurs retenus sont divisés en neuf entrées (ou facteurs) subdivisées en sous-facteurs, pour un total de 47 indicateurs de performance. Les neuf entrées sont : le pouvoir de gouverner, l'absence de corruption, la gouvernance ouverte, les droits fondamentaux, l'ordre et la sécurité, l'application des règles, la justice civile, la justice criminelle, la justice informelle.

Les indicateurs les plus proches de nos préoccupations sont relatifs à « la gouvernance ouverte » : l'information et la participation, les droits fondamentaux et, surtout, « l'application des règles ». Ce dernier facteur est divisé en cinq indicateurs très généraux, mais qui cherchent à déterminer l'effectivité de l'application du droit. Il évoque comme domaine d'application la protection de l'environnement. Mais aucun indicateur particulier ne détermine les conditions juridiques de l'application du droit de l'environnement.

3-1. Les règlements du gouvernement sont effectivement appliqués

Sur ce thème, les cinq questions-indicateurs sur l'environnement sont les suivantes :

- Quelle est la situation en général ? a) les entreprises respectent la loi (soit volontairement, soit suite à des injonctions des tribunaux, des amendes ou d'autres sanctions) ; b) les entreprises paient des pots-de-vin ou influencent les autorités pour cacher la violation de la loi ; c) il ne se passe absolument rien.

- Quel est le degré de probabilité qu'une entreprise moyenne fasse l'objet d'une inspection des autorités de protection de l'environnement suite à une plainte du voisinage pour pollution ? très probable (1) ; probable (0,667) ; improbable (0,333) ; très improbable (0).

- Quel est le degré de probabilité qu'une entreprise moyenne fasse régulièrement l'objet d'inspections des autorités de protection de l'environnement ? très probable (1) ; probable (0,667) ; improbable (0,333) ; très improbable (0).

- Quel est le degré de probabilité que les autorités de protection de l'environnement imposent des sanctions si des violations sont détectées ? (mêmes réponses).

- Supposez que les autorités de protection de l'environnement avisent un industriel qu'il pollue la rivière au-delà des limites autorisées. Qu'arrivera-t-il ? a) l'entreprise se mettra en conformité avec la loi ; b) l'entreprise paiera un pot-de-vin ou influencera l'autorité pour ignorer la violation ; c) il ne se passera rien.

3-2. Les règlements du gouvernement sont mis en œuvre et appliqués sans influence excessive (*without improper influence*)

Sur ce thème sont formulées trois questions relatives à l'environnement. Curieusement, ces questions reprennent les formulations précédentes, qui ne sont pas toujours adaptées à la spécificité des questions environnementales.

En dépit de l'intérêt comparatif de cet exercice, entre pays et dans le temps, on doit considérer qu'il ne répond pas à notre objectif pour plusieurs raisons. Il ne repose que sur des données qualitatives et subjectives, toujours discutables ; il ignore l'impact du droit international ; il ignore le rôle des moyens institutionnels et des ressources disponibles ; il ignore l'écriture du droit en ne prenant en considération que le droit appliqué en fait ; il ignore le processus juridique conduisant à l'effectivité du droit. Le droit de l'environnement n'est envisagé que de façon très anecdotique, à travers les seules pollutions industrielles. Néanmoins, des éléments de la méthodologie utilisée et des conclusions générales sur l'État de droit pourront être exploités avec profit dans nos propositions. On notera que trois des quatre États retenus ici figurent parmi les États expertisés : le Cameroun, Madagascar et la Tunisie.

On peut enfin évoquer une expérience nationale intéressante liée à un aspect de l'évaluation de l'État de droit concernant la perception de la justice au Brésil. Il s'agit d'un travail réalisé par la fondation G. Vargas sur l'indice de confiance en la justice, à travers la mesure de la perception qu'a le public de l'administration de la justice[12].

4) Les indicateurs du Vera Institute of Justice

Cet institut localisé à New York et bénéficiant de l'appui du World Justice Project et de l'American Bar Association étudie l'État de droit aux États-Unis à l'aide d'indicateurs de la justice (*Justice Indicators*). En 2008, il a réalisé une expérience pilote sur l'État de droit dans quatre villes, soit en Inde, au Nigéria, au Chili et à New York, à l'aide de 60 indicateurs. La méthodologie appliquée est présentée dans le rapport de l'Institut. Elle utilise les indicateurs du World Justice Project[13].

5) Les indicateurs relatifs aux rapports sur le développement humain du PNUD

Chaque année depuis 1990, le PNUD présente un rapport, à la fois bilan et prospective, accompagné d'une série d'indicateurs visant à classer les États à l'aide de l'indice de développement humain (IDH). Cet indice a l'ambition de mesurer et d'agréger

12. L.G. Cunha, F.L. de Oliveira et R.E. Glezer, « Brazilian Justice Confidence Index measuring public perception on judicial performance in Brazil », Revista *C*olumbiana de derecho internacional, nº 25, 2014, p. 445-472.

13. J. Parsons et al., Developing *Indicators* to *Measure* the *Rule* of *Law: A Global Approach*, New York, Vera Institute of Justice et Altus Global Alliance, 2008.

trois dimensions : la santé, le savoir et le niveau de vie. Chaque année, un thème spécifique est choisi en lien avec l'actualité internationale. Bien entendu, depuis 1992, l'environnement et le développement durable ont fait leur entrée dans ces rapports. Force est toutefois de constater que cette entrée est relativement limitée et désordonnée.

Selon les années, les tableaux statistiques retiennent certains facteurs de l'environnement, mais le droit de l'environnement est presque toujours ignoré… faute d'indicateurs juridiques disponibles, puisque le PNUD s'appuie sur des statistiques et données existantes. Cependant, on est frappé de constater que dans le rapport lui-même, le PNUD n'hésite pas à se référer au rôle de certains droits. Ainsi le rapport de 2004 (tableau 30) mentionne les textes relatifs aux droits de l'homme, mais n'en tire aucune conséquence en termes d'indicateurs. C'est surtout le rapport « durabilité et équité » de 2011 qui, au chapitre 5 intitulé « Relever les défis politiques » (p. 93 à 104), développe sur plusieurs pages la reconnaissance constitutionnelle du droit à un environnement sain qui favorise l'équité et évoque des « droits environnementaux explicites »[14]. Hélas, ces données ne sont pas exploitées par la suite pour mesurer la réalité de ces droits sous forme d'indicateurs juridiques.

Ce même rapport de 2011 laisse bien entendre que « les normes internationales définissent les bonnes pratiques », ce qui reconnait une certaine utilité, et que la durabilité peut être mesurée « de façon normative » (p. 58). Traitant des migrations environnementales, ce rapport va jusqu'à estimer que « les contraintes juridiques limitent les déplacements et rendent les migrations plus risquées » (p. 78). Le droit n'est donc pas absent. Toutefois, la seule trace du mot « droit » dans un tableau d'indicateurs est dans l'index des indicateurs du rapport de 2004 avec « droits de douane » ! Néanmoins, le PNUD n'a pas hésité à consacrer tout le tableau 15 de son rapport de 2016 à « l'état d'avancement des traités sur les droits fondamentaux ». Mais il s'agit d'un tableau relatif à 11 conventions internationales sur les droits de l'homme qui se contente de donner pour chaque pays l'année de ratification. Le rapport de 2004 présente un indicateur sur la ratification de quatre conventions internationales sur l'environnement (tableau 21). C'est là un premier pas. On attend, comme on le proposera pour l'Afrique, un tableau de toutes les conventions universelles et régionales sur l'environnement, accompagné d'indicateurs sur leur mise en œuvre nationale, au-delà de la seule ratification.

Les indicateurs touchant à l'environnement qui ont été retenus par le PNUD sont, par exemple :

- En 2004,[15] le tableau indicateur 7, p.160 « Eau, conditions sanitaires, nutrition », et le tableau 21, p.207 « Énergie et environnement », émissions de dioxyde carbone.
- En 2011, on constate une réelle avancée de l'intégration de l'environnement. Trois tableaux sur 11 lui sont consacrés : le tableau 6, « Durabilité environnementale », avec comme indicateurs l'empreinte écologique, la performance environnementale, le

14. PNUD, rapport sur le développement humain, 2011 (hdr.undp.org).

15. PNUD, rapport sur le développement humain, 2004, la liberté culturelle dans un monde diversifié, publié par Economica en français.

dioxyde de carbone, les espèces menacées ; le tableau 7, « Impact des menaces environnementales sur le développement humain », avec les catastrophes naturelles et les décès pour cause de pollution ; le tableau 8, « Perceptions en matière de bien-être et d'environnement », qui présente les résultats d'un sondage mondial sur le réchauffement climatique, la participation à un groupe de protection de l'environnement, la satisfaction vis-à-vis de la qualité de l'eau et de l'air et des actions de protection de l'environnement.

- En 2014, deux des 16 tableaux sont consacrés à l'environnement : le tableau 14, « Environnement », avec l'approvisionnement en combustibles, le taux d'électrification, les émissions de dioxyde de carbone par habitant, l'épuisement des ressources naturelles, la surface forestière, les prélèvements d'eau douce, la population vivant sur de terres dégradées, l'impact des catastrophes naturelles ; le tableau 16, qui reproduit les sondages sur la perception du bien-être et de l'environnement.
- En 2016, deux des 15 tableaux concernent l'environnement : le tableau 14, sur la perception du bien-être et le tableau de bord 2, sur le développement durable, qui comporte trois groupes d'indicateurs sur la durabilité économique, la durabilité sociale et la durabilité environnementale.

Cette vision de la « durabilité environnementale » réduit l'environnement à une portion congrue en ne traitant que des énergies renouvelables, des émissions de dioxyde de carbone, des surfaces forestières et des prélèvements d'eau douce.

6) Les indicateurs relatifs aux droits de l'homme

C'est probablement le domaine juridique qui a fait le plus l'objet d'études sur la possibilité de le mesurer grâce à des indicateurs. Cinq travaux parallèles ont été entrepris : par le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, par la Commission interaméricaine des droits de l'homme, par la norme humanitaire fondamentale, par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et par le Conseil de l'Europe.

6-1. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme

L'idée de concevoir des indicateurs pour mesurer l'application et la mise en œuvre progressive du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels émane du rapporteur spécial Danilo Turk, dans un rapport de 1990[16]. Turk reprit l'idée en janvier 1993[17]. La même année, un séminaire fut consacré à ce sujet[18]. Il est

16. Economic and Social Council, Human Rights and Disability : Written *Statement Submitted* by Human Rights Advocates, a *Non-Governmental Organization* in *Consultative Status*, E/CN.4.Sub.2/1990/19.
17. Selon J.V. Welling, « International indicators and economic, social and cultural rights », Human Rights Quarterly, vol. 30, 2008, p. 934.
18. Conférence mondiale sur les droits de l'homme, Comité préparatoire, 4e session, *Rapport du Secrétariat*, 20 avril 1993, A/CONF.157/PC/73.

intéressant de noter que durant ce séminaire fut exprimée l'idée qu'il existe des principes inviolables tels que le « droit à un environnement salubre » (§ 26). Selon les conclusions de ce séminaire, la priorité devrait être de mieux identifier et préciser la teneur des différents droits et obligations, comme préalable à l'élaboration d'éventuels indicateurs. Selon une proposition, il serait bon d'évaluer trois situations distinctes : l'absence de loi ou de règle, l'existence de lois qui demeurent lettre morte et l'application discriminatoire des textes (§ 30). Le 25 juin 1993, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme à Vienne a approuvé une déclaration et un programme d'action dont le § 98 recommande la création d'« un système d'indicateurs pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des droits contenus dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[19] ». La « mesure » des droits de l'homme fut à l'époque une source de questionnements méthodologiques et théoriques[20]. Il faudra attendre une initiative lancée en 2005 dans le cadre de la Réunion annuelle intercomités des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme du Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, à Genève. Une réunion d'experts sur les indicateurs des droits de l'homme fut organisée en Finlande, à Turku, du 10 au 13 mars 2005. Il en est résulté le *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la surveillance de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, qui a été examiné du 19 au 21 juin 2006[21]. Ce rapport a été complété et validé lors de la réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux des droits de l'homme et de la réunion intercomités de ces organes, en juin 2008[22]. Après un travail complémentaire fut publié en 2012 un « guide pour mesurer et mettre en œuvre les indicateurs des droits de l'homme[23] ».

L'objectif est de disposer d'indicateurs quantitatifs pour mieux surveiller l'application par les États des conventions internationales sur les droits de l'homme, notamment à l'occasion de la présentation des rapports nationaux. Ont été testés pour commencer quatre droits non sans lien avec l'environnement : le droit à la vie, le droit à une nourriture suffisante, le droit à la santé et le droit au contrôle juridictionnel de la détention. Il ne s'agissait pas de procéder à un classement des États du type

19. Conférence mondiale sur les droits de l'homme, *Déclaration et programme d'action de Vienne*, A/CONF.157/23.

20. R.L. Barsh, « Measuring human rights: Problems of methodology and purpose », Human Rights Quarterly, vol. 15, nº 1, février 1993, p. 87-121.

21. Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la surveillance de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, 11 mai 2006, HRI/MC/2006/7.

22. Instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, *Rapport sur l'utilisation d'indicateurs pour la surveillance de l'application des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme*, 16 mai 2008, HRI/MC/2008/3.

23. Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Les indicateurs des droits de l'homme*, <http://www.ohchr.org/Fr/issues/indicators>.

benchmarking, contrairement à l'indicateur du développement humain examiné plus haut[24]. La méthodologie appliquée a consisté à procéder par étape au niveau conceptuel :

- Déterminer les caractéristiques majeures du droit étudié, à savoir en recherchant l'essence et le sens du contenu normatif d'un droit. On doit pouvoir ne retenir que trois à cinq caractéristiques pour chaque droit examiné.
- Formuler des indicateurs correspondants à chacune des caractéristiques retenues, en recherchant l'intention des Parties de mettre en œuvre les traités.

Sont alors distinguées trois catégories d'indicateurs traduisant les engagements et les efforts de mise en œuvre des droits :

a) les indicateurs structurels (ou engagements [*commitments*]) : ratification du traité, adoption de textes nationaux, nature des textes nationaux applicables, instruments institutionnels de base, documents et stratégie de politique publique, pratiques coutumières ;

b) les indicateurs de méthode ou de processus (ou efforts) : accompagnement de la politique publique, efforts entrepris par les détenteurs de devoirs et mesures prises par les États, moyens budgétaires, surveillance et contrôles, effets individuels ;

c) les indicateurs de résultat : état de la réalisation du droit (ou effets globaux).

Les sources des indicateurs sont les statistiques existantes, établies notamment par les tribunaux, les documents administratifs, les enquêtes d'opinion et de perception, les avis d'experts.

Les principaux critères de sélection des indicateurs sont la pertinence, la légitimité, la fiabilité, la simplicité, le petit nombre, et la possibilité de ventiler les données selon le sexe, l'âge ou le groupe vulnérable.

Une distinction importante doit être faite entre les indicateurs sectoriels, pour chaque droit de l'homme, et les indicateurs communs à l'ensemble des droits de l'homme. Cette distinction sera essentielle en ce qui concerne le droit de l'environnement.

De même, une attention particulière doit être portée à la distinction entre les indicateurs qui ont une pertinence universelle et ceux qui sont propres à un État.

Le guide des indicateurs des droits de l'homme de 2012 propose des exemples d'indicateurs dans 14 tableaux et 16 fiches de métadonnées relatives aux indicateurs sélectionnés[25].

24. Pour des méthodes d'établissement d'indices par pays, voir D.K. Gupta et al., « Creating a composite index for assessing country performance in the field of human rights: Proposal for a new methodology », Human Rights Quarterly, vol. 16, no 1, février 1994, p. 131-162.

25. Sur une expérience nationale antérieure, voir Jeong-Woo Koo et al., « Measuring national human rights: A reflection on Korean experiences », Human Rights Quarterly, vol. 34, no 4, novembre 2012, p. 986-1020.

Les rapporteurs spéciaux du Conseil des droits de l'homme n'ont pas manqué de réclamer, chacun dans son domaine, l'élaboration d'indicateurs sectoriels pour chacun des droits de l'homme. On peut citer par exemple Anand Grover, le rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, dans son rapport de 2012[26].

Le plus remarquable en ce qui nous concerne est que le rapporteur spécial des Nations Unies sur le droit à l'environnement (alors expert indépendant) a lui aussi fait état de la place croissante des indicateurs sur l'environnement ayant un lien direct avec le droit de l'environnement. C'est ainsi que, dans son rapport de 2015 sur les bonnes pratiques, il mentionne des indicateurs liés au droit de l'environnement à quatre reprises[27] : l'exercice des droits procéduraux, les rapports sur l'état de l'environnement, la participation du public, les droits constitutionnels en matière d'environnement,

Parallèlement aux travaux du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, des expériences intéressantes susceptibles d'inspirer notre étude ont été conduites, notamment en ce qui concerne le droit à l'eau, qui fait partie du droit de l'environnement. C'est ainsi qu'un séminaire a eu lieu les 25 et 26 octobre 2004 à Berlin, sous l'égide de la Fondation Heinrich Böll, avec la présentation d'un rapport fort intéressant par Virginia Roaf, Ashfaq Khalfan et Malcolm Langford, intitulé *Monitoring Implementation of the Right to Water : A Framework for Developing Indicators*. Ce rapport expose clairement les enjeux des indicateurs visant à traduire des obligations juridiques et les méthodes appropriées. Il propose une matrice de l'ensemble des indicateurs possibles sur le droit à l'eau.

Parmi les très nombreux travaux sur les indicateurs relatifs au respect du droit international des droits de l'homme, un article de Rosga et Satterthwaite soulève des questions importantes : l'exigence d'indicateurs de respect (*compliance*) des droits de l'homme qui, à la fois, rendent compte de la réalisation progressive des droits en cause et permettent le contrôle du respect des droits ; le rôle important des organes de suivi du respect des conventions (*compliance committees*) qui peuvent utiliser les indicateurs comme outils. Mais un usage exclusif de ce type d'outil peut conduire à une gouvernance technocratique et non plus démocratique[28].

---

26. Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, 20e session, *Rapport du Rapporteur spécial sur le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale possible, Anand Grover*, 10 avril 2012, A/HRC/20/15, § 34 et 35.

27. Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, 28e session, *Rapport de l'Expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable, John H. Knox*, 3 février 2015, A/HRC/28/61, § 31, 34, 49, 77.

28. A.J. Rosga et M.L. Satterthwaite, « The trust in indicators: Measuring human rights », Berkeley Journal of *International Law*, vol. 27, no 2, 2009, p. 253-315.

6-2. La Commission interaméricaine des droits de l'homme

À la suite de l'entrée en vigueur en 1999 du Protocole de San Salvador sur les droits économiques, sociaux et culturels en Amérique, l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains, dans sa résolution AG/RES.2074 (XXXV-O/05) visant à renforcer les rapports périodiques imposés aux États par l'article 19 du Protocole, décida de confier à la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) l'élaboration d'indicateurs de progrès pour réduire l'écart existant entre la réalité et les normes imposées. Pour ce faire, la CIDH organisa en octobre 2005 une réunion d'experts sous la direction d'un de ses membres, Victor Abramovich. Des consultants préparèrent un document soumis à consultation publique, puis approuvé par la CIDH en 2008 : les « lignes directrices pour l'élaboration d'indicateurs de progrès en matière de droits économiques, sociaux et culturels[29] ». Ce rapport se rallie à la méthode préconisée par le Haut-Commissariat des droits de l'homme, à savoir distinguer les indicateurs structurels, les indicateurs de processus et les indicateurs de résultats. Ces indicateurs de progrès ont été ensuite approuvés par l'Assemblée générale de l'Organisation des États américains en 2013[30]. Dans son avis consultatif sur « l'environnement et les droits de l'homme » produit le 15 novembre 2017 à la demande de la Colombie, la Cour interaméricaine des droits de l'homme cite et utilise expressément ces indicateurs de progrès[31].

Mais le rapport précité de 2008 ajoute des considérations intéressantes en suggérant aussi trois indicateurs analytiques pour mieux rassembler l'information pertinente en prenant directement en compte les données juridiques : la réception du droit, la capacité des institutions, le contexte financier. De plus, exploitant le principe de la progressivité des droits, le rapport en tire la conséquence de l'interdiction de mesures régressives, suggérant la nécessité d'indicateurs à ce titre. Ce rapport est le premier à mentionner en particulier les indicateurs relatifs aux droits (*indicadores de derechos*) en visant de fait des indicateurs proprement juridiques, tels la reconnaissance constitutionnelle d'un droit, les mécanismes de participation, de transparence et de reddition de comptes, les institutions, programmes et services consacrés à la mise en application des droits, et le fonctionnement de la justice. Il mentionne également les indicateurs capables de mesurer la capacité des personnes d'exiger le respect des droits dont ils sont titulaires. Le rapport est accompagné de modèles d'indicateurs concernant l'accès à la justice, l'accès à l'information et à la participation, l'égalité et la non-discrimination,

29. Comisión interamericana de derechos humanos, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, 19 juillet 2008, OEA/SER.L/V/II.132.

30. Organisación de los Estados Americanos, *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, 2013, OEA/Ser.L/XXV.2.1, GT/PSS/doc9/13.

31. Voir, avis consultatif OC-23/17, le § 60 et les notes 93 à 97.

ainsi que le droit à la santé. À chaque fois, trois colonnes distinguent les indicateurs structurels, de processus et de résultats. Une fiche croise ces trois indicateurs avec les trois indicateurs analytiques.

6-3. Les indicateurs de la norme humanitaire fondamentale[32]

Les indicateurs de la norme humanitaire fondamentale (Core Humanitarian Standard ou CHS) ont été élaborés par un réseau d'ONG internationales associées au Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'assistance humanitaire (UNOCHA), au projet Sphère et à CHS Alliance. Bien que les normes humanitaires reposent sur des règles de droit international (le droit de vivre dans la dignité, le droit à la protection et à la sécurité, le droit à la santé, etc.), le guide des indicateurs ne repose pas sur des indicateurs juridiques, mais sur des indicateurs de performance permettant d'évaluer les progrès vers la conformité envers la norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité de 2014[33]. Cette dernière comporte neuf engagements volontaires pour les institutions et les personnes engagées dans l'aide humanitaire, dont les catastrophes environnementales. Pour compléter ces neuf engagements et les rendre opérationnels, des indicateurs de performance ont été adoptés et diffusés en 2016[34]. Deux engagements se réfèrent aux droits : n° 4, « Les communautés et les personnes affectées par les crises connaissent leurs droits, ont accès à l'information et participent aux décisions qui les concernent » ; n° 5, « Les communautés et les personnes affectées par les crises ont accès à des mécanismes sûrs et réactifs pour traiter leurs plaintes[35] ».

6-4. L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (Fundamental Rights Agency – FRA) a été créée par le règlement CE n° 168/2007. Elle est chargée du suivi de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et s'intéresse depuis 2012 aux indicateurs juridiques des droits de l'homme.

La FRA considère que de tels indicateurs pourraient aider les États membres et les institutions de l'Union à identifier les domaines où il serait nécessaire d'améliorer le plein respect des droits de l'homme en s'inspirant des méthodes préconisées par le guide de 2012 du Haut-Commissariat aux droits de l'homme. De plus un cadre d'indicateurs solides et fondés sur les droits a plusieurs effets positifs, notamment en termes de renforcement de la responsabilité et de la transparence des actions des décideurs. Ces éléments peuvent jouer un rôle très important dans le soutien de la légitimité démocratique.

32. Core Humanitarian Standard, *Norme humanitaire fondamentale de qualité et de redevabilité*, <https://corehumanitarianstandard.org>.

33. *Ibid.*

34. Norme humanitaire fondamentale, *Guide et indicateurs de la norme humanitaire fondamentale*, CHS Alliance, Projet Sphère et Groupe URD, 2016.

35. Voir CAFOD, *Politique et procédures de gestion des plaintes pour tous les programmes internationaux*, août 2010.

Le rapport annuel *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2014*, publié par la FRA en 2015, consacre plusieurs pages aux indicateurs : la section « Intégration des droits fondamentaux : de la théorie à la pratique » et plus particulièrement la rubrique « Mesurer, c'est savoir : expérience en matière d'indicateurs des droits fondamentaux » (p. 13 à 18)[36]. La FRA a travaillé à des indicateurs relatifs aux droits de l'enfant, à la justice familiale[37], à la participation politique des personnes handicapées[38] et à l'intégration des Roms. Dans son programme de travail 2017-2019, la FRA prévoit de développer les indicateurs pour mesurer les progrès des droits de l'homme. Mais il ne semble pas que cette agence européenne s'intéresse au droit à l'environnement, alors que l'article 37 de la Charte des droits fondamentaux traite de l'environnement sans expliciter clairement qu'il s'agit d'un droit de l'homme[39].

6-5. Le Conseil de l'Europe

Plusieurs indicateurs ont été mis en place dans le domaine culturel et dans le domaine des droits de l'homme. On peut, entre autres, mentionner les indicateurs en matière de droits de l'homme à l'usage des populations locales[40]. Dans sa recommandation CM/Rec(2017)7 du 27 septembre 2017 (point h), le Comité des ministres a recommandé aux États d'inclure le « paysage » dans les indicateurs de développement durable en se référant à la contribution de la Convention du paysage aux droits de l'homme et à la démocratie, ce qui nécessitera la mise en place d'indicateurs juridiques pour évaluer l'effectivité de cette Convention.

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a établi une liste des critères de l'État de droit pouvant utilement servir de base théorique à la création d'indicateurs juridiques applicables à l'environnement, en distinguant les normes juridiques du droit strict (*hard law*) et du droit souple (*soft law*), ce qui pourrait s'appliquer au droit international de l'environnement. Les critères énumérés peuvent être considérés comme autant d'indicateurs juridiques, en particulier ceux qui concernent la légalité et l'accès à la justice.

36. http://fra.europa.eu/fr/publication/2015/les-droits-fondamentaux-defis-et-réussite-en-2014

37. FRA, Developing *Indicators* for the *Protection, Respect* and *Promotion* of the *Rights* of the *Child* in the European Union, Vienne, FRA, 2010.

38. FRA, *The Right to Political Participation for Persons with Disabilities: Human Rights Indicators*, Vienne, FRA, 2014.

39. M. Prieur, « L'environnement dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », dans *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 368.

40. Conseil de l'Europe, European Commission for Democracy through Law, *Rule of Law Checklist*, CDL-AD(2016)007, 11-12 mars 2016

La Commission européenne pour l'efficacité de la justice au sein du Conseil de l'Europe a évalué à l'aide d'indicateurs l'efficacité des divers systèmes judiciaires[41].

7) Les indicateurs de l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique et les autres indicateurs de gouvernance africains

La fondation Mo Ibrahim réalise depuis 2007 un rapport annuel sur des indicateurs exclusivement consacrés à l'Afrique. Les partenaires principaux sont la Banque africaine de développement, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et l'African Peer Review Mechanism (APRM), une agence de l'Union africaine. Cette fondation, qui a son siège à Londres et un bureau à Dakar, a publié dix rapports annuels dont le plus récent date de 2016, mettant en avant des évolutions ou des reculs depuis 10 ans. Elle a développé un indice composé de 95 indicateurs répartis en 14 sous-catégories et quatre domaines : sécurité et État de droit, participation et droits de l'homme, développement économique durable, développement humain. Bien qu'ils n'abordent pas directement le thème de l'environnement, ces rapports sont néanmoins des contributions intéressantes pour notre recherche, car ils prennent en compte des éléments d'ordre juridique à travers l'État de droit, la participation et les droits de l'homme. Dans le rapport 2007, un indicateur de vulnérabilité écologique figurait dans la catégorie « développement économique durable ». Cet indicateur a disparu en 2016. On trouve seulement, sous « infrastructure », « accès à l'eau ». Dans la rubrique « protection sociale » de 2016, on trouve à la fois « durabilité environnementale » et « politique environnementale ». Le droit de l'environnement n'est jamais abordé en tant que tel. Il est évident que l'initiative de l'OIF-IFDD, avec l'appui scientifique du CIDCE, devrait conduire à un rapprochement avec les travaux de l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique.

Un inventaire des indicateurs de gouvernance avait été réalisé en 2003. Il comportait à l'époque 47 références de mesures de la gouvernance dans le monde avec des indicateurs, dont six en Afrique[42] :

- *World Economic Forum*, *Africa Competitiveness Report* ;
- Institute for Democracy in South Africa, *Afro-Barometer : Population Attitudes to Democracy* ;
- le Centre d'études et recherches sur le développement international (CERDI) de l'Université d'Auvergne ;

41. European Commission for the Efficiency of Justice, *European Judicial Systems – Edition 2008 (2006 Data): Efficiency and Quality of Justice*, CEPEJ Studies No. 11, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2008.

42. M. Besançon, *Good Governance Rankings: The Art of Measurement*, Somerville (Mass.), World Peace Foundation, 2003.

- l'Indice de développement et d'insertion internationale (IDIA), qui concerne sept États africains et Madagascar ;
- Nationwide Study Monitoring Progress toward Good Governance in Ghana (Ghana et 13 autres États africains) ;
- Nations Unies, Commission économique pour l'Afrique (CEA), *Striving for Good Governance in Africa*.

Dans cette liste de 47 références, le seul instrument de mesure de la bonne gouvernance évoquant les questions d'environnement est le *Compendium of Sustainable Development Indicators* réalisé par l'Institut international pour le développement durable (ISDD[43]).

Les rapports sur l'état du développement humain comportent un rapport spécifique sur l'Afrique datant de 2016[44].

8) Les indicateurs de l'Organisation internationale du travail[45]

Le droit du travail a souvent fait l'objet d'une évaluation de son efficacité, qui mélange les indicateurs d'effectivité et les indicateurs de résultat établis sur la base des rapports des États. La Commission de l'application des normes de l'Organisation internationale du travail (OIT) a publié, le 16 juin 2017, un rapport sur l'application des conventions et des recommandations ; le mot « indicateur » n'y figure qu'une fois. Mais de nombreux travaux de l'OIT s'appuient sur des indicateurs juridiques (*legal indicators*) associés à des indicateurs de résultat. On peut citer le rapport sur les indicateurs relatifs au travail décent en Afrique (*Decent Work Indicators in Africa*) de 2012 ; le rapport *Employment Protection Legislation: Summary Indicators* (2015) ; le rapport *Legal Framework Indicators* (2012) ; le rapport *Table on Legal Indicators for « Combining Work, Family and Personal Life by Country and Region »* (2010).

9) Les indicateurs de transparence de la Global Transparency Initiative

La Global Transparency Initiative (GTI) est un réseau d'organisations de la société civile créé pour faire la promotion de la transparence dans les institutions financières internationales telles que la Banque mondiale, le FMI, la BERD et les banques régionales de développement. Son secrétariat est en Afrique du Sud, à l'*Institute for Democracy in*

43. http://www.iisd.org/measure/compendium/scarchinitiative.aspx

44. PNUD, *Rapport sur le développement humain en Afrique 2016 : Accélérer les progrès en faveur de l'égalité des genres et de l'autonomisation des femmes en Afrique*, New York, PNUD, 2016.

45. *Organisation internationale du travail*, <http://www.ilo.org/global/lang--fr/index.htm>.

South Africa (Le Cap). Parmi les membres de ce réseau figurent le *Centre for Law and Democracy*, à Halifax (Canada), et l'*Access to Information Network* (ATIN) basé aux Philippines. Ce réseau a lancé en 2007 une « charte de la transparence pour les institutions financières internationales ». S'appuyant sur l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce document comporte neuf principes. Même s'il ne contient pas de référence à l'environnement, il a été néanmoins revu en 2017 à la lumière des principes de la Convention d'Aarhus sur l'environnement, sur la base d'« indicateurs » de transparence relatifs au droit d'accès, à la divulgation automatique, à l'accès à la prise de décision, au droit de demander des renseignements, et à la limitation des exceptions et aux appels.

Il faut également mentionner le réseau Transparency International, qui publie des indicateurs liés à la corruption[46].

B. Les indicateurs spécifiquement consacrés à l'environnement

Nous constatons l'existence d'un grand nombre d'indicateurs en matière d'environnement, faisant l'objet d'une abondante littérature. La majorité de ces indicateurs sont scientifiques ou économiques, surtout avec les objectifs du Millénaire pour le développement, puis avec les objectifs de développement durable. L'approbation des ODD par l'ONU en 2015 ne précise pas la nature des indicateurs à mettre en place. Mais il est clairement énoncé que les cibles des ODD seront examinées à l'aide d'indicateurs mondiaux complétés par des indicateurs régionaux et nationaux (§ 75)[47]. De plus, les États et les parlements nationaux sont encouragés « à procéder à des examens réguliers et inclusifs, dirigés et contrôlés par le pays, des progrès accomplis » (§ 79). Plusieurs expériences mettent plus ou moins en avant les données juridiques incontournables des politiques sur l'environnement.

Nous n'aborderons pas les documents qui, dans certains États, recensent l'ensemble des mesures prises pour contrôler l'activité des entreprises polluantes. Il ne s'agit pas là d'indicateurs, mais de statistiques, qui sont toutefois utiles pour apprécier aussi l'effectivité du droit[48].

Certains États donnent aux indicateurs environnementaux une place importante et un accès facile. À titre d'exemple, on peut citer l'Espagne, qui dispose d'une « banque

46. Transparency International, *Global Corruption Barometer: Citizen's Voices from around the World*, <https://www.transparency.org/news/feature/global_corruption_barometer_citizens_voices_from_around_the_world>.

47. A/RES/70/1 précitée

48. Par exemple, le système Environmental Compliance History Online (ECHO) de l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis recense, pour 800 000 entreprises, les autorisations données, les cas de violation, les mesures de contrôle et les sanctions pénales infligées.

publique d'indicateurs environnementaux» (BPIA), rattachée au ministère de l'Agriculture et de l'Environnement et comportant 16 thèmes et 68 indicateurs[49]. Aucun de ces indicateurs ne concerne directement le droit.

1) Les indicateurs de l'Union européenne et la stratégie Europe 2020

Dans son 7e programme d'action pour l'environnement à l'horizon 2020, en vigueur depuis 2014, l'Union européenne fait le constat d'une « mise en œuvre insuffisante de la législation de l'Union » et prévoit que les progrès accomplis fassent l'objet d'une évaluation au moyen d'indicateurs[50]. Le projet de la Commission prévoyait même des indicateurs pour contrôler la mise en œuvre de la législation sur l'environnement[51]. Cette approche prouve bien l'actualité du présent projet.

En réalité, depuis fort longtemps, la Commission européenne procède à un examen systématique de l'application par chaque État de chaque directive sur l'environnement. Sont ainsi publiés par pays les rapports sur le « contrôle de la mise en œuvre » élaborés dans des « documents de travail des services de la Commission ». Puis des synthèses sont réalisées sur l'ensemble de la politique environnementale.

De façon plus générale, le Conseil européen de Lisbonne a demandé qu'un ensemble d'indicateurs structurels soit utilisé pour étayer l'analyse des rapports annuels sur les progrès accomplis. Ces indicateurs adoptés en 2002 couvrent six domaines, dont l'environnement, c'est-à-dire le changement climatique, les transports écologiquement viables, les risques pour la santé publique et la gestion des ressources naturelles, à travers sept indicateurs : émission de gaz à effet de serre ; intensité énergétique de l'économie ; volume du transport par rapport au PIB ; répartition par mode de transport ; qualité de l'air en milieu ambiant ; déchets municipaux ; part de l'énergie renouvelable. La liste des indicateurs évolue d'une année à l'autre[52]. C'est ainsi que pour 2004, sur 14 indicateurs, une seule entrée concerne l'environnement, soit l'émission de gaz à effet de serre. Les indicateurs suivants devaient être développés ultérieurement : consommation de substances chimiques toxiques ; espérance de vie en bonne santé ; indice de biodiversité ; productivité des ressources ; taux de recyclage de certains matériaux ; production de déchets dangereux[53].

49. Gobierno de España, Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente, *Calidad y Evaluación Ambiental*, <http://origin.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/>.

50. Décision no 1386 du 20 novembre 2013, annexe, § 6.

51. Proposition de décision du 29 novembre 2012, COM (2012) 710 final § 102.

52. *Communication de la Commission, indicateurs structurels*, COM(2002)551 final, 16 octobre 2002.

53. *Communication de la Commission, indicateurs structurels*, COM(2003)585 final, 8 octobre 2003.

La stratégie Europe 2020, adoptée par le Conseil européen le 17 juin 2010, recense neuf indicateurs clés, dont un seul sur l'environnement : changement climatique et énergie. Dans un avis de 2015, le Conseil économique, social et environnemental français a critiqué cette situation en réclamant une « diversification des indicateurs en matière environnementale » (p. 27) et un indice d'environnement sain (p. 30)[54].

Il est certain que l'Union européenne, qui dispose pourtant d'un corpus juridique important en droit de l'environnement, n'a pas encore pris conscience de l'urgence d'une évaluation de l'effectivité du droit applicable qui aille au-delà du système des rapports, lequel est pourtant devenu très perfectionné et aurait pu donner lieu à la conception d'indicateurs juridiques pour l'évaluation de la mise en œuvre des directives de l'Union européenne.

Le souci d'une effectivité accrue du droit européen de l'environnement est présent dans tous les documents relatifs à l'application de ce droit en 2007 et en 2008[55]. Le rapport de 2008 consacré au droit de l'environnement préconise des études sur le respect effectif des normes communautaires. Dans les lignes directrices pour une meilleure réglementation de 2015, on trouve de nombreuses évocations des indicateurs permettant de mesurer la performance et les progrès, ainsi que la transposition, la mise en œuvre et l'application effective du droit communautaire[56]. Est ainsi bien établie l'urgence d'indicateurs juridiques, bien qu'on se garde de qualifier ces indicateurs de « juridiques » et de donner un quelconque éclairage sur leur raison d'être et leur contenu.

Nous sommes confortés dans l'idée de promouvoir des indicateurs juridiques en raison de l'appel fait à Istanbul aux experts universitaires de produire des informations basées sur des faits concrets grâce à de nouveaux indicateurs sur l'environnement capables de promouvoir une gouvernance de qualité et d'améliorer le processus démocratique[57].

2) Les indicateurs de l'Agence européenne pour l'environnement

Bien que faisant partie de l'Union européenne, l'Agence européenne pour l'environnement mérite d'être traitée à part. Malheureusement, son statut limite son intervention dans le domaine du droit. Aussi, l'environnement dispose de nombreux indicateurs scientifiques et économiques, mais d'aucun indicateur juridique. On trouve un grand

54. A. Delmas, *Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020*, Conseil économique, social et environnemental, JORF, 6 juillet 2015.

55. Communications de la Commission : *Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire*, COM(2007)502 final ; *Application du droit communautaire de l'environnement*, COM(2008)773 final.

56. Commission Staff Working Document, *Better Regulation Guidelines*, SWD(2015)111 final, p. 22, 30 et 47.

57. Commission européenne, OCDE, PNUD et Banque mondiale, 2e Forum mondial de l'OCDE les statistiques, la connaissance et l'action publique, Istanbul, 2007.

nombre d'indicateurs, soit dans les rapports annuels « signaux environnementaux », soit dans des rapports ou études spécifiques. Chaque secteur scientifique de l'environnement dispose de ses indicateurs sectoriels. Les indicateurs sont répartis en cinq catégories : type A, indicateurs descriptifs ; type B, indicateurs de performance, est-ce qu'on atteint les objectifs ? ; type C, indicateurs d'efficacité, est-ce qu'on fait des progrès ? ; type D, indicateurs d'effectivité ; type E, indicateurs de bien-être : se sent-on mieux[58] ?

Il est vraiment dommage que la capacité d'évaluation de l'Agence ne soit pas directement au service du respect de chacune des directives sur l'environnement et de chacun des traités internationaux sur l'environnement auxquels l'Union européenne a adhéré.

3) Le réseau des agences pour l'environnement[59]

L'Agence européenne pour l'environnement a créé à Copenhague en 2003 un réseau des responsables d'agences nationales pour l'environnement (European Network of the Heads of Environment Protection Agencies). À Oslo, en 2008, le réseau a approuvé la « déclaration d'Oslo », qui met l'accent sur l'effectivité du droit de l'environnement (*Improving the Effectiveness of European Union Environmental Regulation : A Future Vision*). L'approche qui y est faite de l'effectivité est plus orientée vers la fabrication du droit que vers son application. Dans cet esprit, un groupe de travail porte sur l'amélioration de la réglementation (Better Regulation Programme). Néanmoins, ce réseau a ressenti la nécessité d'un suivi efficace de l'application du droit, puisque dans un rapport de janvier 2007 intitulé *Barriers to Good Environmental Regulation*, une des questions posées mentionne expressément les « indicateurs » : « Des indicateurs pour mesurer la mise en œuvre de la réglementation ont-ils été prévus et sont-ils adéquats ? » Si la réponse est négative, les auteurs de ce rapport concluent à la nécessité d'entreprendre une telle action… sans toutefois préciser comment.

4) Les travaux du réseau IMPEL[60]

Un réseau pour la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit de l'environnement (Implementation and Enforcement of Environmental Law ou IMPEL) a été créé en 1992. En 2016, il regroupait 50 membres répartis dans 30 pays. Les membres sont la Commission européenne et des représentants des autorités nationales de contrôle et d'inspection des États membres et des États candidats. Le secrétariat est assuré par la direction générale de l'environnement, à Bruxelles. Cette structure informelle d'échange d'informations, de bonnes pratiques et de réflexion vise une application « effective » du droit de l'environnement de l'Union européenne. L'objectif est donc bel et bien un

58. European Environmental Agency, *Digest of Environmental European Agency Indicators*, Technical Report No. 8/2014.

59. European Environmental Agency, *PBE and EnviroWindows*, <http://pbe.eea.europa.eu>.

60. European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, *IMPEL*, <http://www.impel.eu>.

meilleur respect du droit applicable. On s'attendait à ce que cet instrument d'incitation à une application effective du droit de l'environnement débouche sur la création d'indicateurs juridiques. Toutefois, on ne visait pas directement l'examen et l'évaluation critiques et systématiques des conditions du respect de la chaine du droit, mais plutôt l'examen de l'adéquation des mécanismes techniques et administratifs de contrôle administratif. On peut néanmoins s'étonner que les juristes de l'environnement soient aussi peu associés aux travaux du réseau, qui rassemble pour l'essentiel experts et ingénieurs. Aussi, les nombreux travaux réalisés ou financés par le réseau IMPEL ne comptent guère de travaux juridiques[61]. Le réseau a été à l'origine du manuel d'inspection pour les contrôles environnementaux, qui a donné lieu à la Recommandation officielle des instances européennes du 4 avril 2001 (2001/331/CE, JO, L. 118 /41).

Le réseau IMPEL a présenté un rapport en 2010 sur la création d'une liste de contrôle (*checklist*) des éléments pouvant servir à évaluer l'applicabilité et la mise en œuvre (*practicability and enforceability*) de la législation environnementale.

On peut noter comme critères retenus d'applicabilité : la définition des termes utilisés dans les textes, les délais consentis pour la mise en application, ainsi que les ressources nécessaires.

Les critères de mise en œuvre proposés sont la capacité d'utiliser les instruments juridiques existants, le niveau des sanctions, ainsi que l'inspection et le contrôle. On se rend bien compte que ces rapports sont encore loin de procéder à des évaluations juridiques sérieuses de l'effectivité qui s'appuieraient à la fois sur un vocabulaire juridique adéquat et sur une utilisation satisfaisante et exhaustive des procédures existantes.

Le programme de travail du réseau IMPEL pour 2016-2020 se réfère à une étude réalisée en mars 2015, intitulée *Challenges in the Practical Implementation of EU Environmental Law and How IMPEL Could Overcome Them*. Dans ce document est enfin évoquée pour la première fois la nécessité de « développer des instruments d'évaluation et des indicateurs pour mesurer les progrès de mise en œuvre du droit » (p. 18). Ainsi peut-on penser que le réseau IMPEL serait disposé à collaborer à notre réflexion.

L'objectif de ce réseau étant de contribuer à combler le déficit de mise en œuvre (*implementation gap*) du droit de l'environnement, la création d'indicateurs juridiques ne peut que faciliter les actions de contrôle.

Dans cette étude de 2015, un questionnaire a été adressé aux membres du réseau IMPEL. Parmi les questions se trouve celle-ci : quelles sont les principales raisons qui expliquent les problèmes rencontrés pour satisfaire aux exigences de la législation environnementale ? Aucun des six choix de réponse n'aborde directement l'effectivité du

61. Font exception : *Aspect pénal de l'application du droit de l'environnement dans l'Union européenne*, décembre 2000, et le rapport confié au Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE) présidé par A. Kiss : *Les recours des justiciables et l'accès à la justice pour les questions d'environnement*, mai 2000. Cette dernière étude a été reprise et complétée sous la direction de J. Ebbeson : *Access to Justice in Environmental Matters in the EU*, La Haye, Kluwer Law International, 2002.

droit. Soixante pour cent des répondants mentionnent l'insuffisance des moyens des autorités de contrôle. On est loin d'une évaluation des causes complexes de non-respect du droit, alors que, par ailleurs, le même rapport fait ressortir le nombre de procédures pour infractions au droit communautaire de l'environnement (481 en 2008, 334 en 2013, 276 en 2015, 269 en 2016). Ce nombre, bien qu'important, ne traduit toutefois pas l'effectivité dans l'application du droit, car le non-respect est toujours supérieur au nombre d'infractions relevées.

5) Les indicateurs de l'environnement de l'OCDE

L'OCDE réalise depuis longtemps de nombreux travaux sur les indicateurs de l'environnement[62]. Un groupe de travail sur l'information environnementale (Working Party on Environmental Information ou WPEI) est chargé de la coordination et de la diffusion des statistiques et des indicateurs sur l'environnement. Dès 1991, l'OCDE préconisait la multiplication d'indicateurs sur l'environnement, sans toutefois faire le lien entre droit et indicateurs[63]. Les études les plus pertinentes qui comportent une partie sur le droit de l'environnement sont consacrées à « l'examen de la performance environnementale des États ». Il s'agit d'une évaluation systématique des politiques des États grâce à des statistiques sur l'environnement et à des évaluations de terrain par des tiers experts. Mais les évaluations de ce type restent classiques et subjectives, sans comporter d'indicateurs juridiques. On notera qu'un État africain a fait l'objet d'une telle évaluation : l'Afrique du Sud, en 2013. L'action relative à la croissance verte a publié en 2014 des « indicateurs de la croissance verte[64] ».

L'OCDE a également cherché à développer des « indicateurs de performance » à propos de l'environnement, dont certains sont fondés directement sur une analyse juridique.

Le rapport publié à cette occasion[65] est un document essentiel pour notre étude. Il sera utilisé pour nos préconisations finales. Un document antérieur de 2005 mérite aussi d'être signalé : *Funding Environmental Compliance Assurance: Lessons Learned from International Experience*.

Le rapport *Faire respecter les normes environnementales* aborde directement l'enjeu de la mise en application du droit de l'environnement, considéré comme partie intégrante de la réglementation. Il fait le constat du désintérêt des États pour l'évaluation du respect des dispositions juridiques sur l'environnement et note les disparités

62. *Indicateurs d'environnement, étude pilote*, OCDE, 1991 ; *Indicateurs clés de l'environnement*, OCDE, 2008 ; *Perspectives de l'environnement de l'OCDE à l'horizon 2050 : les conséquences de l'inaction*, OCDE, 2012 ; *Environment at a Glance: OECD Indicators*, OECD, 2015.

63. *Recommandation de l'OCDE sur les indicateurs et les informations concernant l'environnement*, C(90)165/final, 31 janvier 1991.

64. *Green Growth Indicators*, OCDE, 2014.

65. *Faire respecter les normes environnementales : tendances et bonnes pratiques*, OCDE, 2009.

nationales en matière d'application du droit. Pour améliorer l'efficacité des normes, il préconise l'élaboration d'indicateurs « utilisables à des fins d'évaluation comparative internationale » (p. 16). Les instruments de mise en application des règles sont divisés en trois catégories qui constituent des séquences utiles pour concevoir des indicateurs différents : promotion de la conformité, surveillance de la conformité et exécution (p. 24). Mais les auteurs n'osent pas encore évoquer précisément la nécessité de véritables indicateurs juridiques d'effectivité. Ils suggèrent toutefois l'utilisation d'outils d'évaluation de la conformité et la mise au point d'une liste restreinte d'indicateurs de performance en développant les données sur le mode de fonctionnement des services de contrôle. Ce rapport est toutefois limité dans son champ de réflexions, puisqu'il ne porte pas sur tout le droit de l'environnement, mais uniquement sur la réglementation en matière de prévention et de réduction de la pollution dans le secteur industriel ; de plus, il se limite aux questions d'application du droit national, sans aborder vraiment l'application du droit international dans les États. Deux rapports ultérieurs sont venus compléter cette publication[66].

6) Les indicateurs des objectifs de développement durable de la Banque mondiale

La Banque mondiale a une longue expérience des indicateurs. Ceux-ci sont régulièrement mis à jour et s'inscrivent désormais dans les objectifs de développement durable. Trois documents donnent une vision chiffrée de tous les pays, y compris en Afrique. Bien qu'ils ne comptent que des données très éloignées du droit de l'environnement, ils fournissent cependant des informations utilisables.

Ces trois rapports sont de 2017 :

- *World Development Indicators* (WDI) comporte 1 400 indicateurs, dont 140 sont relatifs à l'environnement. Ces indicateurs concernent les aspects suivants : objectif 6, Eau potable et assainissement (p. 32) ; objectif 7, Énergie propre (p. 38) ; objectif 11, Villes durables (p. 62) ; objectif 12, Consommation responsable, y inclus Déchets (p. 68) ; objectif 13, Action climatique (p. 74) ; objectif 14 ; Océans (p. 80) ; objectif 15, Vie sur Terre, notamment Forêts et Biodiversité (p. 86), objectif 16 : Paix, justice et institutions robustes (p. 92).

- *World Development Report 2017: Governance and the Law* comporte une section sur la croissance verte (p. 10).

- L'*Atlas 2017 des objectifs de développement durable* donne des renseignements à jour sur les 17 ODD, notamment sur le climat, les océans, l'environnement et les institutions.

66. Outcome *Performance Measures* of *Environmental Compliance Assurance: Current Practices, Constraints* and *Ways Forward*, OECD, 2010 ; *ENVIRONMENTAL ENFORCEMENT* in *Decentralized Governance Systems: Towards* a *Nationwide Level Playing Field*, OECD, 2011.

7) Les indicateurs des objectifs de développement durable

Les indicateurs sur les objectifs de développement durable de l'ONU ont fait l'objet de nombreux travaux et documents. On retiendra :

- le suivi des rapports nationaux volontaires par l'International Institute for Sustainable Development (ISDD), qui a publié en juin 2017 une synthèse des rapports volontaires de neuf pays en identifiant les indicateurs choisis par chaque État, dans *Indicator Preferences in National Reporting of Progress toward the Sustainable Development Goals* ;
- les rapports du Conseil économique et social de l'ONU sur les ODD 2015-2017.

À la suite de la décision du Conseil économique et social 2015/216, un groupe d'experts a été créé pour établir des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable, en application du mandat donné à la Commission statistique des Nations Unies par la résolution de l'ONU 70/1 du 25 septembre 2015 sur les ODD. Un rapport présenté le 19 février 2016[67] comporte (à l'annexe IV) une liste finale d'indicateurs pour chacun des ODD. Cette liste a été révisée et complétée le 15 décembre 2016 dans un rapport[68] dont l'annexe III s'intitule « Liste révisée des indicateurs mondiaux relatifs aux objectifs de développement durable ». C'est ce document qui nous servira à proposer des indicateurs juridiques complétant les indicateurs existants. Le comité d'experts en administration publique du Conseil économique et social a énoncé des recommandations concernant les mesures à prendre pour assurer la réalisation des objectifs de développement durable[69]. Sur la base de la liste révisée des indicateurs, nous suggérerons des indicateurs juridiques adaptés concernant les ODD les plus en lien avec les questions d'environnement, à savoir les objectifs 2, 3, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15 et 16.

Le 7 juin 2017, le Conseil économique et social de l'ONU a adopté une résolution sur le travail de la Commission statistique concernant les indicateurs relatifs au plan d'action 2030 pour les ODD. La résolution 71/313 du 6 juillet 2017 de l'Assemblée générale des Nations Unies consacre ainsi une liste de 232 indicateurs des ODD. Mais les ODD resteront toujours orphelins de vrais indicateurs juridiques.

67. Commission de statistique, 47e session, *Rapport du groupe d'expertise des Nations Unies et de l'extérieur chargés des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable*, E/CN.3/2016/2/Rev.1, 19 février 2016.

68. Commission de statistique, 48e session, *Rapport du groupe d'expertise des Nations Unies et de l'extérieur chargés des indicateurs relatifs aux objectifs de développement durable*, E/CN.3/2017/2, 30 janvier 2017.

69. *Ibid.*

L'Union interparlementaire a publié en 2016 un document pratique destiné à aider les parlements nationaux à évaluer utilement les progrès des ODD. Ce document mentionne plusieurs fois la nécessité de disposer d'indicateurs adéquats, sans préciser la nature de ces indicateurs et sans évoquer les indicateurs juridiques[70].

8) Les indicateurs des objectifs de développement durable d'origine universitaire et privée

Deux organisations ont élaboré des indicateurs pour les 17 ODD qui complètent les indicateurs officiels de l'ONU. Il s'agit de la fondation allemande Bertelsmann Stiftung et du Sustainable Development Solutions Network (SDSN) rattaché à l'Université Columbia, à New York[71]. Depuis 2012, elles mettent au point une méthodologie de classement des États concernant la mise en œuvre des ODD. Ce classement est basé sur une échelle qualitative de 0 à 100. Les auteurs appliquent 99 indicateurs dans 157 États pour aider les décideurs à déterminer les priorités d'action afin d'atteindre les cibles des ODD. Ainsi le rapport pour 2017[72], publié sous la direction de Jeffrey Sachs, professeur d'économie à l'Université Columbia, classe les quatre États africains retenus comme suit :

- Tunisie, 65e rang mondial, cote de 68,7 ;
- Cameroun, 130e rang mondial, cote de 52,8 ;
- Bénin, 142e rang mondial, cote de 49,5 ;
- Madagascar, 153e rang mondial, cote de 43,5.

La Suède figure en tête du classement avec une cote de 85,6, et le dernier sur 157 est la République Centrafricaine, avec une cote de 36,7.

Auparavant, en 2015, le SDSN a produit un rapport commandé par le Secrétaire général des Nations Unies où il propose une série d'indicateurs pour les ODD[73]. Ce rapport proposait 100 indicateurs de suivi des ODD. Il est intéressant de noter que les auteurs semblent avoir pris conscience de l'obstacle résultant de l'utilisation de données juridiques. En effet, ils écrivent, à la page 19 : « Les États pourraient introduire des indicateurs nationaux appropriés sur les politiques et le droit », mais ils rejettent cette hypothèse sous prétexte qu'il serait difficile de les harmoniser à l'échelle mondiale. Notre position est au contraire, du moins en ce qui concerne le droit de l'environnement, que l'harmonisation est facilitée du fait du caractère universel du droit de l'environnement. À la page 11 de ce même rapport, on cite un exemple tiré du rapport

70. Union interparlementaire, *Les ODD à l'usage des parlements : outil d'auto-évaluation*, Genève, 2016.

71. *Sustainable Development Solutions Network*, <http://www.unsdsn.org>.

72. Bertelsmann Stiftung et SDSN, *SDG Index and Dashboards Report 2017, Global Responsibilities, International Spillover in Achieving the Goals*, <http://www.sdgindex.org>.

73. SDSN, *Indicators and a Monitoring Framework: Launching a Data Revolution for the Sustainable Development Goals*, 12 juin 2015.

national de la Mongolie sur la mise en œuvre des objectifs du Millénaire pour le développement, qui évalue la conformité du droit mongol avec le droit international des droits de l'homme. On a vu que les droits de l'homme, comme le droit de l'environnement, se prêtent facilement à des comparaisons entre États en raison du grand nombre de conventions internationales qui s'imposent à eux.

Dans ses propositions de 2015, le SDSN se réfère à plusieurs reprises à des indicateurs juridiques, sans toutefois proposer de méthode d'évaluation de l'effectivité du droit. On peut citer, à propos de l'ODD 8, l'indicateur 57, « Ratification et application des conventions de l'OIT », où l'on mentionne la mise en œuvre « juridique et pratique » de ces conventions, et à propos de l'ODD 16, l'indicateur 93, « Existence et application d'une loi nationale ou d'une garantie constitutionnelle sur le droit à l'information ». Bien que dans un rapport de 2014 recensant les lacunes dans le champ couvert par les indicateurs, le SDSN omet de mentionner « le droit[74] », on peut penser qu'il serait ouvert à une extension des indicateurs aux aspects juridiques.

9) L'Indice de performance environnementale

L'Indice de performance environnementale (IPE) est une batterie de 20 indicateurs de performance pour 180 pays et concernant neuf secteurs de l'environnement : santé, air, eau et assainissement, ressources en eau, agriculture, forêts, pêche, biodiversité et habitat, climat et énergie. Les résultats pour 2016 peuvent être comparés à l'évolution des scores depuis 1950. Ces travaux sont pour l'essentiel l'œuvre du Centre de droit et de politique de l'environnement de l'Université Yale, aux États-Unis, du Centre international sur l'information relative aux sciences de la terre de l'Université Columbia et du Forum économique mondial de Davos.

Le rapport de 2016 évoque la présence du droit dans certains de ses commentaires, mais de façon statique et sans formuler d'indicateurs spécifiques, sinon quantitatifs, comme le nombre d'aires protégées. Sont aussi mentionnées la Convention sur la diversité biologique, la Convention sur le droit de la mer et le droit des pêches[75]. Il est regrettable qu'un tel exercice piloté par deux centres américains de droit de l'environnement n'ait pas mieux valorisé l'apport du droit et de son effectivité à la qualité de l'environnement.

10) Les normes de performance de la Société financière internationale

La Société financière internationale (SFI), organe chargé des investissements dans le secteur privé au sein du groupe de la Banque mondiale, a approuvé le 1er janvier 2012 des normes de performance en matière de durabilité environnementale et sociale. Ces normes s'imposent aux clients de la SFI dans le cadre des accords de prêts. Outre

74. SDSN, *Assessing Gaps in Indicator Coverage and Availability*, 11 juillet 2014.

75. Environmental Performance Index, *Global Metrics for the Environment*, 2016, <https://epi.envirocenter.yale.edu>.

l'obligation de respecter le droit national et international applicable en matière d'environnement, les entreprises bénéficiaires doivent aussi se conformer à ces normes de performance, qui sont autant de directives de bonnes pratiques. Un contrôle du respect de ces normes est prévu.

Chacune de ces normes de performance, si celles-ci n'apparaissent pas formellement sous forme d'indicateurs, équivaut bel et bien à un indicateur. Il conviendrait dès lors de les reformuler en ce sens. Dans ce document, il est question de veiller au respect de l'effectivité du droit de l'environnement. Il faut y ajouter les références au respect des droits de la personne. Parmi les huit normes de performance, on peut citer celles-ci :

- norme 1 : évaluation et gestion des risques et impacts environnementaux et sociaux ;
- norme 3 : utilisation rationnelle des ressources et prévention de la pollution ;
- norme 6 : conservation de la biodiversité et gestion durable des ressources naturelles vivantes ;
- norme 8 : patrimoine culturel.

11) Les indicateurs de l'économie verte du PNUE

C'est le comité scientifique du PNUE sur les problèmes de l'environnement qui a entrepris l'élaboration d'indicateurs quantitatifs mondiaux. L'ouvrage *Vers une économie verte*, publié en 2011, mentionne à plusieurs reprises des indicateurs essentiellement scientifiques et économiques, ignorant totalement l'existence du droit de l'environnement[76]. Dans le tableau 1 sur les indicateurs potentiels de mesure des progrès vers une agriculture verte, on trouve la distinction entre indicateurs d'action et indicateurs de résultats. Le premier indicateur d'action est le « nombre de mesures politiques adoptées ». Il eût été opportun d'écrire « nombre de textes juridiques sur… » Le PNUE reconnait que l'information sur la réglementation est de nature qualitative « et pas toujours facile à évaluer[77] ». Ce constat renforce l'utilité et l'urgence de notre démarche.

12) Les indicateurs du PNUE pour la Méditerranée

Élaborée par la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD) et approuvée par les Parties à la Convention de Barcelone et à ses protocoles, la Stratégie méditerranéenne pour le développement durable (SMDD) est accompagnée d'un tableau d'indicateurs de suivi. Une proposition de 49 indicateurs a été faite par la 17e réunion de la CMDD tenue à Athènes du 4 au 6 juillet 2017 pour le suivi de la SMDD 2016-2025, comme suite aux travaux du Plan Bleu (UNEP/DEPI/MED WG.441/Inf.3 et 441/6). Le suivi de la SMDD s'appuyait depuis 2005 sur 34 indicateurs. Sur les 49 indicateurs proposés en 2017, il est intéressant de noter la présence de

76. PNUE, *Vers une économie verte : pour un développement durable et une éradication de la pauvreté – Synthèse à l'intention des décideurs*, 2011.

77. UNEP, *Measuring Progress towards an Inclusive Green Economy*, 2012, p. 25.

sept indicateurs juridiques. Certains sont factuels (nombre d'aires protégées, nombre d'espèces menacées dans des documents juridiques, nombre de ratifications) ; d'autres impliquent l'usage d'un ensemble de facteurs et de données qui ne sont pas formulés (niveau de mise en conformité, mécanismes de participation du public). Un compendium de « fiches indicateurs » est progressivement mis en ligne sur le site Web du tableau de bord du développement durable destiné au suivi de la mise en œuvre de la SMDD (<http://obs.planbleu.org/fr/>). Dans ces « fiches indicateurs », on trouve plusieurs renvois à des questions juridiques : la Convention d'Aarhus, les sites inscrits à l'UNESCO (annexe 3), la mise en œuvre de la Convention de Barcelone (annexe 4). Comme on peut le constater, ces indicateurs sont purement quantitatifs et statiques, mais ils sont un premier pas vers une prise en compte de la place du droit dans la SMDD. La cartographie qui les accompagne est une plus-value importante. Il serait nécessaire de prendre en considération de véritables indicateurs juridiques d'effectivité pour disposer d'un outil d'évaluation du suivi de la SMDD. Ces indicateurs seraient en partie différents des outils d'évaluation de l'effectivité de la Convention elle-même et de ses protocoles, en distinguant bien les exigences juridiques qui relèvent du droit international et du droit national. Ce travail est à entreprendre.

13) Les indicateurs Global Environment Outlook du PNUE, notamment pour l'Afrique

Le programme Global Environment Outlook (GEO) du PNUE sur l'état de l'environnement mondial a été lancé en 1995. Le premier rapport mondial date de 1997. Pour évaluer l'environnement dans le monde, ces rapports font nécessairement appel à des données statistiques et à des indicateurs. Ces derniers sont pour l'essentiel scientifiques et économiques. Les données juridiques sont rarement évoquées. Cependant, il est parfois fait état de la nécessité de « suivre de près le déroulement des politiques adoptées afin d'améliorer leur mise en œuvre et le respect des règles[78] ». Des données juridiques sont parfois fournies, par exemple dans un tableau des ratifications des principales conventions multilatérales sur l'environnement, en précisant qu'il convient de « renforcer la conformité aux traités et d'améliorer leur respect, notamment à l'échelon national[79] ».

Le rapport GEO 5, présenté à l'occasion de la conférence de Rio+20 en 2012 reconnait l'insuffisance des indicateurs existants (p. 20). Le rapport *Measuring Progress*[80] qui accompagne GEO 5 exprime bien l'idée que la source des objectifs poursuivis par les politiques de l'environnement repose sur les accords internationaux, en soulignant que l'évaluation ne prend pas en considération le caractère juridiquement contraignant ou non de l'objectif. Cette approche, qui est la nôtre, justifie la prise en considération, dans l'évaluation de l'effectivité du droit international de l'environnement, aussi bien des textes de droit strict que de droit souple. Mais le PNUE a

78. *GEO 3*, 2002, p. 17.

79. *GEO 4*, 2007, figure 15.

80. UNEP, *Measuring Progress*, *op. cit.*

de nouveau souligné, en novembre 2012, le manque de données pour évaluer l'application des accords sur l'environnement[81].

L'intérêt pour le droit de l'environnement en Afrique s'est manifesté au plan international au sein du PNUE et de la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU. Cette dernière a par exemple organisé en 1981 un séminaire de juristes sur le développement du droit de l'environnement en Afrique[82]. Il en est ressorti à la fois le besoin d'une application renforcée du droit (§ 63) et la nécessité d'un contrôle plus effectif (§ 66).

Dans le cadre des sessions des Conférences des ministres africains de l'Environnement (CMAE) organisées par le PNUE depuis 1985, ont été élaborés des rapports sur « l'avenir de l'environnement en Afrique » (AEO). Le 1er rapport, publié en 2002, est particulièrement intéressant, car son chapitre 5 traite de l'apport du droit international et national en matière d'environnement et laisse entendre les limites du droit, sans toutefois envisager une évaluation scientifique de son effectivité[83]. D'autres rapports consacrés à l'environnement en Afrique ont été diffusés par la suite[84].

Comme suite à la résolution 757 (XXVIII) du 4 mai 1993 de la Conférence des ministres de la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies[85], une conférence des ministres africains responsables du développement durable et de l'environnement (CAMSDE) s'est réunie à Addis-Abeba, du 4 au 7 mars 1996. Cette instance faisait toutefois quelque peu double emploi avec la CMAE. Cette dernière continue à se réunir régulièrement ; la 16e CMAE a eu lieu à Libreville (Gabon) le 16 juin 2017.

Des GEO spécifiques à six régions ont été diffusés en 2016[86]. L'évaluation régionale pour l'Afrique[87], une publication de 215 pages, consacre une partie de son chapitre 2

81. Conseil d'administration du PNUE, 27e session, *État de l'environnement et contribution du Programme des Nations Unies pour l'environnement à la recherche de solutions aux grands problèmes d'environnement*, UNEP/GC.27/3, 29 novembre 2012, § 53.

82. Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, *Report of the Seminar for Lawyers on Development of Environmental Protection Legislation in the ECA Region*, E/CN.14/784, 21 octobre 1980.

83. PNUE, *L'avenir de l'environnement en Afrique. Le passé, le présent et les perspectives d'avenir*, 2002 ; voir le chapitre 5, « Intervention des pouvoirs publics et appel en faveur d'une action ».

84. *AEO 2*, 2006 ; *AEO 3*, 2013.

85. Economic and Social Council, Economic Commission for Africa, *Report of the First Conference of African Ministers Responsible for Sustainable Development and the Environment*, E/ECA/CAMSDE/16, 8-9 mars 1996.

86. United Nations Environment Assembly of the United Nations Environment Programme, 2nd Session, *Summary of the Sixth Global Environment Outlook Regional Assessments : Key Findings and Policy Messages*, UNEP/EA.2/INF/17, 22 mai 2016.

87. *L'avenir de l'environnement mondial : GEO-6, évaluation régionale pour l'Afrique*, 2016.

aux « Facteurs d'efficacité des politiques » (p. 94-102). On pouvait s'attendre à y trouver des données concernant le droit de l'environnement en Afrique, qui, dans ce domaine, a été souvent une pionnière (par exemple : le droit de l'homme à l'environnement dans la *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples* de 1981 ; introduction du principe de non-régression dans la législation de Côte d'Ivoire en 2014). Il n'est fait état que rapidement du contexte juridique (figure 2.5.4, p. 100), du droit des études d'impact et de quelques conventions internationales. Le *Rapport régional de l'Afrique sur les objectifs de développement durable* fait état du suivi et de l'évaluation et rappelle l'importance du choix des indicateurs[88]. On devrait également introduire des indicateurs juridiques dans les évaluations sur les aspects institutionnels et stratégiques du développement durable[89]. Il est donc impératif que le prochain GEO 7 sur l'Afrique intègre systématiquement des données sur la contribution du droit international et des droits nationaux africains à la protection de l'environnement, grâce aux indicateurs juridiques.

14) La *Charte africaine de la statistique*

Dans le cadre de l'Union africaine, un traité signé en 2009 et entré en vigueur en 2015 porte le titre de *Charte africaine de la statistique*. Ce traité organise le droit applicable à la statistique afin de doter l'Afrique d'instruments de mesure et d'évaluation fiables. Son article 1 renvoie à son application dans le domaine de l'environnement et de la gouvernance. Du 3 au 5 juillet 2017, à Libreville (Gabon), s'est tenu un atelier sur « l'environnement institutionnel robuste, la coopération, le dialogue et les partenariats pour la production et l'utilisation des indicateurs des ODD », organisé par la Commission économique pour l'Afrique des Nations Unies. Il conviendra de sensibiliser les États Parties à la Charte et la Commission de l'Union africaine chargée de mettre en application cette charte de l'urgence d'introduire des indicateurs juridiques dans l'évaluation des progrès de la protection de l'environnement.

15) Les indicateurs de la gouvernance du Groupe de Praia, initiative africaine de Cabo Verde au sein des Nations Unies

L'État africain du Cap-Vert (Cabo Verde) a pris l'initiative de créer au sein du Conseil économique et social des Nations Unies un groupe dit « de Praia », afin d'étudier des instruments statistiques relatifs à la gouvernance. Le Groupe de Praia a été lancé en 2014[90]. Ses travaux initiaux ne portent pas directement sur l'environnement, mais sur des champs concernant l'environnement, notamment au plan juridique : la qualité de

88. CEA, *Rapport régional de l'Afrique sur les ODD*, Addis-Abeba, 2015.

89. CEA, *Rapport sur les cadres institutionnels et stratégiques pour le développement durable en Afrique*, Addis-Abeba, 2012.

90. Conseil économique et social, Commission de statistique, 46e session, *Rapport de Cabo Verde sur les statistiques de la gouvernance, de la paix et de la sécurité*, E/CN.3/2015/17, 9 décembre 2014.

la démocratie, la justice et les droits de l'homme. Ses membres envisagent aussi d'apporter leur concours à l'ODD 16, « Paix, justice et institutions efficaces ». En 2015, le Groupe de Praia a présenté au Conseil économique et social des Nations Unies un premier rapport, examiné en mars 2016[91]. Il est certain que là encore, des indicateurs juridiques devront être introduits.

16) Les indicateurs de l'environnement de la CEPALC et de l'ILAC, en Amérique du Sud

La Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a entrepris une des premières recherches sur des indicateurs de l'environnement intégrant des données juridiques[92]. Les résultats de cette étude au Brésil ont été diffusés en 2007 : indicateurs de l'application et du respect de la norme environnementale pour l'air, l'eau et la végétation au Brésil[93]. Ce rapport a utilisé la méthode du réseau INECE-OECD, adoptée à Paris lors d'un atelier de 2003 (cité *infra*). Ses auteurs considèrent que des indicateurs sur l'application et le respect du droit de l'environnement seraient des instruments indiscutables pour l'amélioration de la gestion de l'environnement. À l'unanimité, les personnes sondées ont déclaré qu'un système d'indicateurs favoriserait l'efficacité dans le respect des normes environnementales. Il en est résulté, à l'initiative de l'ONG brésilienne « Planeta Verde » ou « droit pour une planète verte », la création d'un groupe de travail au sein du Conseil national pour l'environnement du Brésil visant à établir des directives générales pour la définition et la mise en place d'indicateurs d'application et de respect des normes environnementales, comportant des indicateurs d'entrée avec la référence aux règles juridiques.

Par ailleurs, et parallèlement, après la création en 2002 de l'Initiative de l'Amérique latine et des Caraïbes pour le développement durable (ILAC), rattachée au PNUE, la 13e réunion du Forum des ministres de l'Environnement, tenue à Panama en 2003, a mis en place dans sa décision n°6 un groupe de travail sur les indicateurs de l'environnement (*Grupo de trabajo en indicadores ambientales*, GTIA). Une fois encore, le droit de l'environnement ne figure pas en tant que tel parmi les six thèmes retenus. Mais on y trouve les aspects institutionnels. Le droit apparait parfois au sein des autres thèmes.

Dans le rapport sur les indicateurs régionaux de 2011, le nombre d'aires protégées figure parmi les indicateurs sur la diversité biologique, sans qu'on précise leur statut ni l'existence de lois ou décrets sur l'accès aux ressources génétiques. Parmi les indicateurs

91. Conseil économique et social, Commission de statistique, 47e session, *Rapport du Groupe de Praia pour l'étude des statistiques sur la gouvernance*, E/CN.3/2016/16, 17 décembre 2015.

92. Étude pour l'Institut de la Banque mondiale et la CEPALC mise en œuvre en 2003 pour le Brésil, l'Argentine et le Mexique, sur le respect et l'application de la norme environnementale.

93. https://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/3607-indicadores-aplicacao-cumprimento-norma-ambiental-ar-agua-vegetacao-brasil

institutionnels, on trouve le rapport sur l'état de l'environnement et l'existence d'un conseil national du développement durable[94].

Le rapport 2015 du groupe de travail sur les indicateurs au sein de l'ILAC encourage les évaluations nationales sur la base d'un programme de travail[95]. La XX^e^ réunion du forum des ministres de l'Environnement d'Amérique latine et des Caraïbes réuni en Colombie les 28-31 mars 2016 reconnait les progrès réalisés par le groupe de travail sur les indicateurs environnementaux dans la décision 2. Elle propose d'élaborer de nouveaux indicateurs notamment à l'interface sciences et politique sans toutefois mentionner les indicateurs juridiques.

Un rapport chilien de 2016 sur les indicateurs du développement durable en lien avec les ODD omet également les indicateurs juridiques[96]. Toutefois il fait état d'indicateurs à développer à propos des règlements et des institutions (p.170).

17) Les indicateurs de respect de l'environnement de l'INECE

L'International Network for Environmental Compliance and Enforcement (réseau international sur l'application et le respect des règles sur l'environnement, INECE) regroupe des praticiens, des gouvernements et des ONG de plus de 150 pays. Il fut fondé en 1989 par les agences de l'environnement des États-Unis et des Pays-Bas. Il est soutenu, notamment, par le PNUE, la Banque mondiale, la Commission européenne et l'OCDE. Le président et le directeur général sont à la tête de l'Environmental Law Institute (ELI) de Washington. L'INECE a pour objectifs d'attirer l'attention sur l'importance du respect et de la mise en œuvre, de développer un réseau pour la coopération en faveur du respect et de développer l'expertise des intervenants chargés du respect et de la mise en œuvre par des séminaires de formation et des recherches. Ces objectifs correspondent entièrement à nos critères de l'effectivité du droit de l'environnement. L'intérêt de l'approche de l'INECE est qu'elle envisage le respect du droit de l'environnement à tous les niveaux, de l'international au local.

94. UNEP-ILAC, Regional Indicators Revision 2011, Latin American and Caribbean Initiative for Sustainable Development.

95. UNEP, Intersessional Meeting of the Forum of Ministers of Environment for Latin America and the Caribbean, Working Group on Environmental Indicators of the Forum of Ministers of Environment of Latin America and the Caribbean, UNEP/LAC-IC.1.2015/7, 17-19 novembre 2015.

96. Secrétariat de l'environnement et Greenlab UC, *Implementación de indicadores relacionados con los objetivos de desarollo sustentable y otras iniciativas in Chile*, informe final, 15 décembre 2016.

L'Afrique fait partie des continents étudiés, surtout l'Afrique anglophone[97]. En réalité, l'INECE étudie tous les moyens d'assurer la bonne application du droit de l'environnement ; les indicateurs ne sont qu'un moyen parmi d'autres. La création d'indicateurs juridiques devrait venir compléter les indicateurs préconisés par l'INECE. La déclaration de Marrakech adoptée le 15 avril 2005 lors de la 7e conférence de l'INECE, valant plan stratégique pour 2012-2017, préconise au § 17 de développer des indicateurs qui mesurent la conformité et l'application des normes environnementales et enjoint l'INECE de continuer de développer les projets d'indicateurs de performance. Dans sa déclaration finale, la 8e Conférence, tenue au Cap le 11 avril 2008, encourage (au § *f*) les mesures de performance, y compris les indicateurs de l'effectivité du respect et de la mise en œuvre du droit de l'environnement.

Les méthodes utilisées sur la base du mandat élaboré par l'Institut de la Banque mondiale ont fait l'objet d'une rencontre à l'OCDE en 2003[98]. À la suite des travaux d'un groupe de travail sur les indicateurs, un guide a été publié en 2008[99]. On doit toutefois constater et regretter que parmi les nombreux travaux de l'INECE aucun n'aborde de front la question des indicateurs juridiques[100].

On notera la création à Rabat, en 2006, d'un réseau régional de l'INECE au Maghreb, le Network for Environmental Compliance and Enforcement in the Maghreb (NECMA), dans le but d'améliorer la capacité à faire respecter les lois environnementales. Ce réseau publie un bulletin en français.

18) Les indicateurs de The Access Initiative

Depuis 1999, un réseau international regroupe 250 ONG de 60 pays, dont 12 États d'Afrique comprenant le Bénin, le Cameroun et Madagascar. Un des programmes de The Access Initiative (TAI) concerne la Tunisie : l'Open Government Partnership (OGP), qui porte sur des plans d'action relatifs aux ressources naturelles. L'objectif du réseau TAI est de développer la démocratie environnementale en diffusant le principe 10 de la déclaration de Rio de 1992. Le secrétariat de TAI est assuré par le World Resources Institute (WRI), à Washington. Il s'agit de former et développer l'accès

97. Voir toutefois le rapport du juge N. Sama, *Criminal Law and Environment: Prosecutors, Inspectors and NGOs in Cameroon*, 9 avril 2005 ; M.-S. Issa, *Controlling Hazardous Waste in Cotonou (Benin) Port : What Is Needed?*, 2 octobre 2011.

98. Réseau INECE-OECD, Workshop on *Environmental Compliance and Enforcement Indicators: Measuring What Matters*, Paris, 2004.

99. UNECE, Aarhus Clearinghouse for Environmental Democracy, *Performance Measurement Guidance for Compliance and Enforcement Practitioners*, 2e éd., INECE, 2008.

100. Cette question est évoquée dans les rapports suivants : *Performance Measurement*, webinaire, 5 février 2017 ; E. Messina, *Next Generation Compliance Measurement Technique*, février 2017 ; S.H. Mertzenbaum, *Environmental Compliance and Enforcement: Why, What and How?*, 19-29 mars 2015.

au droit et à la justice en matière d'environnement grâce à l'information et à la participation. Parmi les programmes de TAI, on trouve la réflexion sur les normes régionales pour la démocratie environnementale et l'indice de démocratie environnementale (Environmental Democracy Index – EDI), lancé en 2015 pour évaluer le droit et la pratique en la matière. On y trouve, pour 70 pays, 75 indicateurs juridiques et 24 indicateurs pratiques[101]. Ces indicateurs reposent sur les normes juridiques internationales et les lignes directrices de Bali du PNUE (2010). Ces indicateurs ont été validés par 140 juristes dans le monde. La plus récente version de l'EDI date de 2015. Selon l'EDI, les indicateurs juridiques mesurent la force du droit et les indicateurs pratiques mesurent les conditions de la mise en œuvre du droit. Ces données devraient contribuer à mobiliser des actions de défense de l'environnement (*advocacy*) et aider les décideurs à déterminer les réformes prioritaires. Voici un exemple d'indicateur juridique pour l'accès à la justice : « Dans quelle mesure la loi prévoit-elle un large accès à la justice en matière d'environnement ? » Et un exemple d'indicateur pratique : « Les mesures de la pollution de l'air dans votre capitale sont-elles accessibles directement en ligne ? » Chaque indicateur juridique est exprimé sur une échelle de notation qualitative de 0 à 3, en fonction des réponses à la question posée par l'indicateur. Pour les indicateurs pratiques, trois réponses sont possibles : oui, un peu, non.

Il est important de noter que les travaux du WRI et de TAI qualifient certains indicateurs d'« indicateurs juridiques ». Aussi, on pourra s'inspirer de leur expérience, sur la base de la note technique publiée en 2015[102].

19) Les indicateurs de la pêche de la FAO

Pour faciliter l'application du *Code de conduite pour une pêche responsable*, approuvé par la FAO dans sa Résolution 4/95 du 31 octobre 1995, l'étude *Indicateurs pour le développement durable des pêcheries marines* a été réalisée en 2001. Cet intéressant travail présente pour nous l'intérêt de ne pas ignorer les facteurs juridiques qui accompagnent l'exercice de la pêche. L'objectif est de créer des instruments qui permettent de surveiller la contribution des pêches au développement durable en intégrant à la fois les données écologiques et institutionnelles. Aussi, une partie des indicateurs proposés traduisent la dimension administrative, avec des facteurs d'ordre juridique tels que mise en œuvre, droits de propriété, transparence et participation, capacité d'aménagement. L'intérêt méthodologique de ce rapport est qu'il envisage territorialement les trois niveaux : mondial, régional et national, ce qui est également notre projet.

101. *Environmental Democracy Index*, <http://www.environmentaldemocracyindex.org>.

102. J. Werker et L. de Silva, *The Environmental Democracy Index*, Technical Note, World Resources Institute, 2015.

20) Les critères de l'évaluation de l'effectivité du droit international de l'environnement par Peter H. Sand[103]

Cet ouvrage collectif préfacé en juillet 1992, après l'adoption de la déclaration de Rio, est un véritable traité de droit international de l'environnement explicitant les conditions juridiques de mise en œuvre du chapitre 39 du plan Action 21, « Instruments et mécanismes juridiques internationaux ». Il s'appuie sur les propositions d'un comité préparatoire à la conférence de Rio ayant formulé « les critères pour évaluer l'effectivité des accords existants[104] ». L'analyse de l'effectivité porte sur 124 accords internationaux. Mais l'effectivité se limite au champ du droit international, sans aborder l'application des traités en droit national, ce que nous considérons comme indispensable. Néanmoins, cet intéressant document peut servir aujourd'hui de base pour l'élaboration des indicateurs juridiques relatifs à l'effectivité du droit international de l'environnement (voir la rubrique « Critères pour l'évaluation », à l'annexe 2). L'effectivité est définie par six critères, chacun étant subdivisé en indicateurs et en sous-indicateurs. Au total, on dispose de 32 indicateurs. Les critères retenus sont : objectifs et résultats, participation des États, mise en œuvre, information, contrôles, programmation d'actions nouvelles. À titre d'exemples sur la formulation des indicateurs, sur le thème « objectifs et résultats » : « Quels sont les objectifs du traité ? » Sur la participation des États : « Les réserves sont-elles possibles ? » Certains indicateurs impliquent une réponse par oui ou non, d'autres, un choix entre plusieurs réponses, d'autres encore, une réponse qualitative.

Peter Sand a repris le thème de l'effectivité dans une publication récente où il fait le point de la littérature internationale en la matière[105]. À cette occasion, il indique qu'il existe désormais des bases de données avec des indicateurs pour mesurer et comparer la performance des États dans l'application d'un traité sur l'environnement[106].

En réalité, la base de données de R.B. Mitchell, qui est un outil remarquable inventoriant et rendant accessibles tous les traités internationaux sur l'environnement (1 280 traités multilatéraux, 2 100 traités bilatéraux), ne fournit que des données statiques ou des indicateurs scientifiques de performance (150), et non des indicateurs juridiques de mise en œuvre en droit national.

---

103. P. Sand (dir.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements*, Cambridge, Grotius, 1992.

104. Décision 3/25, A/46/48, vol. II.

105. P. Sand, *op. cit.*

106. H. Breitmeier, O.R. Young et M. Zürn, *Analyzing International Environmental Regimes: From Study to Database*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2006 ; R.B. Mitchell, *International Environmental Agreements: Database, Performance Indicator Data*, http://iea.uoregon.edu ; voir aussi l'ensemble du droit de l'environnement dans la base de données ECOLEX, <http://www.ecolex.org>.

21) Les indicateurs relatifs aux objectifs d'Aichi de Gerd Winter

Une expérimentation intéressante a été réalisée par le professeur G. Winter de l'Université de Hambourg concernant les objectifs d'Aichi comme programme d'action non contraignant concernant l'application de la *Convention sur la biodiversité*. Dans un rapport pour l'UICN déposé le 12 décembre 2014, Winter examine comment des indicateurs juridiques pourraient permettre d'évaluer l'efficacité des objectifs d'Aichi en prenant le cas de la pêche maritime. Il rappelle à juste titre que le facteur « droit » n'est pas le seul à prendre en compte et que, à côté du droit « formel », il y a le droit « réel », c'est-à-dire tel qu'il est appliqué. Pour évaluer le succès ou l'échec d'une politique, Winter propose une liste de 12 questionnements qui sont autant d'indicateurs, sans toutefois les quantifier ou les hiérarchiser. Seule la 12e question porte sur les mesures d'application de la règle de droit. En réalité, l'objectif se borne à l'évaluation de l'efficacité d'une politique en prenant en compte les facteurs juridiques, sans viser l'évaluation de l'effectivité du droit comme processus, dans le sens où nous l'entendons.

22) L'effectivité du droit de l'environnement selon McGrath

Dans son intéressant ouvrage au titre provocateur : *Does Environmental Law Work?* [Le droit de l'environnement sert-il à quelque chose ?][107], l'auteur propose une méthode d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement. Cette méthode, qu'il teste sur le changement climatique et ses effets sur la Grande Barrière de corail de l'Australie, s'appuie sur la méthode d'évaluation de l'environnement *Pressure-State-Response* (PSR), mise au point par l'OCDE. Il s'agit d'évaluer successivement, dans une relation causale, les pressions humaines sur le milieu naturel, l'état des éléments de l'environnement, et les réponses apportées par le droit, les politiques et les financements. Cette méthode privilégiée par l'auteur après avoir passé en revue d'autres méthodes est, en réalité, inadaptée[108]. La méthode *Driving Force-Pressure-State-Impact-Response* (DPSIR) de l'Agence européenne de l'environnement et du PNUE ne rend pas davantage compte du rôle du droit. L'objectif de ces méthodes est l'évaluation de l'état de l'environnement, et cet état est présenté non pas comme le résultat *in fine* de l'évaluation, mais comme la deuxième ou troisième étape du processus d'évaluation (*state*). Il y a de ce fait, dans les méthodes PSR et DPSIR, un manque de logique évident. Il conviendrait de choisir entre deux modèles :

- soit commencer par l'évaluation de l'état actuel de l'environnement, qui est objectivement mesurable comme point zéro, puis examiner les pressions humaines et naturelles, et enfin évaluer les réponses existantes et les réponses proposées ; ce serait alors le modèle *State-Pressure-Response* ou SPR ;

107. C. McGrath, *op. cit.*, p. 1.

108. *Ibid.*, p. 109.

• soit commencer par l'état actuel de l'environnement, puis l'examen des pressions existantes, puis l'évaluation des réponses données, en évaluant l'effectivité de ces réponses, et enfin proposer un état souhaité de l'environnement par rapport à des objectifs fixés ou à fixer ; ce serait alors le modèle *State-Pressure-Response-Goals* (SPRG). Les objectifs de développement durable à l'horizon 2030 impliquent des évaluations de ce type pour déterminer si l'état de l'environnement et les réponses données permettent ou non d'atteindre les objectifs fixés.

Quel que soit le processus d'évaluation choisi, le plus important pour nous est l'évaluation de la « réponse », car c'est là que le droit de l'environnement a sa place. Malheureusement, bien qu'il mentionne la nécessité d'indicateurs de l'environnement (p. 112-116), McGrath ne fait jamais état de la nécessité d'« indicateurs juridiques ». Il ne fait que décrire la réponse juridique, intégrant bien à la fois le droit international et le droit national, mais sans jamais se demander comment on pourrait « mesurer » l'effectivité du droit comme élément essentiel de la réponse.

En réalité, cet auteur conçoit l'« effectivité » du droit de l'environnement non pas comme la recherche de la façon dont il est applicable et appliqué, mais dans le sens que nous avons donné plus haut à l'« efficacité ». Sa seule préoccupation est de chercher à savoir si le droit de l'environnement contribue ou non à améliorer l'environnement[109]. Nous avons déjà expliqué en quoi la question de l'efficacité ne peut être abordée qu'après avoir examiné les conditions et le processus de l'effectivité juridique.

Ce que l'on peut néanmoins tirer comme conclusion de la recherche de McGrath, c'est que la « réponse » juridique dans les rapports sur l'état de l'environnement est très faible ou inexistante, parce que ces rapports sont rédigés par des scientifiques, en l'absence de juristes[110]. Mais McGrath n'en tire pas comme conclusion que si la réponse juridique est inexistante, c'est aussi parce qu'il n'existe pas d'instruments permettant de mesurer l'application effective du droit.

De cet examen systématique de 36 expériences officielles, universitaires et d'ONG relatives à l'évaluation de l'environnement, on peut tirer les leçons suivantes :

• L'évaluation de l'environnement est équivalente au mythe de la quête du Graal : c'est une quête sans fin et toujours insatisfaisante.

• Les juristes qui se sont penchés sur l'effectivité du droit de l'environnement n'ont jamais osé envisager sérieusement de « mesurer » les conditions d'application du droit.

• La confusion entre « effectivité » et « efficacité » du droit est renforcée par le caractère incertain du vocabulaire utilisé et le sens du mot anglais *effectiveness*, qui correspond plus à « efficacité » qu'à « effectivité ».

109. *Ibid.*, p. 16.

110. *Ibid.*, p. 240.

- Outre l'environnement, deux secteurs ont déjà fait l'objet d'études et de tests relatifs à des indicateurs juridiques au sein des Nations Unies : les droits de l'homme et l'État de droit. Aussi, le service statistique de l'ONU devrait s'intéresser à la création d'indicateurs juridiques dans un domaine qu'il couvre déjà avec les ODD.

- Si tout le monde s'accorde à considérer comme nécessaire de disposer d'indicateurs de l'environnement, le besoin d'indicateurs juridiques est exprimé de façon exceptionnelle. Ainsi en est-il de la conférence de Vienne de 1993 (II-A-6-1, *supra*) ou du guide de 2012 pour mesurer les indicateurs des droits de l'homme (II-A-6-1, *supra*).

- Le terme « indicateur juridique » n'a été rencontré que trois fois : Commission interaméricaine des droits de l'homme (II-A-6-2, *supra*), OIT (II-A-8, *supra*), The Access Initiative (II-B-18, *supra*).

- Les travaux les plus pertinents intègrent bien dans l'évaluation du droit de l'environnement les trois niveaux : international, régional et national.

- Lorsque des statistiques portent sur des questions juridiques, elles rendent compte du nombre d'actes concernés, de sanctions prononcées ou d'événements relatifs à ces actes, mais jamais du processus et des conditions d'application des règles.

- Il est utile de distinguer les indicateurs sectoriels et les indicateurs généraux, comme pour les droits de l'homme. Se pose la question de l'opportunité de reprendre la distinction appliquée pour les droits de l'homme entre indicateurs structurels, de processus et de résultats (II-A-6-1, *supra*).

- Certaines institutions semblent plus ouvertes que d'autres à intégrer directement des données juridiques dans leurs bilans sur l'environnement : le réseau IMPEL (II-B-4, *supra*), l'INECE (II-B-17, *supra*), le PNUE (II-B-11 et 12, *supra*), l'OCDE (II-B-5, *supra*), l'ONU et les ODD (II-B-7, *supra*), l'Union européenne (II-B-1, *supra*).

- Le rapporteur spécial J. Knox sur le droit de l'homme à l'environnement a bien fait état d'indicateurs liés à l'environnement dans son rapport de 2015 (II-A-6-1-c, *supra*).

- L'Afrique pourrait profiter des initiatives déjà existantes avec l'Indice Ibrahim (II-A-7, *supra*) et les GEO du PNUE (II-B-13, *supra*).

- Il faut traiter séparément les indicateurs juridiques au plan international et au plan national, en enrichissant au plan international les pratiques relatives au système des rapports.

- Les indicateurs juridiques de l'effectivité ne peuvent être pertinents que s'ils complètent les données purement juridiques par des données institutionnelles, financières et sociales.

Fort de ces précédents, on peut tenter de formuler, à titre expérimental et sous réserve d'une validation scientifique ultérieure, une batterie d'indicateurs de l'effectivité du droit de l'environnement en s'appuyant sur les appréciations subjectives provenant d'une dizaine d'experts juristes de l'environnement.

III.
Les indicateurs pertinents généraux

Nous limiterons ici notre réflexion à l'énoncé brut des indicateurs, ce qui est en tout état de cause un travail préliminaire indispensable, sans « mesurer » le poids respectif de ces indicateurs, un travail ultérieur qui nécessitera la contribution de non-juristes mathématiciens. À cet égard, nous donnerons au chapitre V quelques pistes méthodologiques à développer.

Nous avons élaboré, au total, 17 fiches d'indicateurs, dont huit en droit international et neuf en droit national. Ils ont été testés par les quatre pays africains retenus : le Bénin, le Cameroun, Madagascar et la Tunisie. Il conviendra ultérieurement de les valider et les compléter (voir le programme de suivi, chapitre VI, *infra*).

Les indicateurs généraux portent sur le droit international conventionnel, sur le droit international des objectifs de développement durable 2030, puis sur le droit national.

A. En droit international conventionnel de l'environnement

Il s'agit ici d'évaluer les facteurs juridiques qui contribuent à une application effective des exigences juridiques imposées par des conventions internationales. Pour être exhaustif, il conviendrait de formuler parallèlement d'autres facteurs relatifs à l'effectivité des principes généraux du droit international, tels la coutume internationale, les instruments de droit souple, la jurisprudence internationale et les conclusions des comités de respect des obligations contenues dans les conventions internationales. Nous avons constaté que les travaux sur l'effectivité du droit de l'environnement ont plus porté sur le droit international que sur le droit national. C'est pourquoi, après nos propres propositions, nous ferons état d'indicateurs formulés par ailleurs par P. Sand.

Les indicateurs sont formulés de façon simplifiée, sous la forme de questionnaires auxquels devraient répondre des juristes familiers du vocabulaire utilisé (avocats, juges, administrateurs, professeurs de droit, juristes d'ONG). Cette première liste d'indicateurs vise à évaluer les mécanismes et procédures formels qui permettent de considérer que le traité visé par une évaluation est effectivement appliqué et n'est pas un traité de papier. La réponse par oui ou non simplifie et accélère le traitement. On n'aborde pas ici le fond du droit.

1) Au plan institutionnel

- Secrétariat
  - Existe-t-il ?
- Conférence des parties
  - Existe-t-elle ?
  - A-t-elle le pouvoir d'adopter des recommandations ?
  - A-t-elle le pouvoir de prononcer des sanctions ?
- Point focal
  - Existe-t-il ?

2) Contrôle de la mise en œuvre du traité

- Rapports réguliers
  - Sont-ils obligatoires ?
  - Sont-ils rendus publics par le secrétariat ?
  - Sont-ils transmis aux parties ?
  - Sont-ils rendus publics par l'État concerné ?
  - Sont-ils évalués par le secrétariat ?
  - Sont-ils évalués par un comité d'experts ?
- Comité d'application
  - Existe-t-il ?
  - A-t-il des membres représentant des États ?
  - A-t-il des membres indépendants ?
  - Y a-t-il une saisine du comité par les États ?
  - Y a-t-il une saisine du comité par le secrétariat ?
  - Y a-t-il une saisine du comité par des ONG ?
  - Y a-t-il une saisine du comité par des personnes privées ?
  - Y a-t-il un suivi des décisions du comité par le comité ?
  - Y a-t-il un suivi des décisions du comité par la COP ?
  - Une assistance technique est-elle prévue pour la mise en œuvre ?

3) Règlement des différends

- Y a-t-il un arbitrage ?
- Y a-t-il un recours à la CIJ ?

Les critères proposés par Peter Sand en 1992[1] sont beaucoup plus ambitieux, car ils traitent à la fois de la forme et du fond des traités évalués. De plus, sur le plan de la méthode, leur « mesure » est plus complexe, car ils mélangent des réponses par oui ou non à des questions ouvertes[2].

B. En matière d'objectifs de développement durable

Compte tenu de l'importance politique, stratégique et financière des ODD adoptés par les Nations Unies en septembre 2015[3] et du suivi de la mise en œuvre des ODD, tant au plan international qu'au plan national, il est certain que les outils de cette mise en œuvre passent par le droit, en particulier celui de l'environnement. On notera toutefois que les cibles des 17 ODD donnent au droit une place mineure. Seuls sont mentionnés les droits de l'homme et l'État de droit, en tant qu'exigences fondamentales. Mais le droit de l'environnement n'est guère évoqué. Or les Nations Unies accompagnent le suivi des ODD par des indicateurs élaborés à cette fin. Il existe ainsi une liste des « indicateurs mondiaux » révisée en 2016 (E/CN.3.2017/2). Le cadre des indicateurs des objectifs de développement durable a été approuvé par le Conseil économique et social des Nations Unies le 7 juin 2017.

Notre recherche sur les indicateurs juridiques de l'environnement devrait permettre de compléter cette liste en renforçant la place du droit de l'environnement comme outil opérationnel du développement durable.

Parmi les 17 ODD, nous avons retenu ceux qui ont le plus de liens avec l'environnement et exigent le plus le recours à des instruments juridiques de mise en œuvre, à savoir les ODD 2, 3, 6, 7, 11, 12, 13, 14, 15 et 16.

Une ébauche de propositions d'indicateurs a ainsi été formulée par chacun des quatre experts africains. Ces ébauches figurent aux annexes 5 à 8.

Ces tableaux reflètent les instruments juridiques mis en place dans les États. Pour l'avenir, ils pourront servir de base à un travail de collaboration avec la Division statistique de l'ONU et la Commission statistique de l'Assemblée générale pour formuler des indicateurs juridiques adéquats.

C. En droit national de l'environnement

Compte tenu du grand nombre de traités internationaux sur l'environnement, il convient d'abord d'envisager la question importante de l'effectivité du droit international en droit national, qui concerne à la fois la ratification, l'incorporation, la mise en œuvre, l'implication des ONG et du public et la coutume internationale. Nous avons

1. P. Sand, *op. cit.*
2. Voir l'annexe 2.
3. Résolution 70/1 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 25 septembre 2015 (A/RES/70/1).

ajouté des indicateurs non juridiques, qui traduisent des obstacles à l'application des traités dans les États. (Sauf mention à l'effet contraire, la réponse attendue à chaque question est oui ou non.)

Nous proposerons ensuite trois approches qui peuvent être complémentaires dans des conditions à valider par des pairs en tenant compte des modalités de « mesure » des indicateurs qui seront arrêtées ultérieurement par des experts.

1) Les indicateurs d'effectivité du droit international en droit national

1-1. Ratification

- La ratification exige-t-elle toujours une loi ?
- La procédure de ratification est-elle généralement longue ?
- Est-elle généralement courte ?
- La ratification doit-elle être précédée d'un contrôle de constitutionnalité du traité ?
- L'applicabilité du traité exige-t-elle sa publication préalable au journal officiel ?

1-2. Incorporation au droit national

- La primauté du droit international sur le droit national est-elle inscrite dans la Constitution ?
- Cette primauté est-elle reconnue par les juges ? Oui – Non – Parfois – À certaines conditions
- Cette primauté conduit-elle à ce que les traités soient toujours considérés comme étant à effet direct (*self-executing*) ?
- Cette primauté dépend-elle du caractère précis du contenu des articles du traité en cause ?
- La ratification implique-t-elle, juridiquement ou de fait, l'adoption préalable d'une législation interne de réception des exigences du traité ?
- L'application d'un traité exige-t-elle toujours une loi d'incorporation au droit national ?
- La loi ou les textes d'incorporation sont-ils précédés de visas mentionnant le traité incorporé ?

1-3. Mise en œuvre nationale des traités

- La bonne mise en œuvre des traités en droit national est-elle un indicateur de promotion de la démocratie ?

- La mise en œuvre est-elle confiée…
  - au ministère des Affaires étrangères ?
  - au ministère de l'Environnement ?
  - aux deux ministères ?
- Y a-t-il des normes techniques dans la convention ?
- Existe-t-il un service spécial de suivi pour chaque traité ?
- Existe-t-il un dispositif d'évaluation de la mise en œuvre du traité ?
- Existe-t-il une structure de coordination de la mise en œuvre des traités ?
- Existe-t-il des handicaps concernant l'interprétation du traité ?
- Les points focaux nationaux exigés par chaque convention sont-ils désignés ?
- Y a-t-il coordination entre les points focaux ?
- Y a-t-il des mécanismes de suivi des résolutions et décisions des conférences des parties ?
- Existe-t-il un contrôle de conformité des lois aux traités ?
- Existe-t-il un contrôle de conformité des actes administratifs aux traités ?
- Les juges nationaux sont-ils formés à l'application des traités ?
- Les avocats nationaux sont-ils formés à l'application des traités ?
- L'accès aux tribunaux pour contester une décision qui ne respecte pas un traité est-il ouvert à tous ?

1-4. Implication des ONG et du public

- Les ONG et le public sont-ils destinataires d'informations sur l'existence et la mise en œuvre des conventions ?
- Les ONG ont-elles des difficultés à obtenir une accréditation aux COP ?
- Les ONG sont-elles invitées à faire partie de la délégation officielle aux COP ?

1-5. Applicabilité de la coutume en droit international

- La coutume internationale est-elle admise en droit interne ?

1-6. Autres conditions d'effectivité

- Quels obstacles empêchent l'application nationale des traités sur l'environnement ? (Classez les choix de 1 à 9, 1 représentant un obstacle minime et 9, un obstacle important)
  - Lisibilité, compréhension ou vulgarisation du texte des traités
  - Information sur l'existence du traité
  - Accès au texte du traité
  - Capacité technique

– Méconnaissance de l'anglais
– Coutume locale ou croyance contraire
– Pression de groupes d'intérêts pour empêcher l'application du traité
– Sensibilisation aux concepts universels relatifs à l'environnement global
– Manque d'intérêt de la part des ONG

2) Les 11 critères d'effectivité du droit national, sur la base des travaux de Julien Bétaille

1. Les indicateurs liés à la cohérence interne entre les ordres juridiques
2. Les indicateurs liés à la cohérence de l'ordre juridique interne
3. Les indicateurs liés à la sanction de la norme nationale
4. Les indicateurs liés au contrôle juridictionnel de la légalité de la norme
5. Les indicateurs liés à la mise en cause de la responsabilité de l'administration pour violation des règles de droit de l'environnement
6. Les indicateurs liés à la connaissance de la norme
7. Les indicateurs liés à la qualité de la norme
8. Les indicateurs liés à la légitimité de la norme
9. Les indicateurs de mise en œuvre de la norme
10. Les indicateurs de la réception de la norme par ses destinataires
11. Les indicateurs de la réception de la norme par le juge

Ainsi, nous avons en main une série de 127 indicateurs[4]. Qu'ils impliquent des réponses par oui ou non ou qu'il s'agisse de questions ouvertes, qu'ils comportent ou non, à côté d'indicateurs proprement juridiques, des indicateurs sociaux de légitimité, on notera qu'ils abordent à la fois des données formelles, institutionnelles et substantielles.

3) L'échelle de valeurs des divers secteurs du droit de l'environnement couverts par la Constitution, une loi ou un décret

Le droit de l'environnement est un ensemble complexe de normes juridiques distinctes. Même lorsqu'il existe un code de l'environnement, ce qui est rare, on y retrouve les différents champs de l'environnement. Or chaque État, en fonction de sa culture, de sa géographie, de ses ressources et de son développement, a en général des priorités et une

4. Voir la liste à l'annexe 1.

plus ou moins grande sensibilité écologique. Cette situation se traduit, selon le cas, par des lois à jour, des lois anciennes inadaptées ou des secteurs de l'environnement non encore couverts par le droit.

Il a paru intéressant de proposer comme indicateurs de la sensibilité écologique d'un État une liste de domaines de l'environnement à classer par ordre d'importance telle que ressentie par les personnes questionnées. On pourrait imaginer que l'on soumet cette question à un groupe composé d'élus, de fonctionnaires, d'ONG, de citoyens ordinaires, d'experts du droit et d'experts de l'écologie.

En considérant l'existence de ces textes, et non leur contenu, et en supposant qu'ils soient juridiquement applicables, on peut, dans chaque pays, classer hiérarchiquement la liste ci-dessous de domaines faisant l'objet d'une norme juridique, selon leur ordre d'importance et en fonction de l'utilité juridique pour un meilleur environnement (de 1 à 29, 1 étant l'aspect plus important ; on peut attribuer la même valeur à des textes considérés d'importance égale). Il en résulte un classement propre à chaque pays, qui permet de déterminer des priorités en vue d'adopter des textes ou de renforcer les textes existants :

- La place de l'environnement dans la Constitution
- Le ministère de l'Environnement
- Les études d'impact
- Le préjudice écologique pur
- La responsabilité pour dommages de pollution ou nuisances
- L'information et l'environnement
- La participation et l'environnement
- Le développement durable
- La protection de la nature et de la biodiversité, y inclus les espaces protégés
- Le pastoralisme
- La chasse
- Les changements climatiques
- Les produits chimiques
- La loi sur la pollution de l'air
- La pollution de l'eau et l'assainissement
- La pêche
- Le bruit
- Les déchets
- Les OGM
- Les paysages
- Le patrimoine culturel et historique
- Les sols

- Les forêts
- Le littoral et le milieu marin
- La montagne
- L'urbanisme
- Les catastrophes et risques naturels
- Le nucléaire civil
- Les énergies propres et l'efficacité énergétique

4) L'évaluation générale de l'effectivité du droit national de l'environnement

Nous proposons ici une liste d'indicateurs nécessitant une réponse simple (oui ou non), qui devra faire ultérieurement l'objet d'une numérotation précédée d'une hiérarchisation. Nous y avons ajouté des indicateurs non juridiques permettant d'évaluer les causes de non-effectivité du droit. Ceux-ci devront faire l'objet d'une numérotation distincte. Cet ensemble d'indicateurs donnera une vision globale de l'effectivité du droit de l'environnement dans un État, en vue de déterminer des priorités d'action au moyen d'instruments juridiques. Nous avons retenu trois entrées : les institutions, les instruments juridiques et la justice.

4-1. Les institutions

- Existe-t-il un ministère de l'environnement ?
- A-t-il compétence sur les forêts ?
- A-t-il compétence sur l'eau ?
- A-t-il compétence sur la désertification ?
- A-t-il compétence sur l'environnement urbain ?
- Y a-t-il des juristes au sein du ministère de l'Environnement ?
  - Combien ?
- Existe-t-il une commission ou conseil national sur l'environnement ?
- Cet organe a-t-il compétence sur le développement durable ?
- Y a-t-il une structure de coordination entre les ministères en matière d'environnement ?
- Y a-t-il des agences spécialisées dans certains domaines de l'environnement ?
- La tutelle sur ces agences est-elle juridiquement prévue ?
- Y a-t-il des représentants du ministère de l'Environnement dans le territoire ?
- Y a-t-il des juristes dans ces représentations locales ?

4-2. Les instruments juridiques

- Les plans relatifs aux questions d'environnement sont-ils prévus par des textes ?
  - Si oui, ces plans ont-ils juridiquement une force obligatoire ?
- Y a-t-il un code de l'environnement ?
  - Est-ce en réalité une loi générale sur l'environnement ?
  - Ce code ou cette loi générale traite-t-il aussi de la forêt ?
  - Ce code ou cette loi générale traite-t-il aussi des mines ?
- Le régime foncier est-il un obstacle aux mesures environnementales ?
- La coutume joue-t-elle un rôle en matière environnementale ?
  - Ce rôle s'exerce-t-il dans le sens de la protection de l'environnement ?

4-3. La justice

- Y a-t-il des tribunaux spéciaux sur l'environnement ?
- L'accès à la justice pour tous est-il prévu dans la Constitution ?
- Est-il admis pour les ONG ?
- Y a-t-il des décisions de justice sur l'environnement ?
- Sont-elles nombreuses ?
- S'il n'y en a pas ou qu'elles sont peu nombreuses, pourquoi ? (Classer les choix de 1 à 8, 1 étant le moins important et 8, le plus important.)
  - Ignorance des textes
  - Ignorance des droits
  - Exigence de recours administratif préalable
  - Transaction
  - Coût de la justice
  - Crainte d'aller au tribunal
  - Absence de confiance dans la justice
  - Recours aux justices coutumières
- L'assistance judiciaire gratuite existe-t-elle ?
- Les décisions de justice sur l'environnement sont-elles exécutées ? Oui, toujours – Oui, parfois – Non

4-4. Les facteurs non juridiques limitant l'application effective de la norme

- Classer les facteurs suivants par ordre d'importance décroissant.
  - Corruption
  - Clientélisme politique
  - Pauvreté
  - Instabilité politique
  - Instabilité administrative
  - Poids des croyances
  - Légistique et mauvaise rédaction
  - Technicité de la norme
  - Absence d'ONG

IV.
Les indicateurs pertinents spéciaux

La conception d'indicateurs juridiques pour tout le droit de l'environnement ne pouvant qu'être un travail collectif approfondi, nous avons sélectionné arbitrairement un nombre restreint de domaines du droit de l'environnement.

En droit international, il s'agit de six conventions : deux conventions universelles et quatre conventions régionales, dont nous examinons l'effectivité de l'application en droit national.

En droit national, nous avons retenu essentiellement des principes généraux, qui ont des contenus moins techniques que les lois spéciales, ainsi que deux domaines spéciaux : les aires protégées et les études d'impact.

A. L'application nationale de conventions internationales sur l'environnement

Le modèle d'indicateurs est le même pour toutes les conventions, dans la mesure où les questions juridiques d'effectivité sont toujours les mêmes. Nous proposons successivement comme indicateurs juridiques les éléments suivants : l'existence juridique de la convention en droit national ; l'applicabilité de la convention ; le contenu organique de l'application ; l'évaluation de l'application substantielle ; les conditions institutionnelles et juridiques de l'application ; les indicateurs non juridiques relatifs aux obstacles rencontrés.

Ce modèle d'indicateurs porte d'abord sur l'application nationale de deux conventions universelles : la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau* (Convention de Ramsar) et la *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel* (Convention de l'UNESCO).

Ensuite, il s'agit d'évaluer l'effectivité en droit national de quatre conventions régionales : la *Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles* (Conventions d'Alger et de Maputo), la *Convention sur la protection du milieu marin et du littoral de la Méditerranée* (Convention de Barcelone), la *Convention relative à la coopération en matière de protection, de gestion et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la côte Atlantique de la région de l'Afrique de l'Ouest, du Centre et du Sud* (*Convention d'Abidjan*) et la *Convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale*

(Convention de Nairobi). On pourrait ajouter la *Convention régionale pour la conservation de l'environnement de la Mer Rouge et du Golfe d'Aden* (Convention de Djeddah) si des pays de la Corne de l'Afrique, tels Djibouti et les Comores, sont intéressés.

En dehors des aspects formels et institutionnels, nous avons prévu des questions spécifiques pour chaque article de chaque convention portant sur le fond du droit (section IV-A-4, *infra*).

1) L'existence juridique de la convention

- L'État a-t-il…
  - signé la convention ?
  - ratifié la convention ?
  - publié la convention ?
- La publication est-elle une condition de l'application ?
- Autres indicateurs suggérés

2) L'applicabilité de la convention

- La convention est-elle incorporée au droit national ? Oui, dans un texte spécifique unique – Oui, dans plusieurs textes – Non, dans aucun texte
- Les conventions ont-elles un effet direct en droit national même si elles ne sont pas incorporées ? Oui – Non – Incertain
- Autres indicateurs suggérés

3) Le contenu organique de l'application

- Des institutions nationales sont-elles prévues par la convention et mises en place ?
- Procédures prévues
- Autres indicateurs suggérés

4) Le contenu substantiel de l'application

- Pour chaque article de fond : Une mesure juridique a-t-elle été prise ? Oui – Oui, en partie – Une telle mesure existait déjà – Non
- Autres indicateurs suggérés

5) Les conditions institutionnelles et juridiques de l'application

- Quel est le type d'institution chargée du contrôle et non prévue dans la convention ? Une institution générale – Une institution spécifique – Aucune
- Combien de fonctionnaires sont affectés à l'application ?
- Des sanctions sont-elles prévues ?

- L'ouverture d'un recours en cas de non-application est-elle prévue ?
- Combien de décisions de justice concernent l'application de ces conventions ?
- Quel est le budget affecté ?
- Autres indicateurs suggérés

6) Autres facteurs limitant l'application

- Classez les facteurs suivants selon leur niveau d'importance, de 1 (peu important) à 5 (très important) :
  - Corruption
  - Pauvreté
  - Instabilité politique
  - Coutume locale
  - Légistique, mauvaise rédaction
- Autres indicateurs suggérés

Il faut préciser qu'en ce qui concerne le contenu substantiel (point 4), chaque question posée ne concerne que l'application formelle de l'article du traité examiné. L'évaluation de l'adéquation scientifique du contenu de l'article du traité avec la mesure nationale d'application exigerait une expertise croisée de scientifiques et de juristes. Elle est normalement assurée par le secrétariat des conventions et les comités de respect de l'application de la convention, lorsqu'ils existent.

Nous avons sélectionné, pour chaque convention, les articles pour lesquels des indicateurs d'application sont prévus :

- Convention de Ramsar : art. 1 à 5
- Convention de l'UNESCO : art. 1 à 6
- Convention d'Alger, art. 2 à 15 ; Convention de Maputo : art. 2 à 21
- Convention de Barcelone : art. 1 à 15
- Convention d'Abidjan : art. 1 à 11 et 13
- Convention de Nairobi : art. 1 à 10 et 13

B. L'évaluation de l'effectivité du droit national

Nous avons retenu cinq domaines d'évaluation relatifs à des principes généraux dans les lois et la jurisprudence : l'environnement dans la Constitution ; le droit à l'information ; le droit à la participation du public ; l'accès à la justice en matière d'environnement ; le principe de non-régression.

S'ajoutent deux domaines sectoriels d'évaluation : les aires naturelles protégées ; les études d'impact des projets et activités préjudiciables à l'environnement.

Chaque fois, les indicateurs cherchent à répondre aux six questions suivantes :

- Le droit en question existe-t-il ?
- Ce droit est-il applicable ?
- Quels sont son contenu organique et son cadre institutionnel ?
- Quel est son contenu substantiel ?
- Ce droit est-il effectivement appliqué par le juge ?
- Quels facteurs non juridiques peuvent expliquer sa non-application ou son application déficiente ?

1) L'environnement dans la Constitution

1-1. L'existence du droit

- Le mot « environnement » figure-t-il…
  - dans la Constitution ?
  - dans le préambule de la Constitution ?
  - dans le corps de la Constitution ?

1-2. L'applicabilité du droit

- Ce droit figure-t-il dans des dispositions juridiquement applicables ?
- L'application est-elle conditionnée par une loi ordinaire à venir ?
- L'application est-elle conditionnée par une loi organique à venir ?
- Cette loi ou ces lois sont-elles intervenues ?

1-3. Le contenu organique

- Institutions : la Constitution crée-t-elle une institution ou un conseil ou comité sur l'environnement ?
- Procédures : l'application de la Constitution exige-t-elle la mise en place de procédures particulières ?
- La Constitution donne-t-elle au Parlement la compétence…
  - sur l'environnement ?
  - uniquement sur les principes fondamentaux ?
- La Constitution permet-elle un référendum sur l'environnement…
  - directement ?
  - par interprétation ?
- La Constitution prévoit-elle un droit de pétition ou de réclamation à la disposition des citoyens ?
- Ce droit est-il limité aux questions d'environnement ?

1-4. Le contenu substantiel

- La Constitution contient-elle un renvoi aux principes…
  - de prévention ?
  - de précaution ?
  - du pollueur-payeur ?
  - de la réparation des dommages à l'environnement ?
  - de non-régression (la question sera posée à nouveau dans le questionnaire sur les principes contenus dans les lois) ?
  - du droit à l'information ?
  - du droit à la participation ?
  - de l'accès à la justice ?
  - du devoir de protéger l'environnement ?
- Le fond du droit aborde-t-il…
  - le droit à l'environnement ?
  - les générations futures ?
  - le développement durable ?
  - l'éducation et la formation ?
  - la recherche ?
  - la biodiversité ?
  - le changement climatique ?
  - les catastrophes ?
  - les déchets sur le territoire national ?
  - l'interdiction d'importer des déchets radioactifs ?
  - l'interdiction d'importer des déchets dangereux ?

1-5. L'application de la Constitution en matière environnementale

- Les dispositions constitutionnelles en matière environnementales sont-elles appliquées…
  - par le juge constitutionnel ? Oui, souvent – Oui, rarement – Non
  - par le juge civil ? Oui, souvent – Oui, rarement – Non
  - par le juge pénal ? Oui, souvent – Oui, rarement – Non
  - par le juge administratif ? Oui, souvent – Oui, rarement – Non
  - par des autorités coutumières ? Oui, souvent – Oui, rarement – Non

1-6. Les facteurs non juridiques limitant l'application effective

• Classez les facteurs suivants selon leur niveau d'importance, de 1 (peu important) à 5 (très important) :

- Corruption
- Pauvreté
- Instabilité politique
- Légistique et mauvaise rédaction
- Autres

2) Le droit à l'information

2-1. L'existence du droit

• Le droit à l'information sur l'environnement figure-t-il…

- dans une loi ?
- dans un décret ?

2-2. L'applicabilité du droit

• Ce droit est-il juridiquement applicable…

- par un renvoi au droit à l'information en général ?
- par un texte spécial d'application ?
- par le biais de la coutume ?

2-3. Le contexte organique

• Y a-t-il une institution nationale spécialisée pour le suivi ?

• Y a-t-il, dans chaque service administratif sur l'environnement, un agent chargé de l'information ?

• Y a-t-il un délai donné à l'administration pour répondre ?

• L'information doit-elle être demandée d'abord à un organe spécialisé ?

2-4. Le contenu substantiel

• Les secrets protégés sont-ils énumérés ?

• Le refus de donner une information doit-il être motivé ?

• L'information sur les activités dangereuses est-elle communicable ?

• Le niveau de pollution des entreprises est-il communicable ?

• Les rapports des contrôleurs de l'administration sont-ils communicables ?

• Les documents préparatoires sont-ils communicables ?

- Les documents inachevés sont-ils communicables ?
- Les plans d'urgence des sites dangereux sont-ils communicables ?

2-5. L'application du droit

- Y a-t-il des statistiques sur le nombre de demandes et de réponses ?
- Ces statistiques sont-elles régulières ?
- Un recours devant un tribunal contre les refus est-il possible ?
- Le recours est-il ouvert aux ONG ?
- Le sursis ou référé d'urgence est-il recevable ?
- Y a-t-il une jurisprudence sur le respect de ce droit ?
  - Dans l'affirmative, est-elle abondante ?
- Faut-il au préalable s'adresser à un organe *ad hoc* ?
- Le refus illégal de communiquer est-il sanctionnable ?
- Le refus illégal de communiquer est-il sanctionné ?

2-6. Les facteurs non juridiques limitant l'application du droit à l'information

- Classez les facteurs suivants selon leur niveau d'importance, de 1 (peu important) à 5 (très important) :
  - Corruption
  - Ignorance des citoyens
  - Mauvaise volonté de l'administration
  - Légistique et imprécision des textes
  - Absence d'ONG
  - Autres, à préciser

3) Le droit à la participation du public

3-1. L'existence du droit

- Le droit à la participation en matière d'environnement figure-t-il…
  - dans une loi ?
  - dans un décret ?

3-2. L'applicabilité du droit

- Ce droit est-il juridiquement applicable…
  - par un renvoi au droit à la participation en général ?
  - par un texte spécial sur l'environnement ?

3-3. Le contexte organique de l'exercice de ce droit, les procédures et le contenu substantiel

- Y a-t-il un service à l'environnement dédié à la participation ?
- La procédure de participation est-elle ouverte aux personnes morales ?
- La participation permet-elle aux ONG de participer à des organismes consultatifs ?
- Des experts ou personnalités qualifiées sont-ils invités à siéger dans des organismes consultatifs ?
- Des juristes de l'environnement sont-ils invités à participer à des organismes consultatifs ? Oui, souvent – Oui, rarement – Non
- La participation aux décisions peut-elle se faire via Internet ?
- La participation aux décisions doit-elle se faire exclusivement par Internet ?
- Y a-t-il une procédure spéciale (une enquête publique, par exemple) préalable aux autorisations individuelles ?
  - Dans l'affirmative, quelle est la durée de la période de participation ? Moins de 10 jours – 10 jours ou plus
- Y a-t-il une procédure de participation à l'élaboration des textes règlementaires sur l'environnement ?
  - Dans l'affirmative, la participation concerne-t-elle tous les textes sur l'environnement ?
  - Quelle est la durée de la période de participation ?
- Y a-t-il une procédure de participation à l'élaboration des plans et programmes ?
- Y a-t-il une procédure de participation à l'élaboration des lois ?
- Y a-t-il une procédure de participation préalable à la ratification des traités ?
- Y a-t-il, durant et après le processus de participation, un garant externe à l'administration ?
- L'administration doit-elle rendre compte du déroulement de la participation ?
- L'administration doit-elle motiver sa décision en tenant compte de la participation ?
- Le référendum en matière d'environnement est-il prévu par les textes…
  - à l'échelon national ?
  - à l'échelon local ?
- A-t-il déjà été utilisé ?
- Le résultat a-t-il été en faveur de l'environnement ?

3-4. L'application du droit

• Un recours contre un acte pris à la suite de la participation du public est-il possible en invoquant la violation de la procédure de participation ?

• Ce recours peut-il être intenté par toute personne ?

• Le recours n'est-il recevable que lorsque le requérant a participé lui-même ?

• Y a-t-il une jurisprudence sur la participation ?

  – Dans l'affirmative, est-elle abondante ?

• Faut-il au préalable faire un recours devant l'administration ?

3-5. Les facteurs non juridiques limitant l'application du droit à la participation

• Classez les facteurs suivants selon leur niveau d'importance, de 1 (peu important) à 5 (très important) :

  – Corruption

  – Illettrisme

  – Ignorance du public de son droit à participer

  – Crainte du public de participer

  – Légistique et imprécision des textes relatifs à la participation

  – Manque de personnes scientifiquement compétentes au sein des ONG, du fait de la technicité des textes

  – Manque de juristes au sein des ONG

  – Administration réticente

  – Autres, à préciser

4) Le principe de l'accès à la justice en matière d'environnement

4-1. L'existence du principe

• Le principe d'accès à la justice est-il proclamé de façon générale…

  – dans la Constitution ?

  – dans une loi ?

  – par la jurisprudence ?

• Est-il spécialement proclamé pour l'environnement…

  – dans la Constitution ?

  – dans une loi sur l'environnement ?

  – par la jurisprudence ?

4-2. L'applicabilité juridique du principe

- Faut-il un texte d'application ?
- Ce texte existe-t-il ?

4-3. Le contenu organique et institutionnel

- Y a-t-il un juge administratif pour les recours contre l'administration et l'État ?
- Faut-il un recours préliminaire devant une autorité administrative avant d'aller devant le juge ?
- Y a-t-il un parquet spécial pour les poursuites pénales sur l'environnement ?
- Ces poursuites sont-elles instruites par un juge pénal ?

4-4. Le contenu substantiel

- Le public est-il informé sur son droit à faire des recours ?
- Les ONGE sont-elles recevables…
  - devant le juge administratif ?
  - devant le juge civil ?
  - devant le juge pénal ?
- Les requérants doivent-ils justifier d'un intérêt suffisant pour agir ?
- Les requérants doivent-ils faire valoir une atteinte à un droit ?
- Le recours est-il possible contre une omission ou une abstention de l'autorité administrative ?
- Le juge peut-il prononcer des injonctions de faire ?
- La justice est-elle rendue rapidement ?
- Les coûts de justice sont-ils élevés ?
- Les décisions des tribunaux sont-elles publiées…
  - en version papier ?
  - sur Internet ?

4-5. L'application du principe

- Y a-t-il des statistiques sur les décisions de justice…
  - relatives à l'environnement ?
  - devant le juge administratif ?
  - devant le juge civil ?
  - devant le juge pénal ?

4-6. Les facteurs non juridiques limitant l'application du principe de l'accès à la justice

• Classez les facteurs suivants selon leur niveau d'importance, de 1 (peu important) à 5 (très important) :

- Corruption des juges
- Nombre de juges
- Absence d'ONG
- Complexité de la procédure
- Coût des avocats
- Ignorance des requérants
- Crainte d'aller en justice
- Autres, à préciser

5) Le principe de non-régression de l'environnement

5-1. L'existence du principe

• Le principe de non-régression existe-t-il…

- dans votre droit ?
- dans la Constitution ?
- dans une loi ?
- uniquement dans la jurisprudence ?

5-2. L'applicabilité juridique du principe

• Faut-il un texte d'application ?

• Le principe est-il considéré seulement comme un objectif politique et non juridique ?

• L'opposition au principe est-elle fondée sur l'idée de souveraineté du Parlement ?

• L'opposition au principe est-elle fondée sur le pouvoir d'abroger toute règle ?

5-3. Le contexte organique

• Y a-t-il des rapports ou études sur la question ?

• Y a-t-il eu des déclarations politiques favorables à ce principe ?

5-4. Le contenu substantiel

- Le principe de non-régression concerne-t-il…
  - tout l'environnement ?
  - la nature ?
  - la lutte contre les pollutions ?
  - l'espace urbain ?

5-5. L'application du principe

- Y a-t-il des exemples précis de l'application effective de ce principe ?
- Y a-t-il une jurisprudence ? Oui, favorable au principe – Oui, défavorable au principe – Non

5-6. Les facteurs non juridiques limitant l'application du principe de non-régression

- Classez les facteurs suivants selon leur niveau d'importance, de 1 (peu important) à 5 (très important) :
  - Ignorance du principe
  - Opposition officielle au principe
  - Opposition doctrinale au principe
  - Opposition des milieux économiques au principe
  - Incompréhension de la portée du principe
  - Peur de bloquer toute évolution
  - Volonté de préserver la souplesse et la capacité d'adaptation aux situations nouvelles

6) Le droit relatif aux aires naturelles protégées

6-1. Les sources juridiques

- Le droit sur les aires naturelles protégées a-t-il pour sources juridiques…
  - la Constitution ?
  - une loi spéciale ?
  - une loi sur l'environnement ?

6-2. L'applicabilité juridique du droit

- Des textes d'application sont-ils nécessaires ?
  - Dans l'affirmative, ont-ils été pris ?
- Faut-il un texte distinct pour chaque aire protégée ?

- Y a-t-il des obstacles liés au régime foncier ?
- Y a-t-il des obstacles liés à l'application de la coutume locale ?

6-3. Le contenu organique

- Y a-t-il un contrôle sur les aires protégées exercé au plan national ?
- Dans l'affirmative, ce contrôle est-il exercé…
  - par le ministère de l'Environnement ?
  - par un organisme national spécialisé ?
- Y a-t-il plusieurs catégories d'aires protégées ?
  - Dans l'affirmative, combien y en a-t-il ?
  - Sont-elles copiées sur le modèle des catégories de l'UICN ?
- La création des aires protégées relève-t-elle…
  - du pouvoir central ?
  - d'une autorité locale représentant l'État ?
  - d'une autorité locale élue ?
- Le processus de création des aires protégées prévoit-il la participation du public (enquête ou autre) ?
- La suppression des aires protégées respecte-t-elle le parallélisme des formes ?
- La suppression d'une aire protégée exige-t-elle un acte hiérarchiquement supérieur à celui qui est exigé pour sa création ?
- La suppression des aires protégées est-elle interdite ?
- Le processus de suppression d'une aire protégée prévoit-il une procédure de participation du public ?
- La gestion de l'aire protégée est-elle assurée localement ?
- Un directeur est-il prévu ?
- Un conseil d'administration est-il prévu ?
- Un conseil scientifique est-il prévu ?

6-4. Le contenu substantiel

- La règlementation applicable dans l'aire protégée est-elle uniforme pour chacune des catégories ?
- La règlementation applicable varie-t-elle d'une aire à l'autre ?
- L'interdiction d'exercer certains droits est-elle possible ?
- Certaines activités sont-elles soumises à une autorisation ?
- Des obligations peuvent-elles être imposées ?
- La chasse est-elle permise dans une aire protégée ?
- La pêche est-elle permise dans une aire protégée ?

- La déforestation est-elle autorisée dans une aire protégée ?
- La recherche scientifique est-elle possible dans une aire protégée ?
- L'exploitation d'une mine ou d'une carrière est-elle permise dans une aire protégée ?
- Des activités hors d'une aire protégée, mais contiguës à celle-ci peuvent-elles être contrôlées ?
- Un plan de gestion est-il obligatoire ?
- Le plan de gestion doit-il être révisé périodiquement ?
- Le plan de gestion s'impose-t-il aux activités et plans locaux ?

6-5. Les modalités d'application

- Y a-t-il des agents locaux de contrôle ?
- Ont-ils le pouvoir de dresser des contraventions ?
- Y a-t-il des sanctions pénales prévues par les textes ?
  - Dans l'affirmative, sont-elles appliquées ? Jamais – Parfois
- Y a-t-il des sanctions administratives ?
  - Dans l'affirmative, sont-elles appliquées ? Jamais – Parfois
- Y a-t-il un contentieux sur les aires protégées ?

6-6. Les facteurs non juridiques qui empêchent l'effectivité du droit relatif aux aires protégées

- Classez les facteurs suivants selon leur niveau d'importance, de 1 (peu important) à 5 (très important) :
  - Corruption
  - Manque d'intérêt des citoyens
  - Légistique et imprécision des textes
  - Manque d'intérêt des ONG
  - Insuffisance des effectifs de gestion et de contrôle
  - Braconnage
  - Prélèvement illicite et trafic d'espèces

7) Les études d'impact des projets et activités préjudiciables à l'environnement

7-1. Les sources juridiques

- Le droit des études d'impact a-t-il pour sources juridiques…
  - la Constitution ?

– une loi générale sur l'environnement ?
– une loi spéciale sur les études d'impact ?
– une autre source (préciser au besoin) ?

7-2. L'applicabilité juridique du droit

- Les textes d'application existent-ils ?
- Y a-t-il des brochures explicatives ?
- Exige-t-on que le projet ait un effet important sur l'environnement ?
- Y a-t-il un seuil financier de travaux toujours dispensés d'étude d'impact ?

7-3. Le contenu organique

- Existe-t-il un service spécial au Ministère ?
- Existe-t-il un organe central technique de conseil ?
- Existe-t-il un organe indépendant d'évaluation des études d'impact ?
- Le pétitionnaire peut-il demander un cadrage préalable pour savoir ce qu'il doit prévoir ?
- Les projets soumis à étude d'impact figurent-ils sur une liste arrêtée de projets ?
- Les projets de travaux ou d'activités ne figurant pas sur cette liste sont-ils dispensés d'étude d'impact ?
- Ces projets font-ils l'objet d'une décision de soumission à une étude d'impact au cas par cas ?
- L'étude d'impact est-elle réalisée sous la responsabilité du pétitionnaire ?
- Le pétitionnaire peut-il confier l'étude à un bureau d'études ?
- Le bureau d'études doit-il être officiellement agréé ?
- Le bureau d'études doit-il comporter un juriste ?
- Y a-t-il un juriste dans l'équipe ? Oui, généralement – Oui, parfois – Non
- Le public est-il informé en amont des projets particuliers faisant l'objet d'une étude d'impact ?
- Y a-t-il un fichier national ou un site énumérant tous les projets en cours ?
- Y a-t-il un fichier national ou un site donnant accès à toutes les études d'impact réalisées dans le passé ?
- Le public peut-il intervenir en cours de réalisation de l'étude d'impact ?
- Le public doit-il donner un avis ou être consulté à la fin de l'étude d'impact ?

7-4. Le contenu substantiel

- Le contenu est-il précisément décrit par les textes ?
- Les effets du projet sur la santé doivent-ils être présentés ?

- L'étude des effets sur le paysage est-elle exigée ?
- Doit-il y avoir un résumé non technique ?
- Doit-on présenter les méthodes utilisées et les difficultés rencontrées ?
- Est-il exigé de mentionner les textes juridiques sur l'environnement qui sont applicables ?
- Exige-t-on de mentionner les aires protégées affectées ?
- Exige-t-on d'examiner les effets du projet sur le changement climatique ?
- Exige-t-on d'examiner les effets du projet sur la biodiversité ?
- Exige-t-on d'examiner les effets transfrontières sur l'environnement ?
- Exige-t-on de présenter des alternatives ?
- L'alternative zéro (renoncer au projet) doit-elle être étudiée ?
- Le pétitionnaire peut-il proposer des mesures de compensation ?
- Le pétitionnaire doit-il démontrer qu'il ne peut prendre des mesures de suppression ou réduction des effets sur l'environnement ?

7-5. Les modalités d'application

- Y a-t-il un contrôle scientifique spécialisé des études d'impact par un organe indépendant ?
- Y a-t-il un contrôle administratif?
- Un avis officiel d'appréciation de l'étude d'impact est-il exigé avant la décision d'autoriser le projet ?
  - Dans l'affirmative, cet avis est-il rendu public ?
- Peut-on faire un recours devant l'administration contre l'étude d'impact ?
- Peut-on faire un recours directement devant le juge ?
- Faut-il un recours administratif préalable ?
- Le recours ne peut-il se faire que contre l'autorisation donnée au projet ?
- Le juge examine-t-il le contenu de l'étude d'impact ?
- Le juge n'examine-t-il que la forme de l'étude d'impact ?
- L'absence d'étude d'impact alors qu'elle était exigée entraine-t-elle la suspension automatique du projet ?
- L'absence d'étude d'impact est-elle sanctionnée pénalement ?
- Une erreur dans l'étude d'impact peut-elle entrainer la responsabilité de son auteur ?
- Une donnée sciemment inexacte dans l'étude d'impact fait-elle l'objet d'une sanction pénale ?

- Le contentieux sur les études d'impact est-il important quantitativement ?
- Le juge fait-il un contrôle approfondi ?
- Y a-t-il des projets auxquels le pétitionnaire a renoncé en raison d'une étude d'impact estimée insuffisante par l'administration ? Oui – Parfois – Rarement – Non

7-6. Les facteurs non juridiques qui limitent ou empêchent l'effectivité du droit des études d'impact

- Classez les facteurs suivants selon leur niveau d'importance, de 1 (peu important) à 5 (très important) :
  - Corruption
  - Ignorance ou désintérêt des citoyens
  - Insuffisance du contrôle scientifique par l'administration
  - Absence d'un organe indépendant d'expertise
  - Légistique et imprécision des textes
  - Absence de bureaux d'études compétents
  - Mauvaise volonté des pétitionnaires
  - Absence de pression des bailleurs de fonds pour des études sérieuses
  - Autres, à préciser

On peut compléter cette liste d'indicateurs par ceux proposés par C. Wood[1] :

1. Le système d'études d'impact repose-t-il sur des dispositions législatives claires et précises ?
2. Les effets pertinents de toutes les activités importantes sur l'environnement doivent-ils être évalués ?
3. Le processus d'étude d'impact doit-il faire la preuve que le promoteur a pris en compte les effets des activités de rechange raisonnables sur l'environnement ?
4. Doit-il y avoir un examen de l'importance des activités pour l'environnement ?
5. Doit-il y avoir un examen de la portée des effets des activités sur l'environnement, accompagné de la production de lignes directrices particulières ?
6. Le rapport d'étude d'impact est-il soumis à des exigences de contenu faisant l'objet d'une vérification préalable destinée à éviter la publication d'un rapport non conforme ?
7. Le rapport d'étude d'impact doit-il faire l'objet d'un examen public dans le cadre duquel le promoteur devra répondre aux questions soulevées ?

1. C. Wood, *Environmental Impact Assessment : A Comparative Review*, Londres, Prentice Hall, 1995, p. 12, cité par C. McGrath, *op. cit.*, p. 142.

8. Les conclusions du rapport d'étude d'impact et son examen sont-ils nécessairement un déterminant central de la décision relative à l'activité ?
9. Le suivi des effets de l'activité doit-il être pris en compte aux divers stades du processus d'étude d'impact ?
10. L'atténuation des effets de l'activité doit-elle être prise en compte aux divers stades du processus d'étude d'impact ?
11. La consultation et la participation doivent-elles avoir lieu avant et après la publication du rapport d'étude d'impact ?
12. Le système d'études d'impact doit-il faire l'objet d'un suivi et, le cas échéant, de modifications destinées à intégrer les observations découlant de l'expérience ?
13. Les coûts financiers et en temps du système d'études d'impact sont-ils acceptables pour les parties prenantes, et estime-t-on qu'ils sont compensés par des avantages environnementaux discernables ?
14. Le système d'étude d'impacts s'applique-t-il aux programmes, plans et politiques importants, de même qu'aux projets ?

C. Pour conclure sur toutes ces propositions

Pour évaluer scientifiquement l'apport du droit de l'environnement dans les progrès ou les reculs de la biodiversité et des pollutions, l'existence d'indicateurs juridiques donnerait une plus-value majeure aux nombreux rapports nationaux et internationaux sur « l'état de l'environnement ».

Ces rapports pourraient alors mieux servir aux décideurs politiques pour orienter leurs décisions, tout en donnant au droit une visibilité qui ne pourrait que renforcer son effectivité. Lorsque, pour la première fois, un gouvernement a imposé un rapport régulier sur l'état de l'environnement, il a exigé que ce rapport aborde les questions relatives au statut de l'environnement et permette de faire des propositions législatives pour remédier aux insuffisances constatées[2].

Pour rendre compte de l'effectivité du droit de l'environnement, il est essentiel que les indicateurs choisis soient simples et lisibles par tous, tout en conservant les éléments clés du vocabulaire juridique. La pertinence des indicateurs sur les droits de l'homme, axés sur la répression et les sanctions et divisés en trois catégories (indicateurs structurels, indicateurs de processus et indicateurs de résultat), devrait être analysée et discutée pour évaluer si elle correspond bien aux besoins et aux contenus du droit de l'environnement. Nous avons exclu les indicateurs de résultat relevant de l'efficacité et non de l'effectivité juridique.

2. États-Unis, *National Environmental Policy Act*, 1969.

Les indicateurs juridiques à retenir devraient aborder les sujets suivants :

- les *indicateurs existentiels* touchant l'existence du droit, son absence, ses lacunes ;
- les *indicateurs institutionnels*, l'administration de l'environnement étant un instrument indispensable ;
- les *indicateurs substantiels* concernant le contenu du droit ;
- les *indicateurs procéduraux* permettant l'exercice des droits ;
- les *indicateurs de contrôle* citoyen et juridictionnel.

Dans tous les cas, il s'agit bien de procéder à une évaluation de l'effectivité qui repose à la fois sur le texte juridique (évaluation formelle) et sur l'application concrète ou l'évaluation matérielle du processus d'application. L'évaluation des résultats (*outcome evaluation*), c'est-à-dire le contrôle du lien de causalité entre le texte de la loi et le niveau de pollution constaté, est laissée de côté. Elle nécessiterait un travail pluridisciplinaire différent. Pour reprendre la terminologie de Bartlett, nous ne nous concentrons que sur les indicateurs de processus et les indicateurs institutionnels[3]. Comme nous l'avons déjà démontré, pour nous, l'évaluation des résultats relève de l'étude de l'efficacité et non de l'effectivité.

3. R. Bartlett, « Evaluating Environmental Policy Success and Failure », dans N. Vig et M. Kraft (dir.), *Environmental Policy in the 1990s: Towards a New Agenda*, 2e éd., Washington, CQ Press, 1994, p. 170.

V.
Le guide méthodologique

Une fois que les indicateurs juridiques proposés ici auront été validés et complétés et que la procédure de mesurage aura été adoptée (voir le chapitre VI, *infra*), on pourra procéder à l'adoption d'indicateurs juridiques dans les pays africains : nous commencerons par les quatre pays ayant contribué à la présente étude (le Bénin, le Cameroun, Madagascar et la Tunisie), auxquels s'ajouteraient de nouveaux pays.

La mise en place des indicateurs juridiques nationaux pourrait se faire en 24 mois de travail avec un budget prévoyant une maîtrise d'œuvre, un chef de projet coordonnateur, une équipe de chercheurs juristes de cinq à dix personnes, selon le nombre de domaines étudiés, et un ou deux experts, mathématicien ou statisticien (ou les deux), pour arrêter la méthodologie de mesurage des données produisant les indicateurs juridiques.

A. Le déroulement des activités à entreprendre

S'agissant d'élaborer des indicateurs juridiques au niveau national en Afrique permettant d'évaluer l'effectivité du droit de l'environnement dans les États, une méthode identique devrait être appliquée par chacun des États concernés. L'opération d'élaboration des « indicateurs juridiques sur l'environnement en Afrique » devrait porter un acronyme tel qu'INDIJEA ou IJEA.

L'IFDD serait le maître d'ouvrage de ce projet au regard des enjeux de l'étude. Pour assurer la supervision et la cohérence des travaux, le CIDCE pourrait prendre en charge la maîtrise d'œuvre du projet.

Le processus se déroulerait comme suit :

- lancement du projet : réunion d'explication de la méthode et élaboration ;
- collecte des données en vue du choix des indicateurs juridiques ;
- validation collective des indicateurs juridiques proposés ;
- propositions de chiffrage ou d'instruments de mesurage des indicateurs ;
- validation collective du mesurage des indicateurs juridiques ;
- bilan et adaptations.

Ces activités seraient effectuées en six étapes, sur une durée d'environ deux ans :

1) La mise en place d'un comité de suivi

Ce comité d'au moins dix membres aurait la composition suivante :

- le maître d'œuvre et son conseiller scientifique ;
- un juriste – chef de projet coordonnateur ;
- un juriste universitaire spécialiste du droit de l'environnement ;
- un juriste du ministère de l'Environnement ;
- un praticien du droit de l'environnement, avocat ou magistrat ;
- un juriste d'une ONGE ;
- un duo d'experts (statisticien et mathématicien) dans le domaine des indicateurs (notamment sur les indicateurs des ODD) ;
- un sociologue ou un politiste travaillant en matière d'environnement ou de développement durable.

2) L'élaboration du programme de travail

Le Comité de suivi élaborerait un programme de travail comportant l'identification et la planification des actions prioritaires, assorti d'un échéancier d'exécution.

3) Le recrutement

Le Comité de suivi recruterait de cinq à dix chercheurs juristes de l'environnement pour l'élaboration des diverses catégories d'indicateurs juridiques.

4) La validation des indicateurs

Le Comité de suivi procéderait à la validation des indicateurs juridiques proposés par les chercheurs juristes.

5) Les propositions de notation

Un comité scientifique *ad hoc* composé de statisticiens, mathématiciens, juristes, politologues ou sociologues, préparerait des propositions de notation chiffrée des indicateurs.

6) La validation de la méthodologie de mesurage

Le Comité de suivi validerait la méthodologie de mesurage des données produisant les indicateurs juridiques.

Selon les moyens financiers pouvant être mobilisés et la durée totale de mise en œuvre du projet, le travail pourrait être réalisé soit exclusivement par le Comité de suivi et l'équipe de chercheurs et d'experts, soit de manière plus participative, en incluant des enquêtes auprès des parties prenantes ou en s'ouvrant plus largement au public. Dans tous les cas, il conviendra, au début des travaux, de décider du champ d'application

choisi, en retenant un ou plusieurs champs du droit de l'environnement, sur la base de l'évaluation des priorités choisies au moyen du questionnaire relatif à l'échelle de valeurs des divers secteurs du droit de l'environnement (section III-C-3, *supra*).

Outre les réunions nécessitant la présence physique des membres du comité de suivi et, le cas échéant, des chercheurs et experts, des réunions virtuelles restreintes par moyens audiovisuels pourront se tenir chaque fois que de besoin.

7) L'intégration des indicateurs aux bilans environnementaux

Une septième étape devrait être envisagée, nécessitant des moyens et du temps supplémentaires. Il conviendrait, à terme, de pouvoir intégrer ces indicateurs juridiques dans les bilans et états de l'environnement afin de les agréger aux indicateurs scientifiques et économiques déjà existants. Cela nécessitera un nouveau travail scientifique qui serait facilité si, lors de la phase 5 ci-dessus, sont associés les experts chargés des indicateurs scientifiques et économiques de l'environnement et du développement durable.

B. Le contenu du programme de travail

Pour appréhender toute la complexité du droit de l'environnement, et selon les moyens disponibles, il est nécessaire de procéder par étapes. Il serait opportun de commencer, en tout état de cause, par appréhender les questions générales et transversales, puis d'aborder les domaines sectoriels du droit de l'environnement. Pour cela, l'évaluation assez simple, parce que subjective et non chiffrée, de l'échelle de valeurs des diverses branches du droit de l'environnement (section III-C-3, *supra*) est un point de départ qui permettrait de dresser la liste des secteurs les plus importants dans l'État considéré et d'établir ainsi un programme de travail particulier concernant les divers secteurs du droit de l'environnement. Bien entendu, la recherche des indicateurs généraux et celle des indicateurs sectoriels peuvent très bien être menées parallèlement.

Par ailleurs, ces recherches peuvent être réalisées de façon conjointe ou concertée par divers pays afin de favoriser les synergies, de mettre en commun les expériences et de capitaliser sur les acquis.

Le programme de travail peut être divisé en trois parties :

1) Les indicateurs de cadrage général

Ils sont au nombre de trois :

1. Échelle de valeurs des diverses branches du droit de l'environnement (section III-C-3, *supra*)
2. Évaluation générale de l'effectivité du droit national (section III-C-4, *supra*)
3. Effets du droit international sur le droit national (section IV-A, *supra*)

2) Les indicateurs systématiques transversaux

Les indicateurs systématiques transversaux (section III-C-2, *supra*) s'intègrent aux 11 critères d'effectivité du droit national basés sur les 127 indicateurs de J. Bétaille (annexe 1).

3) Les indicateurs sectoriels

Les indicateurs sectoriels concernent trois niveaux d'investigation :

3-1. L'application nationale de conventions internationales

Ces conventions internationales sont (section IV-A, *supra*) :

- la Convention de Ramsar,
- la Convention de l'UNESCO,
- les Conventions d'Alger et de Maputo,
- la Convention de Barcelone.

Cette liste peut facilement être complétée, dans chaque pays, avec la liste des conventions internationales qu'il a ratifiées.

3-2. L'évaluation de l'effectivité des principes généraux

Cette liste (sections IV-B-1 à IV-B-5, *supra*) peut être complétée par d'autres principes généraux existant dans le pays concerné.

3-3. L'évaluation de l'effectivité du droit sectoriel

Les secteurs à inclure sont :

- les aires naturelles protégées (section IV-B-6, *supra*),
- les études d'impact (section IV-B-7, *supra*).

Cette liste peut être complétée par les diverses législations spéciales présentant un intérêt particulier pour le pays concerné.

C. La méthode de mesurage

Lors de l'examen des 36 exemples d'indicateurs (chapitre II, *supra*), nous avons été étonnés de ne pas trouver d'informations précises sur les méthodes utilisées pour convertir les données quantitatives ou qualitatives recueillies en indicateurs. Il semblerait que la science du mesurage soit gardée secrète. Même les auteurs des indicateurs de The Access Initiative (TAI), pourtant fondés sur la recherche de la transparence, ne communiquent pas en détail les méthodes de calcul utilisées. Le document les plus approfondis concernant la méthode de mesurage des indicateurs est celui de la Banque

mondiale qui porte sur les indicateurs de la gouvernance mondiale[1] et celui qui figure dans l'indice et le tableau de bord 2017 des ODD de SDSN[2]. Aussi, par souci de transparence et pour légitimer les résultats obtenus, il serait souhaitable, à l'avenir, que la phase de mesurage fasse l'objet d'informations rendues publiques.

La méthode de mesurage des indicateurs juridiques devrait être définie avec l'appui de plusieurs mathématiciens et statisticiens ayant travaillé aux indicateurs de l'environnement ou du développement durable, en coopération avec les juristes. La méthode ainsi conçue devrait permettre de mesurer les indicateurs juridiques structurels et de processus évoqués plus haut. Une évaluation par des pairs spécialistes scientifiques des indicateurs sera indispensable. Elle devra associer des juristes de l'environnement, pour éviter des erreurs d'interprétation et d'agrégation.

La méthode de mesurage s'établit en trois phases, sous l'autorité du maître d'œuvre :

- la phase de conception,
- la phase d'expérimentation,
- la phase d'application.

1) La phase de conception

La phase de conception s'articule en trois séquences. Elle a été testée uniquement sur les quatre pays précités.

1-1. L'exploitation de la collecte des données par les juristes

Cette séquence comprend :

- la récolte des données qualitatives et quantitatives brutes issues des réponses aux questionnaires ;
- l'interprétation des données avec les mathématiciens et les juristes, afin de définir les échelles du système de mesure (par exemple, de –5 à +5, ou en pourcentage) ;
- la hiérarchisation des données avec la maîtrise d'œuvre pour définir l'ordre de lecture des données (en ordre décroissant d'importance, « existe – n'existe pas », « oui – ne sais pas – non ») ;
- la pondération des données avec la maîtrise d'œuvre, pour définir la pertinence de l'effectivité de la mise en application du droit.

Les juristes ont produit des données statistiquement exploitables.

1. D. Kaufmann, A. Kraay et M. Mastruzzi, *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*, The World Bank, Policy Research Paper 5430, septembre 2010.
2. Rapport cité *supra* note 113, chapitre 2, p. 34.

1-2. L'exploitation des données par les mathématiciens et les statisticiens

Cette séquence comprend :

- la validation de l'échantillon pour chaque classe de données, afin d'assurer la représentativité de la mesure ;
- la mesure de l'incertitude par classe de données ;
- l'agrégation des données sectorielles et transversales. Les données sectorielles correspondent à un domaine d'application ; les transversales, à toute la politique environnementale. L'agrégation comptabilise dans un premier temps les données sectorielles qui, dans un second temps, sont recoupées avec les données transversales (factorisation) pour produire les indicateurs juridiques.

N.B. : Selon la répétabilité de la mesure dans le temps ou le lieu, l'agrégation s'appuiera soit sur une approche d'estimation ponctuelle (sans répétabilité), soit sur une approche de statistiques descriptives.

1-3. La représentation des indicateurs juridiques par les statisticiens

L'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement d'un pays doit servir à celui-ci à améliorer cette effectivité en ciblant les réformes juridiques prioritaires à introduire.

En effet, l'objectif de la représentation des indicateurs juridiques est de montrer les résultats intrinsèques d'un pays et non le classement comparatif entre États.

Cette représentation doit permettre une compréhension intuitive des résultats et de leur pertinence. Elle est validée par les juristes.

La représentation se fera en associant :

- des icônes thématiques avec graduations de couleur ;
- un diagramme des composantes principales (domaines) ;
- un tableau de classement (par thème, par objectif) des indicateurs juridiques.

2) La phase d'expérimentation

Cette deuxième phase s'articule elle aussi en trois séquences :

- la formation des juristes quêteurs ;
- la définition du nouveau périmètre d'échantillonnage ;
- la validation du système de mesure.

Pour assurer la cohérence et le suivi de la connaissance, l'équipe de la phase 1 est reconduite en tout ou en partie, et élargie à de nouveaux membres dans chaque comité.

2-1. La formation des juristes quêteurs

Cette séquence comprend :

- à partir de la validation du système de mesure, la présentation et l'explication collégiale du système d'évaluation des critères ;
- une simulation de la collecte de données ;
- la qualification des juristes quêteurs.

2-2. La définition d'un nouveau périmètre d'échantillonnage

Cette séquence comprend :

- la simple reconduction ou l'élargissement des domaines ;
- la sélection de nouveaux pays ayant ratifié certaines conventions sur l'environnement ;
- la possibilité de développer la collecte des données et son exploitation sur un support numérique.

2-3. La validation du système de mesure

Cette séquence comprend :

- une réunion-bilan sur le déroulement d'une campagne de collecte de données :
  - les difficultés rencontrées (d'ordre juridique ou pratique),
  - les points forts rencontrés (coopération, volontarisme, motivation) ;
- une comparaison collégiale entre la mesure de la phase 1 et celle-ci pour s'assurer que le modèle mathématique est applicable en tout lieu et en tout temps et, le cas échéant, pour apporter les ajustements au système de mesure et à la méthodologie employée, ou encore pour expérimenter, en tout ou en partie, les modifications méthodologiques faites au système de mesure ;
- la rédaction du référentiel du système de mesure :
  - le concept,
  - la méthodologie (règles d'échantillonnage, formulation mathématique des pondérations et hiérarchisations, agrégations statistiques, restitution des indicateurs juridiques),
  - la mise en application du système de mesure,
  - la formation des juristes quêteurs,
  - les dispositifs de révision du référentiel ;

Ce référentiel devra faire l'objet d'une publication scientifique et, le cas échéant, d'un dépôt de brevet ou de propriété intellectuelle par la maîtrise d'œuvre.

3) La phase d'application

Cette troisième phase englobe les activités suivantes :

- la généralisation de l'évaluation de l'effectivité de tous les traités de droit international de l'environnement ;
- l'extension de l'évaluation de l'effectivité du droit national de l'environnement à tous les pays africains, puis hors Afrique ;
- l'intégration des indicateurs juridiques dans les évaluations nationales et internationales de l'état de l'environnement, impliquant une harmonisation de l'exploitation de tous les indicateurs.

Pour conclure sur la méthode de mesurage des indicateurs juridique sur l'effectivité du droit de l'environnement, il convient de considérer qu'un indicateur juridique est l'évaluation des processus de droit permettant d'apprécier son effectivité.

Pour construire ces indicateurs, il est important de caractériser l'effectivité, en tant que maîtrise du système de gestion des processus d'application du droit de l'environnement.

Les indicateurs sont produits à partir de réponses qualitatives à une enquête, sous la forme d'un questionnaire portant sur des questions relatives à des domaines d'application du droit de l'environnement considérés comme prioritaires, en droit international et en droit national.

Chaque réponse est une agrégation de critères qualitatifs traduits en données quantitatives ou ratios. On entend par *critère* un élément qui caractérise un processus de droit. Par exemple, pour l'indicateur « Le mot *environnement* figure dans la Constitution », le critère est la présence du mot *environnement* dans la Constitution.

Chaque ratio est le produit d'une note accordée à chaque réponse et du poids du critère, sur la base de son importance par rapport à l'ensemble des questions d'un questionnaire donné.

La notation et la pondération répondent à une échelle de valeurs propre à chacun.

Les indicateurs juridiques peuvent finalement se subdiviser en cinq niveaux :

- Le premier niveau correspond à l'indicateur propre au critère. Il permet de déterminer la pertinence d'application d'un critère spécifique d'application d'une règle de droit de l'environnement.
- Le deuxième niveau correspond à l'indicateur d'effectivité sur une des quatre composantes de l'application du droit dans un champ donné :
  - la composante existentielle,
  - la composante organique,
  - la composante substantielle,
  - la composante non juridique.

  Il permet de déterminer la pertinence de la composante d'application du droit.

- Le troisième niveau correspond à l'indicateur d'effectivité propre à chaque domaine faisant l'objet d'une enquête. Cet indicateur est obtenu par l'agrégation des indicateurs juridiques (existentiels, organiques, substantiels et non juridiques) de l'enquête selon la hiérarchisation, donnée *a priori* et de façon concertée, de l'importance respective donnée à chaque indicateur. Il permet de déterminer la pertinence des processus d'application du droit dans un domaine particulier.

- Le quatrième niveau correspond à l'indicateur d'effectivité propre à chaque domaine d'application du droit de l'environnement par l'agrégation des indicateurs juridiques (existentiels, substantiels, organiques et non juridiques) dans l'ensemble des enquêtes. Il permet de déterminer la pertinence de la gestion des domaines d'application du droit.

- Le cinquième niveau correspond à l'indicateur global d'effectivité par l'agrégation des indicateurs d'effectivité propres à chaque domaine d'application du droit de l'environnement. Sa représentation permet de déterminer, au regard de certains seuils, l'acceptabilité de l'effectivité du droit, selon un regroupement par hiérarchisation des domaines. Il permet aussi d'identifier les zones critiques de l'effectivité, c'est-à-dire les domaines d'ineffectivité. On peut ainsi déterminer la pertinence du système de gestion des domaines d'application du droit, décider de telle ou telle réforme dans un des domaines du droit de l'environnement et rendre visibles les obstacles rencontrés lors de l'application de la règle de droit.

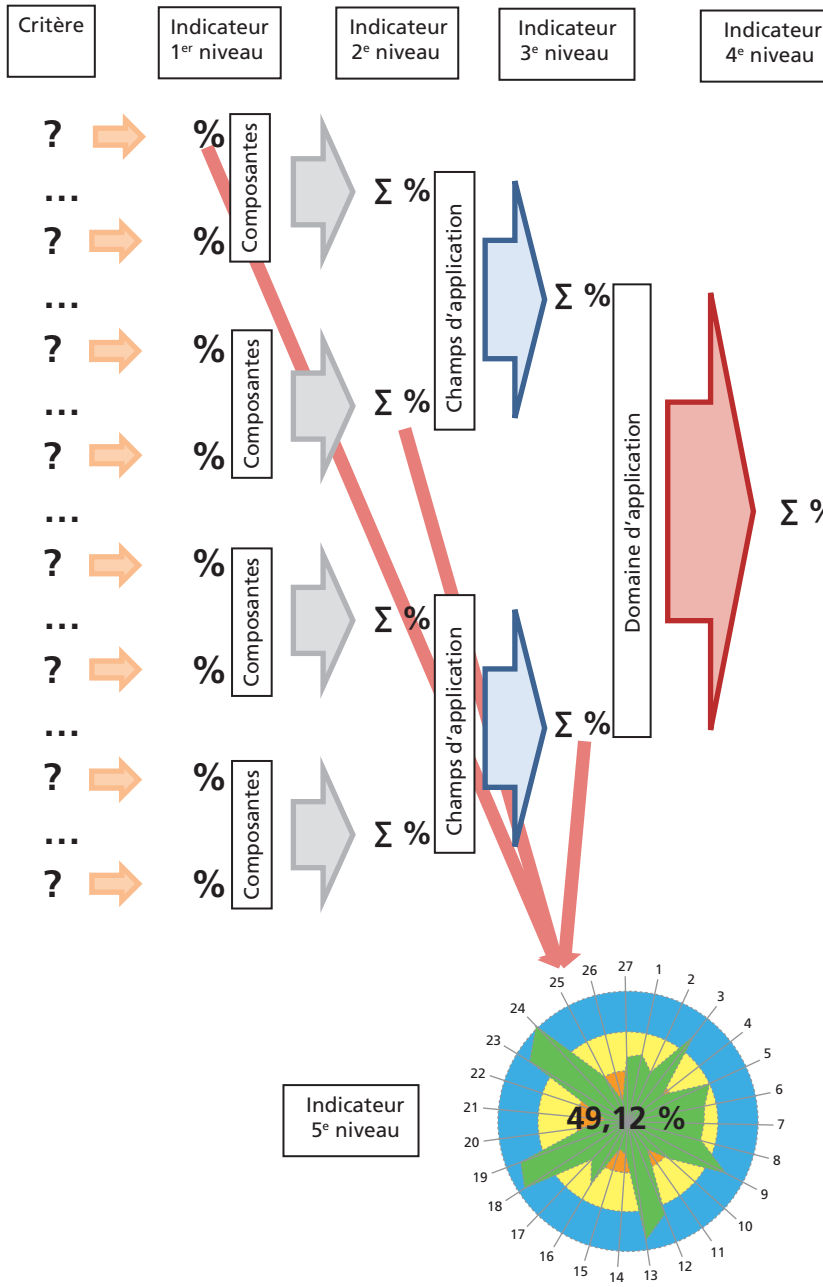
Le diagramme de la page suivante représente le taux global d'effectivité (indicateur de 5e niveau).

Il englobe les 27 domaines du droit de l'environnement représentés sur le diagramme par un axe gradué de 0 à 100 %. Sur chaque axe, on pointe le taux d'effectivité du domaine ayant fait l'objet d'un questionnaire et d'un mesurage.

Ce diagramme se décline en sous-diagrammes (indicateur de 4e niveau) pour chaque domaine, ce qui permet de mesurer l'effectivité des composantes juridiques du droit de l'environnement (indicateur de 3e niveau).

Dans cette figure, le ratio affiché de 49,12 % correspond au taux global d'effectivité. *A contrario*, le taux d'ineffectivité est de 50,88 %.

D'une façon générale, plus on se rapproche du centre et plus la surface est petite, plus l'ineffectivité est grande.


Critère
Indicateur 1er niveau
Indicateur 2e niveau
Indicateur 3e niveau
Indicateur 4e niveau
Indicateur 5e niveau
?
%
Composantes
Σ %
Champs d'application
Domaine d'application
49,12 %
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27

VI.
Le programme de suivi

La présente recherche doit pouvoir devenir opérationnelle en rendant possible l'élaboration d'indicateurs juridiques en Afrique. Nous avons vu plus haut que l'Afrique suscite déjà une attention particulière en matière d'environnement et d'indicateurs.

Il convient de sensibiliser l'ONU sur la question des indicateurs juridiques, par l'entremise du président de la Commission de statistique de l'ONU (UNSC), des membres africains de la Commission[1] et des responsables de la division statistique de l'ONU.

Il serait important que l'IFDD, l'UICN et le CIDCE puissent participer comme observateurs aux réunions de l'Inter-Agency and Expert Group on SDG Indicators (IAEG-SDGs) pour motiver les experts de l'UNSC.

Il conviendra d'associer, à un moment ou un autre, des partenaires travaillant déjà aux questions environnementales de l'Afrique et susceptibles d'apporter des contributions enrichissantes :

- des organes officiels :
  - l'Union africaine et la *Charte africaine de la statistique*,
  - la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement,
  - le PNUE, GEO Afrique,
  - le PNUE, Plan Bleu Méditerranée,
  - le Groupe de Praia, Cabo Verde ;
- des organes privés :
  - l'Indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique,
  - l'INECE, réseau régional Maghreb,
  - The Access Initiative (TAI), dans 12 pays africains,
  - Natural Justice, ONG d'Afrique du Sud sur l'environnement et les droits de l'homme en Afrique.

1. En 2017, ce sont l'Angola, le Cameroun, le Kenya, la Libye et le Togo.

En vue de permettre l'application sur le terrain des indicateurs juridiques, nous proposons les tâches et l'échéancier suivants :

- Lancement des opérations d'élaboration des indicateurs juridiques dans les États africains volontaires à partir de 2019
- Actions complémentaires parallèles proposées

1. Mobiliser scientifiquement et financièrement des partenaires déjà investis dans les indicateurs de l'environnement pour les inciter à intégrer les indicateurs juridiques dans leurs programmes et activités :
    - le PNUE,
    - l'UICN,
    - la Commission de statistique et la Division de la statistique de l'ONU,
    - le PNUD,
    - la Banque mondiale,
    - la Banque africaine de développement,
    - la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement,
    - l'OCDE,
    - l'Union européenne,
    - les ONG et instituts travaillant aux indicateurs à l'échelle mondiale.
2. Approcher plus particulièrement, à l'ONU, les responsables du suivi des ODD dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, pour proposer la création d'indicateurs juridiques de mise en œuvre des ODD et les associer dès que possible aux travaux de validation des indicateurs juridiques et de mesurage.

Bibliographie

Ayong Le Kama, A., C. Lagarenne et P. Le Lourd (2004). *Indicateurs nationaux du développement durable : lesquels retenir ? Rapport du Groupe de travail interministériel sur les indicateurs à la Commission des comptes et de l'économie de l'environnement*, Paris, La Documentation française.

Beer-Gabel, J. et B. Labat (1999). *La protection internationale de la faune et de la flore sauvages*, Bruxelles, Bruylant.

Bétaille, J. (2012). *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement*, thèse de droit, Université de Limoges.

Bétaille, J. (dir.) (2016). *Le droit d'accès à la justice environnementale*, Toulouse, Presses de l'université de Toulouse.

Beurier, J.-P. (2017). *Droit international de l'environnement*, 5e éd., Paris, Pedone.

Boskovic, O. (2010). *L'efficacité du droit de l'environnement, mise en œuvre et sanctions*, Paris, Dalloz.

Burhenne-Guilmin, F. (2004). *Environmental Law in Developing Countries: Selected Issues*, vol. 2, IUCN Environmental Policy and Law Paper no. 43.

Conseil de l'Europe (2016). *Liste des critères de l'État de droit*, Strasbourg, Conseil de l'Europe.

Cunha, L.G., F.L. De Oliveira et R.E. Glezer (2014). « Brazilian Justice Confidence Index measuring public perception on judicial performance in Brazil », *Revista Columbiana de derecho internacional*, vol. 25, p. 445-472.

Davis, K.E. (2014). « Legal indicators: The power of quantitative measures of law », *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 10, p. 37-52.

Davis, K.E., A. Fisher, B. Kingsbury et S.E. Merry (2012). *Governance by Indicators: Global Power through Classification and Ranking*, Oxford, Oxford University Press.

Dupuy, P.M. et Y. Kerbrat (2016). *Droit international public*, 13e éd., Paris, Dalloz.

Environmental Protection Agency (États-Unis) (1992). *Principles of Environmental Enforcement*, Washington, EPA.

Ferchichi, W. (2013). *La protection de l'environnement en droit tunisien*, préface M. Prieur, Tunis, Centre d'études juridiques et judiciaires.

Frydman, B. et A. Van Waeyenberge (2014). *Gouverner par les standards et les indicateurs : de Hume aux rankings*, Bruxelles, Bruylant.

Goggin, M.L. *et al.* (1990). *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Glenview (Illinois), Scott Foresman.

Granier, L. (2008). *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, PNUE, Droit et politique de l'environnement nº 69.

Hsu, A. *et al.* (2016). *The 2016 Environmental Performance Index*, New Haven, Yale Center for Environmental Law and Policy.

International Conference on Environmental Enforcement, Budapest, 1992.

IUCN (2006). *Introduction à la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, 2e éd., Environmental Law and Policy Paper no. 56.

Kamto, M. (1996). *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF-AUPELF.

Kaufmann, D., A. Kraay et M. Mastruzzi (2010). *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical issues*, Policy Research Working Paper no. 5430, Washington, World Bank.

Lavieille, J.-M. (dir.) (1999). *Convention de protection de l'environnement, secrétariats, conférences des parties, comités d'experts*, Limoges, Presses de l'Université de Limoges.

Lavieille, J.-M., H. Delzangles et C. Le Bris (2018), *Droit international de l'environnement*, 4e éd., Paris, Ellipses.

Leroy, Y. (2011). *L'effectivité du droit au travers d'un questionnement en droit du travail*, Paris, LGDJ.

May, J. et E. Daly (2017). *Judicial Handbook on Environmental Constitutionalism*, Nairobi, UNEP.

Merry, S.E. K.E. Davis et B. Kingsbury (dir.) (2015). *The Quiet Power Of Indicators: Measuring Governance, Corruption and Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press.

Norme humanitaire fondamentale (2016). *Guide et indicateurs de la norme humanitaire fondamentale*, s.l., CHS Alliance, projet Sphère.

OCDE (1991), *Indicateurs d'environnement – Étude pilote*, Paris, OCDE.

OCDE (2009), *Faire respecter les normes environnementales, tendances et bonnes pratiques*, Paris, OCDE.

Pariente-Butterlin, I. (2005). *Le droit, la norme et le réel*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Quadrige ».

Prieur, M. (dir.) (2003). *Vers un nouveau droit de l'environnement ? Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement*, Limoges, Centre international de droit comparé de l'environnement.

Prieur, M. (dir.) (2012). *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, Limoges, Presses de l'Université de Limoges.

Prieur, M. (2014). *Droit de l'environnement, droit durable*, Bruxelles, Bruylant.

Prieur, M. *et al.* (2016). *Droit de l'environnement*, 7e éd., Paris, Dalloz.

Prieur, M. et S. Doumbé-Billé (1998). *Recueil francophone des traités et textes internationaux en droit de l'environnement*, 1° éd., 2012, 2° éd. Bruxelles, Bruylant-AUF.

Rosga, A. et M.L. Satterthwaite (2009). « The trust in indicators: Measuring human rights », *Berkeley Journal of International Law*, vol. 27, no 2, p. 253-315.

de Sadeleer, N. (1999). *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruxelles, Bruylant-AUF.

Sand, P. (dir.) (1992). *The Effectiveness of International Environmental Agreements: A Survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge, Grotius.

Siems, M.M. (2011). « Measuring the immeasurable: How to turn law into numbers », dans M. Faure et J. Smits (dir.), *Does Law Matter? On Law and Economic Growth*, Cambridge, Intersentia, p. 115-136.

UNEP (2000). *Review of Institutional Capacity Building for Environmental Law and Institutions of Africa*, 2e éd.

UNEP-UNDP (1996-2002). *Compendium of Environmental Laws of African Countries, Sectoral Environmental Laws and Regulations*, vol. 1-7.

Victor, D.G., K. Raustiala et E.B. Skolnikoff (dir.) (1998). *The Implementation and Effectiveness of International Environmental Commitments: Theory and Practice*, Cambridge (Mass.), MIT Press.

Voigt, S. (2012). « How to measure the rule of law », *Kyklos*, vol. 65, no 2, p. 262-284.

Woodruff, C. (2006). « Measuring institutions », dans S. Rose-Ackerman (dir.), *International Handbook on the Economics of Corruption*, Northampton (Mass.), Edward Elgar, p. 105-124.

Annexes

Annexe 1 Liste des indicateurs juridiques permettant de mesurer les conditions juridiques de l'effectivite du droit de l'environnement[1]

Michel Prieur, professeur émérite à l'Université de Limoges
et
Julien Bétaille, maître de conférences à l'Université Toulouse 1 Capitole

1. **Les indicateurs liés à la cohérence entre les ordres juridiques**
   - 1.1. **Indicateurs formels**
     - Ratification
     - Publication
     - Incorporation dans une loi *ad hoc*
     - Incorporation diffuse
     - Incorporation inexistante
   - 1.2. **Indicateurs institutionnels**
     - Institutions
     - Suivi de la mise en œuvre
     - Personnel et budget affectés
   - 1.3. **Indicateurs substantiels**
     - Primauté de l'ordre juridique international
     - Contenu de la réception de chaque article d'un traité
   - 1.4. **Indicateurs de contrôle juridictionnel du respect du droit international**
     - Contrôle de conventionnalité de la Constitution
     - Contrôle de conventionnalité de la loi
     - Contrôle de conventionnalité du règlement
     - Invocabilité des normes d'origine externe
     - Critères de l'effet direct appréciés par le juge national

1. Liste établie à partir de la thèse de J. Bétaille, *op. cit.*

2. **Les indicateurs liés à la cohérence de l'ordre juridique interne**
   - 2.1. **Existence de normes constitutionnelles posant des normes générales (droits, devoirs ou principes)**
   - 2.2. **Nombre de niveaux normatifs au sein des grandes catégories de normes (loi, règlement, etc.) :**
     - Loi de programmation / loi ordinaire
     - Multiplicité des actes réglementaires régissant un même objet : par exemple nombre de niveaux de planifications environnementales
   - 2.3. **Rapports entre les normes environnementales et les autres normes (droit de l'urbanisme, droit économique, droit de la santé, etc.)**
   - 2.4. **Degré d'exigence du rapport entre les normes internes : conformité, compatibilité, prise en compte**
3. **Les indicateurs liés à la sanction de la norme nationale**
   - 3.1. **Indicateurs formels**
     - Existence de sanctions pénales
     - Existence d'un délit spécifique d'atteinte à l'environnement
     - Existence de sanctions administratives
     - Exigence de la mise en demeure administrative
   - 3.2. **Indicateurs institutionnels**
     - Les organes compétents pour détecter la violation de la norme
     - Les pouvoirs d'investigation de ces organes
     - Les organes publics chargés de déclencher la procédure de sanction
     - Personnel et budget affectés
     - Pouvoir discrétionnaire du titulaire du pouvoir de sanction
     - Indépendance et impartialité du titulaire du pouvoir de sanction
   - 3.3. **Indicateurs substantiels**
     - Qualification juridique de la sanction pénale : crime, délit, contravention
     - Nature de la sanction administrative : suspension provisoire, fermeture, exclusion des marchés publics…
     - Proportionnalité entre la sévérité de la sanction et la gravité de l'infraction
   - 3.4. **Indicateurs de contrôle juridictionnel des sanctions**
     - Personnes privées et ONG capables de déclencher les sanctions pénales
     - Personnes privées et ONG capables de déclencher les sanctions administratives

- Droits de la défense
- Possibilité de contester la faiblesse d'une sanction

4. Les indicateurs liés au contrôle juridictionnel de la légalité de la norme environnementale nationale

4.1. Indicateurs formels

- Droit au recours contre une loi :
  - Par une personne physique
  - Par une personne publique
  - Par une personne morale
  - Par une ONG
- Droit au recours contre un acte administratif :
  - Par une personne physique
  - Par une personne publique
  - Par une personne morale
  - Par une ONG

4.2. Indicateurs institutionnels

- Contre la loi :
  - Existence d'un juge constitutionnel
  - Indépendance du juge constitutionnel
  - Nombre d'assistants par juge
- Contre un acte administratif :
  - Indépendance du juge
  - Nombre de juridictions compétentes par habitant
  - Nombre de juges par habitant

4.3. Indicateurs substantiels

- Contre la loi :
  - Contrôle de la violation des droits de l'homme
  - Contrôle de la violation du droit de l'environnement
  - Effets d'une annulation
- Contre un acte administratif :
  - Sanction des violations procédurales
  - Théorie des formalités substantielles
  - Effets d'une annulation

5. **Les indicateurs liés à la mise en cause de la responsabilité de l'administration pour violation des règles de droit de l'environnement**

   5.1. La sanction de la violation de la norme internationale devant le juge national

   - Recevabilité
   - Fondement : faute, responsabilité du fait des traités

   5.2. La sanction de la violation de la norme nationale

   - Recevabilité
   - Fondement : faute simple, faute lourde, risque, responsabilité du fait des lois
   - Préjudice : matériel, moral
   - Réparation : par équivalent, en nature

   5.3. La sanction de l'inapplication de la norme : inaction et carence de l'administration

   - Recevabilité
   - Carence :
     - Dans l'exercice du pouvoir réglementaire
     - Dans l'exercice du pouvoir de police administrative
     - Dans l'exercice du pouvoir de sanction
   - Fondement : faute simple, faute lourde
   - Réparation

   5.4. La sanction du dommage à l'environnement ou responsabilité du préjudice écologique pur

   - Recevabilité : personne physique, personne morale et ONG
   - Fondement de la réparation : faute, sans faute
   - Préjudice : matériel, moral
   - Réparation : par équivalent, en nature

6. **Les indicateurs liés à la connaissance de la norme**

   - Publication de la norme
   - Accès à la norme par Internet
   - Existence d'une codification
   - Complétude de la codification
   - Diffusion de commentaires et d'une explication de la norme

7. **Les indicateurs liés à la qualité de la norme**
   - 7.1. **Indicateurs liés à la qualité formelle de la norme**
     - Clarté et précision
     - Accessibilité et intelligibilité
     - Stabilité (sécurité juridique)
   - 7.2. **Indicateurs liés à la qualité substantielle de la norme**
     - L'expertise juridique amont obligatoire
     - Le niveau d'ambition de la norme
     - Le caractère contraignant de la norme
     - Le caractère permissif de la norme
8. **Les indicateurs liés à la légitimité de la norme**
   - 8.1. **Indicateurs liés à l'évaluation de la norme *a priori***
     - Exigence d'une étude d'impact des lois
     - Exigence d'une étude d'impact des actes administratifs
   - 8.2. **Indicateurs liés à la légitimité démocratique de la norme**
     - Information du public sur le projet de loi
     - Information du public sur le projet d'acte administratif
     - Droit du public de commenter le projet de loi
     - Droit du public de commenter le projet d'acte administratif
     - Rapport sur les commentaires du public sur la loi
     - Rapport sur les commentaires du public sur l'acte administratif
     - Prise en considération de l'avis du public dans le texte de loi
     - Prise en considération de l'avis du public dans l'acte administratif
     - Motivation de la décision au regard des différents commentaires du public
     - Recevabilité d'un recours contre le texte adopté pour violation de la procédure de participation
   - 8.3. **Indicateurs liés à l'évaluation de la norme *a posteriori***
     - Évaluation de l'application de la norme organisée par le Parlement
     - Évaluation organisée par l'exécutif
     - Évaluation par une autorité indépendante
9. **Les indicateurs de mise en œuvre de la norme**
   - 9.1. **L'adoption formelle de normes d'application**
     - De la Constitution
     - Des lois
     - Des règlements

9.2. L'adoption d'instruments de mise en œuvre

- Mesures de police
- Servitudes
- Contrats
- Fiscalité
- Échange de droits

9.3. Les facteurs de confiance des destinataires de la norme

- La motivation des normes
- Les dérogations
- Les régularisations
- Les tolérances administratives

10. Les indicateurs de réception de la norme par ses destinataires

10.1. Les indicateurs d'accès à la justice

- La protection constitutionnelle et conventionnelle du droit d'accès à la justice
- La recevabilité des personnes physiques et des ONG
- Le cout de l'action en justice
- Les frais de justice et les amendes pour recours abusif

11. Les indicateurs de réception de la norme par le juge

11.1. Nombre de contentieux environnementaux

- Constitutionnels
- Pénaux
- Administratifs
- Civils et commerciaux

11.2. Interprétation de la norme par le juge

- Existence d'interprétation *contra legem*
- Interprétation plus ou moins favorable à la protection de l'environnement

11.3. Pouvoirs du juge

- Référé et suspension des atteintes à l'environnement
- Expertise du juge
- Pouvoir d'injonction du juge
- Pouvoir de réformation du juge

11.4. Exécution des décisions de justice

Annexe 2 Les critères d'évaluation de Peter Sand

Lors de sa deuxième session, en mars et avril 1991, le Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement a mis sur pied le Groupe de travail III, un groupe ouvert chargé de traiter des questions juridiques et institutionnelles et de toute question connexe, qui s'est vu nommément confier, entre autres tâches, celle de « préparer une liste annotée des accords et instruments juridiques internationaux existants dans le domaine environnemental, décrivant leur objet et leur portée, évaluant leur effectivité et examinant les perspectives de développement du droit international de l'environnement, à la lumière de la nécessité d'intégrer l'environnement et le développement et en tenant particulièrement compte des besoins et préoccupations propres aux pays en développement » (décision 2/3, A/46/48, partie I, annexe I).

À sa troisième session, en août et septembre 1991, le Comité préparatoire a formulé la proposition d'un ensemble de « critères pour évaluer l'effectivité des accords et instruments existants », destiné à servir de base pour la compilation des renseignements contextuels nécessaires en vue d'une liste convenue de ces accords et instruments, en coopération avec les secrétariats internationaux concernés, le cas échéant (décision 3/25, A/46/48, vol. II). Ces critères, qui ont ainsi établi le cadre de la présente enquête, se lisent comme suit :

Critères pour l'évaluation de l'effectivité des accords ou instruments existants

(Certains des critères ci-dessous pourraient ne pas s'appliquer à tous les accords ou instruments à évaluer.)

A. Objectifs et réalisation

1. Quels sont les objectifs fondamentaux formulés dans les accords et instruments internationaux évalués, et quel lien ont-ils avec l'intégration effective de l'environnement et du développement ?
2. Dans le cas des accords et instruments régionaux, quels sont leurs effets réels et potentiels sur la protection de l'environnement et le développement durable à l'échelle mondiale ?
3. Ces accords ou instruments tiennent-ils compte de la situation particulière des pays en développement ?

4. Dans quelle mesure les objectifs fondamentaux (pour l'environnement et le développement) formulés dans les accords et instruments internationaux ont-ils été atteints, et comment se fait la mesure de leur atteinte ?

B. Participation

5. L'adhésion est-elle restreinte ou ouverte ?
6. Est-il possible de présenter des réserves et, dans l'affirmative, dans quelle mesure recourt-on à cette possibilité ?
7. Quelle est la répartition géographique actuelle des membres dans les accords et instruments environnementaux existants, en particulier en ce qui concerne les pays en développement ?
8. Quels sont les résultats sur le plan de la participation réelle des pays en développement à la négociation et à la rédaction de ces accords et instruments, ainsi qu'aux activités des programmes et aux réunions organisées dans le cadre de ces accords et instruments ?
9. Quelles mesures incitatives (ex. : mesures financières ou commerciales, avantages technologiques) sont offertes pour encourager la participation des pays en développement et faciliter la mise en œuvre dans ces pays ?
10. Quelles mesures ont été prises pour promouvoir et soutenir la participation effective des pays en développement à la négociation et à l'application des accords ou instruments internationaux, y compris l'assistance technique et financière et les autres mécanismes mis à disposition à cette fin ?
11. Quels facteurs ont influé sur la participation, en particulier celle des pays en développement, à l'accord ou à l'instrument ? Par exemple :
    a) les ressources financières requises et disponibles pour la participation à l'accord ou à l'instrument ;
    b) l'assistance technique requise et disponible pour la participation à l'accord ou à l'instrument ;
    c) l'assistance scientifique requise et disponible pour la participation à l'accord ou à l'instrument ;
    d) la communication d'information sur (l'application de) l'accord ou l'instrument aux gouvernements, aux Parlements, à la presse, aux organisations non gouvernementales, aux industries et au public ;
    e) le rôle des Parlements, de la presse, des organisations non gouvernementales, des industries et de l'opinion publique ;
    f) la possibilité de présenter des réserves.

C. Mise en œuvre

12. Dans quelle mesure la mise en œuvre des accords ou des instruments a-t-elle été freinée ou accélérée par des dispositions relatives à leur entrée en vigueur ?

13. Quels sont les engagements imposés aux parties par ces accords et instruments, et comment s'exercent le contrôle et la mesure de la conformité des parties à leurs engagements ?
14. Comment les parties rendent-elles compte de leur rendement dans la mise en œuvre des accords et des instruments, et dans quelle mesure se conforment-elles à leur obligation d'en rendre compte ?
15. Quelles sont les exigences particulières (s'il y en a) en matière de communication et de divulgation des données, et dans quelle mesure les parties s'y conforment-elles ?
16. Quelles sont les possibilités existantes de promouvoir la conformité et de faire le suivi des cas de non-conformité, et dans quelle mesure recourt-on à ces possibilités ?
17. Quels sont les mécanismes en place pour régler les différends relatifs à la mise en œuvre et dans quelle mesure y recourt-on ?
18. Quels facteurs ont influé sur la mise en œuvre ? Par exemple :
    a) les ressources financières requises et disponibles pour la mise en œuvre de l'accord ou de l'instrument ;
    b) l'assistance technique requise et disponible pour la mise en œuvre de l'accord ou de l'instrument ;
    c) l'assistance scientifique requise et disponible pour la mise en œuvre de l'accord ou de l'instrument ;
    d) la communication d'information sur (l'application de) l'accord ou l'instrument aux gouvernements, aux Parlements, à la presse, aux organisations non gouvernementales, aux industries et au public ;
    e) le rôle des Parlements, de la presse, des organisations non gouvernementales, des industries et de l'opinion publique ;
    f) les organismes internationaux de supervision ou de mise en œuvre ;
    g) l'obligation de rendre compte de la conformité ou de fournir et divulguer des données ;
    h) les procédures en cas de non-conformité et les procédures de règlement des différends (y compris les procédures d'enquête).

D. Information

19. Sous quelle forme et en quelle langue les textes des accords et instruments existants sont-ils publiés et diffusés ?
20. Comment l'information à jour sur l'application et la mise en œuvre des accords et instruments internationaux est-elle mise à la disposition des gouvernements, des industries concernées et du public ?

21. Quels documents supplémentaires peuvent servir de guide pour la mise en œuvre des accords et instruments internationaux à l'échelon national ?
22. Dans quelle mesure les programmes internationaux et nationaux de formation et d'éducation utilisent-ils l'information ci-dessus ?

E. Application, révision et ajustement

23. Quels sont les arrangements institutionnels pour l'administration internationale des accords et instruments existants ?
24. Quels sont les couts annuels (1990) de l'administration internationale (secrétariat, réunions, programmes) des accords et des instruments, et comment sont-ils financés ?
25. Quels sont les principaux avantages et éléments de couts de la participation nationale aux accords et instruments existants, et quelles sont les possibilités de réduction des couts de participation pour les pays en développement ?
26. Quels mécanismes sont en place pour veiller à la prise en compte des connaissances et conseils scientifiques dans les décisions stratégiques découlant de ces accords et instruments ?
27. En quoi ces arrangements et mécanismes assurent-ils la participation effective a) des autorités nationales, en particulier celles des pays en développement ; b) des participants non gouvernementaux, y compris les industries concernées et la communauté scientifique ?
28. Quels mécanismes sont en place pour assurer l'examen et l'ajustement périodiques des accords et instruments internationaux afin de répondre aux nouvelles exigences, et dans quelle mesure y recourt-on ?

F. Programmation de la codification

29. Quelles nouvelles ébauches ou révisions d'accords et instruments, dans le domaine de l'environnement, sont en cours de préparation ou de négociation ?
30. Dans quelle mesure et par quels mécanismes la rédaction est-elle coordonnée aux travaux connexes relatifs à d'autres accords et instruments ?
31. Quelles lacunes restent à combler par des dispositions législatives ?
32. Dans quelle mesure des mécanismes autres que les accords ou instruments officiels contribuent-ils au développement du droit international dans le domaine de l'environnement ?

Source : P. Sand (dir.), *The Effectiveness of International Environmental Agreements: A Survey of Existing Legal Instruments*, Cambridge, Grotius, 1992, p. 4-7 (traduction libre).

Annexe 3 Situation des pays méditerranéens dans le patrimoine mondial de l'UNESCO

Source : PNUE, *Plan Bleu*.

Annexe 4 Quel est le niveau de mise en œuvre de la convention de Barcelone ?

Source : PNUE, *Plan Bleu*

Annexe 5 Indicateurs juridiques des ODD : Bénin

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.	
Cible 2.5 D'ici à 2020, préserver la diversité génétique des semences, des cultures et des animaux d'élevage ou domestiqués et des espèces sauvages apparentées, y compris au moyen de banques de semences et de plantes bien gérées et diversifiées aux niveaux national, régional et international, et favoriser l'accès aux avantages que présentent l'utilisation des ressources génétiques et du savoir traditionnel associé ainsi que le partage juste et équitable de ces avantages, comme convenu à l'échelle internationale.	• Ratification de la Convention sur la diversité biologique, le 30 juin 1994. • Ratification du Protocole de Nagoya, le 23 janvier 2014. • Élaboration du rapport d'enquête sur les procédures de suivi, de contrôle et d'accès aux ressources biogénétiques au Bénin. • Adoption d'un décret sur l'accès et le partage des avantages liés à l'exploitation des ressources naturelles. • Élaboration et adoption de la politique nationale agricole. • Recherches et actions pour la production et la promotion des semences améliorées.
Cible 2.a Accroître, notamment grâce au renforcement de la coopération internationale, l'investissement dans l'infrastructure rurale, les services de recherche et de vulgarisation agricoles et la mise au point de technologies et de banques de plantes et de gènes d'animaux d'élevage, afin de renforcer les capacités productives agricoles des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés.	• Création d'instituts de recherche agricole. • Élaboration d'un projet de loi sur la gestion des OGM. • Existence de plusieurs programmes de coopération internationale.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge.	
Cible 3.3 D'ici à 2030, mettre fin à l'épidémie de sida, à la tuberculose, au paludisme et aux maladies tropicales négligées et combattre l'hépatite, les maladies transmises par l'eau et autres maladies transmissibles.	• Adoption d'une politique nationale sanitaire. • Création des hôpitaux de zone dans toutes les communes du Bénin pour rapprocher les hôpitaux de la population. • Mise en place d'un programme pour la prise en charge gratuite des personnes atteintes du sida. • Organisation, sur toute l'étendue du territoire, de campagnes de dépistage de l'hépatite. • Prise en charge gratuite des malades atteints de la tuberculose. • Adoption d'une stratégie nationale de lutte contre le paludisme. • Partage gratuit de moustiquaires dans tous les foyers chaque année. • Création d'un ministère pour la prise en charge des personnes du troisième âge et des enfants. • Loi pour la prise en charge des personnes atteintes du sida.
Cible 3.9 D'ici à 2030, réduire nettement le nombre de décès et de maladies dus à des substances chimiques dangereuses et à la pollution et à la contamination de l'air, de l'eau et du sol.	• Ratification des conventions de Rotterdam, de Bâle, de Stockholm et de Minamata. • Prise de la loi portant gestion de l'eau. • Prise de la loi-cadre sur l'environnement. • Exécution depuis plus de cinq ans d'un projet de lutte contre la pollution atmosphérique. • Contrôle annuel gratuit des gaz d'échappement. • Installation de capteurs pour la prise des mesures pour contrôler la qualité de l'air. • Prise de la loi portant gestion de l'eau. • Prise de la loi portant gestion du foncier.
ODD 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable.	
Cible 6.1 D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable.	• Prise de la loi portant gestion de l'eau. • Création des organes de gestion de l'eau. • Affirmation du droit à l'eau et à l'assainissement par la Constitution. • La création d'un organisme public pour la fourniture de l'eau potable à tous en milieu urbain et rural. • Création du ministère responsable de l'eau et de l'approvisionnement en eau potable. • Mise en œuvre de projets de raccordement d'eau potable.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 6: Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable (*suite*).	
Cible 6.2 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable.	• Consécration du droit à l'assainissement. • Existence d'une législation protectrice des catégories vulnérables pour ce qui est de leur accès à l'eau et à l'assainissement. • Existence d'institutions et organismes d'assainissement sur tout ou partie du territoire.
Cible 6.3 D'ici à 2030, améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant nettement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau.	• Interdiction de la pollution de l'eau par la loi portant gestion de l'eau. • Prévision de périmètres de protection rapprochés ou éloignés autour des points d'eau et des zones de captage. • Création d'un organisme public ayant pour attribution l'assainissement et le traitement des eaux usées.
Cible 6.4 D'ici à 2030, faire en sorte que les ressources en eau soient utilisées beaucoup plus efficacement dans tous les secteurs et garantir la viabilité des prélèvements et de l'approvisionnement en eau douce afin de remédier à la pénurie d'eau et de réduire.	• Adoption de la GIRE. • Élaboration du plan d'action pour la gestion intégrée des ressources en eau. • Création du Conseil national de l'eau. • Prise de décret pour contrôler les IOTA. • Prévision des contributions pour l'utilisation de l'eau et de contribution proportionnelle pour pollution de l'eau par les rejets. • Création de mesures pour contrôler les prélèvements.
Cible 6.5 D'ici à 2030, assurer la gestion intégrée des ressources en eau à tous les niveaux, y compris au moyen de la coopération transfrontière selon qu'il convient.	• Création de l'Autorité du bassin du Niger. • Création de l'Autorité du bassin du Mono. • Création de l'Autorité du bassin de la Volta. • Signature des conventions relatives à ces autorités. • Élaboration de la Charte de l'eau du bassin du Niger. • Membre d'ONG internationales de coopération (Partenariat mondial de l'eau, Partenariat régional de l'eau de l'Afrique de l'Ouest), création du partenariat national de l'eau du Bénin.
Cible 6.6 D'ici à 2020, protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau, notamment les montagnes, les forêts, les zones humides, les rivières, les aquifères et les lacs.	• Ratification de la Convention de Ramsar. • Inscription de sites Ramsar. • Ratification de la Convention d'Abidjan. • Élaboration et mise en œuvre de projet de protection du littoral et des côtes. • Création de réserves de biosphère (parc Pendjari, parc W). • Création d'aires protégées (montagnes, forêts, zones humides, etc.).

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable (*suite*).	
Cible 6.a D'ici à 2030, développer la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en ce qui concerne les activités et programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris la collecte, la désalinisation et l'utilisation rationnelle de l'eau, le traitement des eaux usées, le recyclage et les techniques de réutilisation.	• Existence d'un programme d'assainissement des eaux usées. • Coopération avec plusieurs organisations internationales (UICN, UNITAR) pour le renforcement de capacités des acteurs, développement de partenariat avec les communes.
Cible 6.b Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement.	• Mise en place d'un cadre de gestion de l'eau impliquant les collectivités locales. • Prise en compte des communes par la loi. • Prévision par la loi du principe de subsidiarité. • Implication de la population dans la gestion de l'eau et la prise des décisions relatives à l'eau.
ODD 7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable.	
Cible 7.1 D'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable.	• Adoption du Code de l'énergie. • Adoption d'une stratégie nationale énergétique. • Adoption de programmes d'électrification rurale et urbaine. • Installation de lampadaires solaires sur toute l'étendue du territoire.
Cible 7.2 D'ici à 2030, accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial.	• Adoption d'un programme pour la promotion des énergies renouvelables. • Installation de panneaux solaires. • Mise à disposition de la population d'ampoules énergétiques à faible consommation.
ODD 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.	
Cible 11.4 Redoubler d'efforts pour protéger et préserver le patrimoine culturel et naturel mondial.	• Consécration du droit à la culture (Constitution, loi). • Ratification de la Convention concernant la protection du patrimoine mondial naturel et culturel. • Prise de la Loi pour la protection du patrimoine culturel. • Existence de plusieurs sites classés du patrimoine mondial (parc Pendjari, parc W, réserve transfrontière de biosphère du Mono, plus deux autres sites dans le sud du Bénin.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables (*suite*).	
Cible 11.6 D'ici à 2030, réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant, y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets.	• Prise de la Loi sur la décentralisation. • Prise de la Loi organisant les communes. • Attribution de la gestion des déchets relevant des communes. • Prise d'un décret portant gestion des déchets ménagers. • Création d'une agence du cadre de vie. • Organisation des ONG pour la collecte des déchets. • Réglementation de filières de recyclage.
Cible 11.7 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, en particulier des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, à des espaces verts et des espaces publics sûrs.	• Prise d'une loi pour la protection des personnes handicapées. • Affirmation des droits des enfants et des personnes handicapées. • Affirmation des normes de construction pour faciliter l'accès de tous aux lieux publics.
Cible 11.a Favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale.	• Élaboration d'une politique nationale pour l'aménagement du territoire. • Prise d'une loi sur l'aménagement du territoire. • Existence du code de l'urbanisme. • Élaboration de l'avant-projet du Code de la construction.
Cible 11.b D'ici à 2020, accroître nettement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes, et élaborer et mettre en œuvre, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), une gestion globale des risques de catastrophe à tous les niveaux.	• Élaboration et adoption de programmes intercommunaux. • Adoption d'un programme Grand Nokoué intégrant quatre communes (Cotonou, Porto Novo, Ouidah et Calavi). • Adoption du Programme national d'adaptation aux changements climatiques, phases I et II. • Stratégie d'adaptation aux changements climatiques. • Existence de plans nationaux d'intervention d'urgence en cas de catastrophe. • Élaboration de l'avant-projet de loi portant gestion des changements climatiques.
ODD 12 : Établir des modes de consommation et de production durables.	
Cible 12.2 D'ici à 2030, parvenir à une gestion durable et à une utilisation rationnelle des ressources naturelles.	• Adoption des principes de développement durable (pollueur payeur, utilisateur payeur). • Implication des communautés locales dans la gestion des ressources naturelles. • Loi-cadre sur l'environnement, Loi portant gestion de la pêche et de l'aquaculture, Loi relative à la gestion de la faune, Loi relative à la gestion des forêts. • Signature et ratification de la Convention CITES.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 12 : Établir des modes de consommation et de production durables (*suite*).	
Cible 12.4 D'ici à 2020, parvenir à une gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques et de tous les déchets tout au long de leur cycle de vie, conformément aux principes directeurs arrêtés à l'échelle internationale, et réduire nettement leur déversement dans l'air, l'eau et le sol, afin de minimiser leurs effets négatifs sur la santé et l'environnement.	• Réglementation de l'usage des produits chimiques. • Création d'un comité d'homologation des produits chimiques. • Nomination des points focaux pour la gestion des conventions relatives aux produits chimiques. • Gestion des stocks de produits obsolètes. • Sensibilisation des populations et acteurs de la chaîne.
Cible 12.5 D'ici à 2030, réduire nettement la production de déchets par la prévention, la réduction, le recyclage et la réutilisation.	• Décret et arrêté d'application sur les déchets. • Réglementation des déchets et du recyclage. • Organisation de filières de recyclage.
Cible 12.6 Encourager les entreprises, en particulier les grandes entreprises et les sociétés transnationales, à adopter des pratiques viables et à intégrer dans les rapports qu'elles établissent des informations sur la viabilité.	• Étude d'impact pour la création de toute entreprise. • Mise en place de systèmes de gestion de l'information. • Suscitation des entreprises à participer au « prix Qualité » de l'UEMOA.
Cible 12.7 Promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales.	• Existence du Code des marchés publics. • Existence de plusieurs décrets d'application. • Création dans tous les ministères d'une personne responsable des marchés publics. • Création d'une cellule de contrôle des marchés publics. • Création de la Direction nationale des marchés publics. • Prise d'une loi de lutte contre la corruption. • Création d'une autorité de régulation des marchés publics.
Cible 12.b Mettre au point et utiliser des outils de contrôle de l'impact sur le développement durable d'un tourisme durable créateur d'emplois et valorisant la culture et les produits locaux.	• Création d'un ministère du Tourisme. • Création d'une agence de développement touristique. • Existence de plusieurs agences de promotion du secteur touristique.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 12 : Établir des modes de consommation et de production durables (*suite*).	
Cible 12.c Rationaliser les subventions aux combustibles fossiles qui sont source de gaspillage, grâce à l'élimination des distorsions du marché, eu égard au contexte national, y compris au moyen de la restructuration de la fiscalité et de la suppression progressive des subventions préjudiciables qui sont en place, en mettant en évidence leur impact sur l'environnement, en tenant pleinement compte des besoins et de la situation propres aux pays en développement et en réduisant au minimum les éventuels effets négatifs sur le développement de ces pays tout en protégeant les pauvres et les populations concernées.	• Taxe sur l'exploitation du bois. • Création des marchés ruraux de bois. • Promotion de foyers améliorés. • Développement de projet pour la subvention du gaz. • Reboisement.
ODD 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.	
Cible 13.2 Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales.	• Loi spéciale sur le changement climatique. • Signature et ratification de l'accord de Paris. • Élaboration et mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre les changements climatiques. • Élaboration des première, deuxième et troisième communications nationales sur les changements climatiques. • Mise en œuvre de projets pour l'atténuation et l'adaptation des effets des changements climatiques.
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.	
Cible 14.4 D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques.	• Signature de la Convention d'Abidjan. • Élaboration d'un programme de protection du milieu marin.
Cible 14.5 D'ici à 2020, préserver au moins 10 % des zones marines et côtières, conformément au droit national et international et compte tenu des meilleures informations scientifiques disponibles.	• Mise en œuvre du projet de protection des côtes. • Protection de la côte par la construction de l'épi de Siafato. • Protection de la côte par la destruction des abris de fortune qui l'encombrent.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable (*suite*).	
Cible 14.6 D'ici à 2020, interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.	• Existence d'incitations financières ou fiscales en matière de pêche. • Ratification des accords conclus sous les auspices de l'OMC. • Existence d'un contentieux (y compris international) en matière de pêche.
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.	
Cible 15.1 D'ici à 2020, garantir la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes, en particulier des forêts, des zones humides, des montagnes et des zones arides, conformément aux obligations découlant des accords internationaux.	• Ratification de la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1997). • Inscription des sites.
Cible 15.2 D'ici à 2020, promouvoir la gestion durable de tous les types de forêts, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître nettement le boisement et le reboisement au niveau mondial.	• Adhésion à la Déclaration non contraignante sur les forêts (Rio, 1992). • Existence d'une réglementation protectrice des forêts.
Cible 15.3 D'ici à 2030, lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la désertification, la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde sans dégradation des terres.	• Ratification de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. • Élaboration de la Stratégie nationale de lutte contre la désertification. • Nomination d'un point focal. • Élaboration et mise en œuvre de programme de lutte contre la dégradation des terres avec l'appui de la GIZ.
Cible 15.5 Prendre d'urgence des mesures énergiques pour réduire la dégradation du milieu naturel, mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et, d'ici à 2020, protéger les espèces menacées et prévenir leur extinction.	• Ratification de la Convention sur la diversité biologique, en juin 1994. • Implication des communautés dans la gestion de la biodiversité. • Existence d'une réglementation pour protéger les forêts et reconnaître les forêts sacrées.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité (*suite*).	
Cible 15.7 Prendre d'urgence des mesures pour mettre un terme au braconnage et au trafic d'espèces végétales et animales protégées et s'attaquer au problème sous l'angle de l'offre et de la demande.	• Ratification de la Convention CITES. • Existence d'une réglementation de lutte contre le braconnage et trafic illicite d'espères végétales et animales. • Interdiction du trafic des espèces protégées.
Cible 15.9 D'ici à 2020, intégrer la protection des écosystèmes et de la biodiversité dans la planification nationale, dans les mécanismes de développement, dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans la comptabilité.	• Réglementation de l'élaboration des plans et programmes intégrant la protection des écosystèmes et de la biodiversité.
ODD 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.	
Cible 16.3 Promouvoir l'État de droit dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice.	• Création de tribunaux dans toutes les communes. • Nomination des procureurs.
Cible 16.5 Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes.	• Existence de textes organisant la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.
Cible 16.6 Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.	• Existence d'institutions efficaces, responsables et transparentes en matière de protection de l'environnement et de lutte contre la pollution.
Cible 16.7 Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.	• Existence de mécanismes de participation du public et des ONG aux prises de décisions en matière environnementale.
Cible 16.10 Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux.	• Existence de la loi sur l'accès du public à l'information (Constitution, lois, etc.), notamment en matière environnementale.
Cible 16.b Promouvoir et appliquer des lois et politiques non discriminatoires pour le développement durable.	• Tous les individus sont égaux devant les lois et les institutions. • Affirmation des droits de l'homme par la Constitution. • Existence de recours et de dispositifs de recueil de plaintes et doléances et de restauration de droits.

Annexe 6 Indicateurs juridiques des ODD : Cameroun

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.	
Cible 2.4 D'ici à 2030, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent la capacité d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols.	**2.4.1** Proportion des zones agricoles exploitées de manière productive et durable. • Ratification de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques.
Cible 2.5 D'ici à 2020, préserver la diversité génétique des semences, des cultures et des animaux d'élevage ou domestiqués et des espèces sauvages apparentées, y compris au moyen de banques de semences et de plantes bien gérées et diversifiées aux niveaux national, régional et international, et favoriser l'accès aux avantages que présentent l'utilisation des ressources génétiques et du savoir traditionnel associé ainsi que le partage juste et équitable de ces avantages, comme convenu à l'échelle internationale.	**2.5.1** Nombre de ressources génétiques animales et végétales destinées à l'alimentation et à l'agriculture sécurisées dans des installations de conservation à moyen ou à long terme. • Ratification de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. **2.5.2** Proportion des variétés et races locales considérées comme en danger, hors de danger ou exposées à un risque d'extinction de niveau non connu.
ODD 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge.	
Cible 3.9 D'ici à 2030, réduire nettement le nombre de décès et de maladies dus à des substances chimiques dangereuses et à la pollution et à la contamination de l'air, de l'eau et du sol.	**3.9.1** Taux de mortalité attribuable à la pollution de l'air dans les habitations et à la pollution de l'air ambiant. **3.9.2** Taux de mortalité attribuable à l'insalubrité de l'eau, aux déficiences du système d'assainissement et au manque d'hygiène (accès à des services WASH inadéquats).

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge (*suite*).	
Cible 3.b Appuyer la recherche et le développement de vaccins et de médicaments contre les maladies, transmissibles ou non, qui touchent principalement les habitants des pays en développement, donner accès, à un coût abordable, aux médicaments et vaccins essentiels, conformément à la Déclaration de Doha sur l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique, qui réaffirme le droit qu'ont les pays en développement de tirer pleinement parti des dispositions de cet accord qui ménagent une flexibilité lorsqu'il s'agit de protéger la santé publique et, en particulier, d'assurer l'accès universel aux médicaments.	**3.b.3** Proportion des établissements de santé qui disposent d'un ensemble de médicaments essentiels à un coût abordable et dans des conditions pouvant être maintenues durablement.
	• Ratification de la Convention sur la diversité biologique. • Ratification de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination. • Ratification de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. • Ratification du Protocole relatif à la réduction des émissions de soufre ou de leurs flux transfrontières d'au moins 30 %. • Ratification du Protocole relatif à une nouvelle réduction des émissions de soufre. • Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques. • Convention CITES sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction. • Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (CMS). • Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV).
ODD 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable.	
Cible 6.1 D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable.	**6.1.1** Proportion de la population utilisant des services d'alimentation en eau potable gérés en toute sécurité. • Ratification de la Convention sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse ou la désertification, en particulier en Afrique.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable (*suite*).	
Cible 6.2 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable.	**6.2.1** Proportion de la population utilisant des services d'assainissement gérés en toute sécurité, notamment des équipements pour se laver les mains avec de l'eau et du savon.
Cible 6.3 D'ici à 2030, améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant nettement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau.	**6.3.1** Proportion des eaux usées traitées sans danger. **6.3.2** Proportion des plans d'eau dont la qualité de l'eau ambiante est bonne.
Cible 6.4 D'ici à 2030, faire en sorte que les ressources en eau soient utilisées beaucoup plus efficacement dans tous les secteurs et garantir la viabilité des prélèvements et de l'approvisionnement en eau douce afin de remédier à la pénurie d'eau et de réduire nettement le nombre de personnes qui manquent d'eau.	**6.4.1** Variation de l'efficacité de l'utilisation des ressources en eau. **6.4.2** Niveau de stress hydrique : prélèvements d'eau douce en proportion des ressources en eau douce disponibles. • Ratification de la Convention relative aux zones humides.
Cible 6.5 D'ici à 2030, assurer la gestion intégrée des ressources en eau à tous les niveaux, y compris au moyen de la coopération transfrontière selon qu'il convient.	**6.5.1** Degré de mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau (0-100). **6.5.2** Proportion de bassins hydriques transfrontaliers où est en place un dispositif de coopération opérationnel.
Cible 6.6 D'ici à 2020, protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau, notamment les montagnes, les forêts, les zones humides, les rivières, les aquifères et les lacs.	**6.6.1** Variation de l'étendue des écosystèmes tributaires de l'eau.
Cible 6.a D'ici à 2030, développer la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en ce qui concerne les activités et programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris la collecte, la désalinisation et l'utilisation rationnelle de l'eau, le traitement des eaux usées, le recyclage et les techniques de réutilisation.	**6.a.1** Montant de l'aide publique au développement consacrée à l'eau et à l'assainissement dans un plan de dépenses coordonné par les pouvoirs publics.
Cible 6.b Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement.	**6.b.1** Proportion d'administrations locales ayant mis en place des politiques et procédures opérationnelles encourageant la participation de la population locale à la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable.	
Cible 7.1 D'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable.	**7.1.2** Proportion de la population utilisant principalement des carburants et technologies propres. • Ratification de la CCNCC et du Protocole de Tokyo.
Cible 7.2 D'ici à 2030, accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial.	**7.2.1** Part de l'énergie renouvelable dans la consommation finale d'énergie.
Cible 7.3 D'ici à 2030, multiplier par deux le taux mondial d'amélioration de l'efficacité énergétique.	**7.3.1** Intensité énergétique [rapport entre énergie primaire et produit intérieur brut (PIB)].
Cible 7.a D'ici à 2030, renforcer la coopération internationale en vue de faciliter l'accès aux sciences et technologies de l'énergie propre, notamment les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique et les nouvelles technologies de combustion propre des combustibles fossiles, et encourager l'investissement dans l'infrastructure énergétique et les technologies propres dans le domaine de l'énergie.	**7.a.1** Flux financiers internationaux à destination des pays en développement à l'appui de la recherche – développement dans le domaine des énergies propres et de la production d'énergie renouvelable, notamment au moyen de systèmes hybrides.
Cible 7.b D'ici à 2030, développer l'infrastructure et améliorer la technologie afin de fournir des services énergétiques modernes et durables à tous les habitants des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés, des petits États insulaires en développement et des pays en développement sans littoral, dans le respect des programmes d'aide qui les concernent.	**7.b.1** Investissements dans l'efficacité énergétique en proportion du PIB et montant de l'investissement étranger direct sous la forme de transferts financiers destinés à l'infrastructure et à la technologie nécessaires aux services de développement durable.
ODD 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.	
Cible 11.3 D'ici à 2030, renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains dans tous les pays.	**11.3.1** Ratio entre le taux d'utilisation des terres et le taux de croissance démographique. **11.3.2** Proportion de villes dotées d'une structure de participation directe de la société civile à la gestion et à l'aménagement des villes, fonctionnant de façon régulière et démocratique.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables (*suite*).	
Cible 11.4 Redoubler d'efforts pour protéger et préserver le patrimoine culturel et naturel mondial.	• Ratification de la Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel. **11.4.1** Dépenses totales (publiques et privées) par habitant consacrées à la préservation, à la protection et à la conservation de l'ensemble du patrimoine culturel et naturel, par type de patrimoine (culturel, naturel, mixte, inscrit au patrimoine mondial), niveau d'administration (national, régional et local/municipal), type de dépense (dépenses de fonctionnement/investissement) et type de financement privé (dons en nature, secteur privé à but non lucratif, parrainage).
Cible 11.6 D'ici à 2030, réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant, y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets.	**11.6.1** Proportion de déchets urbains solides régulièrement collectés et éliminés de façon adéquate sur le total des déchets urbains solides générés, par ville.
Cible 11.a Favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale.	**11.a.1** Proportion d'habitants vivant dans des villes qui mettent en œuvre des plans de développement urbains et régionaux tenant compte des projections démographiques et des ressources nécessaires, par taille de la ville.
Cible 11.b D'ici à 2020, accroître nettement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes, et élaborer et mettre en œuvre, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), une gestion globale des risques de catastrophe à tous les niveaux.	**11.b.1** Nombre de pays ayant adopté et mis en place des stratégies nationales de réduction des risques de catastrophe, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030). **11.b.2** Proportion d'administrations locales ayant adopté et mis en place des stratégies locales de réduction des risques de catastrophe, conformément aux stratégies suivies à l'échelle nationale.
Cible 11.c Aider les pays les moins avancés, y compris par une assistance financière et technique, à construire des bâtiments durables et résilients en utilisant des matériaux locaux.	**11.c.1** Proportion de l'assistance financière allouée aux pays les moins avancés qui est consacrée à la construction de bâtiments durables, résilients et économes en ressources et à la remise à niveau d'anciens bâtiments, en utilisant des matériaux locaux.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 12 : Établir des modes de consommation et de production durables.	
Cible 12.1 Mettre en œuvre le Cadre décennal de programmation concernant les modes de consommation et de production durables avec la participation de tous les pays, les pays développés montrant l'exemple en la matière, compte tenu du degré de développement et des capacités des pays en développement.	**12.1.1** Nombre de pays ayant adopté des plans d'action nationaux relatifs aux modes de consommation et de production durables ou ayant inscrit cette question parmi les priorités ou objectifs de leurs politiques nationales.
Cible 12.4 D'ici à 2020, parvenir à une gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques et de tous les déchets tout au long de leur cycle de vie, conformément aux principes directeurs arrêtés à l'échelle internationale, et réduire nettement leur déversement dans l'air, l'eau et le sol, afin de minimiser leurs effets négatifs sur la santé et l'environnement.	**12.4.1** Nombre de parties aux accords internationaux multilatéraux sur l'environnement relatifs aux substances chimiques et autres déchets dangereux ayant satisfait à leurs engagements et obligations en communiquant les informations requises par chaque accord. **12.4.2** Production de déchets dangereux par habitant et proportion de déchets dangereux traités, par type de traitement.
Cible 12.8 D'ici à 2030, faire en sorte que toutes les personnes, partout dans le monde, aient les informations et connaissances nécessaires au développement durable et à un style de vie en harmonie avec la nature.	**12.8.1** Degré d'intégration de i) l'éducation à la citoyenneté mondiale et ii) l'éducation au développement durable (y compris l'éducation aux changements climatiques) dans a) les politiques nationales d'éducation, b) les programmes d'enseignement, c) la formation des enseignants et d) l'évaluation des étudiants.
Cible 12.a Aider les pays en développement à se doter des moyens scientifiques et technologiques qui leur permettent de s'orienter vers des modes de consommation et de production plus durables.	**12.a.1** Montant de l'aide apportée aux pays en développement au titre d'activités de recherche-développement consacrées aux modes de consommation et de production durables et aux technologies écologiquement rationnelles.
Cible 12.b Mettre au point et utiliser des outils de contrôle de l'impact sur le développement durable d'un tourisme durable créateur d'emplois et valorisant la culture et les produits locaux.	**12.b.1** Nombre de stratégies ou de politiques en place dans le domaine du tourisme durable et de plans d'action mis en œuvre en appliquant des outils d'évaluation et de suivi convenus.
ODD 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.	
Cible 13.1 Renforcer, dans tous les pays, la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat.	**13.1.2** Nombre de pays ayant adopté et mis en place des stratégies nationales de réduction des risques, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030). **13.1.3** Proportion d'administrations locales ayant adopté et mis en place des stratégies locales de réduction des risques de catastrophe, conformément aux stratégies suivies à l'échelle nationale.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions (*suite*).	
Cible 13.2 Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales.	**13.2.1** Nombre de pays ayant déclaré avoir mis en place ou mis en œuvre une politique/une stratégie/un plan intégré visant à améliorer leur aptitude à s'adapter aux incidences négatives des changements climatiques, à renforcer leur résilience face à ces changements et à favoriser de faibles émissions de gaz à effet de serre, sans menacer la production alimentaire (notamment un plan national d'adaptation, une contribution déterminée au niveau national, une communication nationale et un rapport biennal actualisé, entre autres).
Cible 13.3 Améliorer l'éducation, la sensibilisation et les capacités individuelles et institutionnelles en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, l'atténuation de leurs effets et la réduction de leur impact et les systèmes d'alerte rapide.	**13.3.1** Nombre de pays ayant intégré dans leurs programmes d'enseignement primaire, secondaire et tertiaire les questions relatives à l'adaptation aux changements climatiques, à l'atténuation des effets de ces changements et à la réduction de leur impact, ainsi qu'aux systèmes d'alerte rapide. **13.3.2** Nombre de pays ayant fait état du renforcement de leurs capacités institutionnelles, systémiques et individuelles pour favoriser les mesures d'adaptation et d'atténuation, le transfert de technologie et les activités en faveur du développement.
Cible 13.a Mettre en œuvre l'engagement que les pays développés parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ont pris de mobiliser ensemble auprès de multiples sources 100 milliards de dollars par an d'ici à 2020 pour répondre aux besoins des pays en développement en ce qui concerne les mesures concrètes d'atténuation et la transparence de leur mise en œuvre et rendre le Fonds vert pour le climat pleinement opérationnel en le dotant dans les plus brefs délais des moyens financiers nécessaires.	**13.a.1** Montant (en dollars des États-Unis) des ressources mobilisées par année, de 2020 à 2025, au titre de l'engagement de 100 milliards de dollars.
Cible 13.b Promouvoir des mécanismes de renforcement des capacités afin que les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement se dotent de moyens efficaces de planification et de gestion pour faire face aux changements climatiques, l'accent étant mis, notamment, sur les femmes, les jeunes, la population locale et les groupes marginalisés.	**13.b.1** Nombre de pays les moins avancés et de petits États insulaires en développement recevant un appui spécialisé aux fins de la mise en place de moyens efficaces de planification et de gestion face aux changements climatiques, en privilégiant notamment les femmes, les jeunes, la population locale et les groupes marginalisés, et importance de cet appui en termes de financement, de technologie et de renforcement des capacité.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions (*suite*).	
	• Ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques de 1992 ; adoption et internalisation prévues de l'Accord de Paris sur les changements climatiques ; adoption prévue d'une loi sur l'évaluation constante des objectifs de l'Accord de Paris.
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.	
Cible 14.1 D'ici à 2025, prévenir et réduire nettement la pollution marine de tous types, en particulier celle résultant des activités terrestres, y compris les déchets en mer et la pollution par les nutriments.	**14.1.1** Indicateur du potentiel d'eutrophisation côtière (ICEP) et densité des débris de plastiques flottant en surface des océans.
Cible 14.2 D'ici à 2020, gérer et protéger durablement les écosystèmes marins et côtiers, notamment en renforçant leur résilience, afin d'éviter les graves conséquences de leur dégradation et prendre des mesures en faveur de leur restauration pour rétablir la santé et la productivité des océans.	**14.2.1** Proportion de zones économiques exclusives nationales gérées en utilisant des approches écosystémiques.
Cible 14.3 Réduire au maximum l'acidification des océans et lutter contre ses effets, notamment en renforçant la coopération scientifique à tous les niveaux.	**14.3.1** Acidité moyenne des mers (pH) mesurée à plusieurs points de prélèvement représentatifs.
Cible 14.4 D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques.	**14.4.1** Proportion de stocks de poissons dont le niveau est biologiquement viable.
Cible 14.5 D'ici à 2020, préserver au moins 10 % des zones marines et côtières, conformément au droit national et international et compte tenu des meilleures informations scientifiques disponibles.	**14.5.1** Surface des aires marines protégées, en proportion de la surface totale.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable (*suite*).	
Cible 14.6 D'ici à 2020, interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.	**14.6.1** Progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre des instruments internationaux visant à combattre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée.
Cible 14.7 D'ici à 2030, faire bénéficier plus largement les petits États insulaires en développement et les pays les moins avancés des retombées économiques de l'exploitation durable des ressources marines, notamment grâce à une gestion durable des pêches, de l'aquaculture et du tourisme.	**14.7.1** Proportion du PIB correspondant aux activités de pêche viables dans les petits États insulaires en développement, les pays les moins avancés et tous les pays.
Cible 14.a Approfondir les connaissances scientifiques, renforcer les moyens de recherche et transférer les techniques marines, conformément aux Critères et principes directeurs de la Commission océanographique intergouvernementale concernant le transfert de techniques marines, l'objectif étant d'améliorer la santé des océans et de renforcer la contribution de la biodiversité marine au développement des pays en développement, en particulier des petits États insulaires en développement et des pays les moins avancés.	**14.a.1** Proportion du budget total de la recherche allouée à la recherche sur les techniques marines.
Cible 14.b Garantir aux petits pêcheurs l'accès aux ressources marines et aux marchés.	**14.b.1** Progrès réalisés par les pays dans la mise en œuvre d'un cadre juridique, réglementaire, politique ou institutionnel reconnaissant et protégeant les droits d'accès des petits pêcheurs.
Cible 14.c Améliorer la conservation et l'utilisation durable des océans et de leurs ressources en application des dispositions du droit international, énoncées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui fournit le cadre juridique requis pour la conservation et l'utilisation durable des océans et de leurs ressources, comme il est rappelé au paragraphe 158 de « L'avenir que nous voulons ».	**14.c.1** Nombre de pays progressant dans la ratification, l'acceptation et la mise en œuvre, au moyen de cadres juridiques, opérationnels et institutionnels, des instruments relatifs aux océans qui appliquent les dispositions du droit international, énoncées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, aux fins de la conservation et de l'utilisation durable des océans et de leurs ressources.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable (*suite*).	
	• Ratification et internalisation de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de (1982). • Ratification et internalisation de la Convention sur la diversité biologique (1992). • Adoption de lois pour réguler l'exploitation des produits des écosystèmes marins (loi pour réguler l'activité de pèche : période de pèche, type de matériaux, autorisations ; le financement de l'activité, l'équité dans la pratique de l'activité) ; institution de zones désignées Réserves maritimes.
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.	
Cible 15.1 D'ici à 2020, garantir la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes, en particulier des forêts, des zones humides, des montagnes et des zones arides, conformément aux obligations découlant des accords internationaux.	**15.1.1** Surface des zones forestières, en proportion de la surface terrestre. **15.1.2** Proportion des sites importants pour la biodiversité terrestre et la biodiversité des eaux douces qui se trouvent dans des aires protégées (par type d'écosystème).
Cible 15.2 D'ici à 2020, promouvoir la gestion durable de tous les types de forêt, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître nettement le boisement et le reboisement au niveau mondial.	**15.2.1** Progrès vers la gestion durable des forêts.
Cible 15.3 D'ici à 2030, lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la désertification, la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde sans dégradation des terres.	**15.3.1** Surface des terres dégradées, en proportion de la surface terrestre.
Cible 15.4 D'ici à 2030, assurer la préservation des écosystèmes montagneux, notamment de leur biodiversité, afin de mieux tirer parti de leurs bienfaits essentiels pour le développement durable.	**15.4.1** Sites importants pour la biodiversité des montagnes qui se trouvent dans des aires protégées. **15.4.2** Indice de couvert végétal montagneux.
Cible 15.6 Favoriser le partage juste et équitable des bénéfices découlant de l'utilisation des ressources génétiques et promouvoir un accès approprié à celles-ci, ainsi que cela a été décidé à l'échelle internationale.	**15.6.1** Nombre de pays ayant adopté des cadres législatifs, administratifs et opérationnels destinés à assurer un partage juste et équitable des bénéfices.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité (*suite*).	
Cible 15.7 Prendre d'urgence des mesures pour mettre un terme au braconnage et au trafic d'espèces végétales et animales protégées et s'attaquer au problème sous l'angle de l'offre et de la demande.	**15.7.1** Proportion du braconnage et du trafic illicite dans le commerce des espèces de faune et de flore sauvages.
Cible 15.8 D'ici à 2020, prendre des mesures pour empêcher l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, atténuer sensiblement les effets que ces espèces ont sur les écosystèmes terrestres et aquatiques et contrôler ou éradiquer les espèces prioritaires.	**15.8.1** Proportion de pays ayant adopté une législation nationale pertinente et allouant des ressources suffisantes à la prévention ou au contrôle des espèces exotiques envahissantes.
Cible 15.9 D'ici à 2020, intégrer la protection des écosystèmes et de la biodiversité dans la planification nationale, dans les mécanismes de développement, dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans la comptabilité.	**15.9.1** Progrès réalisés vers les objectifs nationaux établis conformément à l'objectif 2 d'Aichi pour la biodiversité du Plan stratégique pour la diversité biologique 2011-2020.
Cible 15.a Mobiliser des ressources financières de toutes provenances et les augmenter nettement pour préserver la biodiversité et les écosystèmes et les exploiter durablement.	**15.a.1** Aide publique au développement et dépenses publiques consacrées à la préservation et à l'exploitation durable de la biodiversité et des écosystèmes.
Cible 15.b Mobiliser d'importantes ressources de toutes provenances et à tous les niveaux pour financer la gestion durable des forêts et inciter les pays en développement à privilégier ce type de gestion, notamment aux fins de la préservation des forêts et du reboisement.	**15.b.1** Aide publique au développement et dépenses publiques consacrées à la préservation et à l'exploitation durable de la biodiversité et des écosystèmes.
Cible 15.c Apporter, à l'échelon mondial, un soutien accru à l'action menée pour lutter contre le braconnage et le trafic d'espèces protégées, notamment en donnant aux populations locales d'autres moyens d'assurer durablement leur subsistance.	**15.c.1** Proportion du braconnage et du trafic illicite dans le commerce des espèces de faune et de flore sauvages.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité (*suite*).	
	• Ratification et internalisation de la Convention sur la diversité biologique (1992). • Ratification et internalisation de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (2003). • Ratification et internalisation de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (1994). • Loi instituant, identifiant et protégeant les réserves naturelles et règlementant l'accès. • Ratification et internalisation de la Convention sur le commerce international des espèces de la faune et de la flore sauvage menacées d'extinction. • Ratification et internalisation de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale, particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau (1971). • Ratification et internalisation de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage (1979).
ODD 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.	
Cible 16.5 Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes.	**16.5.2** Proportion d'entreprises ayant eu au moins une fois affaire à un agent public auquel elles ont versé un pot-de-vin ou qui leur a demandé un pot-de-vin au cours des 12 mois précédents.
Cible 16.10 Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux.	**16.10.1** Nombre de cas avérés de meurtres, d'enlèvements, de disparitions forcées, de détentions arbitraires et d'actes de torture dont ont été victimes des journalistes, des personnes travaillant dans les médias, des syndicalistes et des défenseurs des droits de l'homme au cours des 12 mois précédents. **16.10.2** Nombre de pays qui adoptent et mettent en œuvre des dispositions constitutionnelles, réglementaires et politiques pour garantir l'accès public à l'information.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous (*suite*).	
Cible 16.a Appuyer, notamment dans le cadre de la coopération internationale, les institutions nationales chargées de renforcer, à tous les niveaux, les moyens de prévenir la violence et de lutter contre le terrorisme et la criminalité, en particulier dans les pays en développement.	**16.a.1** Existence d'institutions nationales des droits de l'homme indépendantes et conformes aux Principes de Paris.
Cible 16.b Promouvoir et appliquer des lois et politiques non discriminatoires pour le développement durable.	**16.b.1** Proportion de la population ayant déclaré avoir personnellement fait l'objet de discrimination ou de harcèlement au cours des 12 mois précédents pour des motifs interdits par le droit international des droits de l'homme.
	• Ratification et internalisation de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1984). • Promotion et application de lois et politiques non discriminatoires pour le développement durable. • Ratification et internalisation de la Convention des Nations Unies de 1989. • Ratification et internalisation de la Convention des Nation unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles y relatifs. • Ratification et internalisation de la Convention des Nations Unies contre la corruption (2003). • Ratification et internalisation de la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales (1997). • Institution des autorités nationales indépendantes de lutte contre la corruption et les détournements des fonds et deniers publics. • Adoption d'une loi sur l'état civil.

Annexe 7 Indicateurs juridiques des ODD : Madagascar

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.	
Cible 2.4 D'ici à 2030, assurer la viabilité des systèmes de production alimentaire et mettre en œuvre des pratiques agricoles résilientes qui permettent d'accroître la productivité et la production, contribuent à la préservation des écosystèmes, renforcent la capacité d'adaptation aux changements climatiques, aux phénomènes météorologiques extrêmes, à la sécheresse, aux inondations et à d'autres catastrophes et améliorent progressivement la qualité des terres et des sols.	**Ratifications des conventions internationales** • Ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1998). • Loi nº 2003-009 du 03 septembre 2003 autorisant la ratification du Protocole de Kyoto de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. **Adoption** • Loi nº 2015-031 du 12 février 2016 relative à la Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes. • Stratégie d'adaptation et d'atténuation aux effets et impacts du changement climatique en matière d'agriculture, d'élevage et de pêche en 2013. • Stratégie nationale de gestion des risques et des catastrophes en 2015. • Programme d'action national d'adaptation (PANA) (2006). • Politique nationale de lutte contre le changement climatique (2010). • Stratégie nationale du mécanisme de développement propre (2016-2020).

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable (*suite*).	
Cible 2.5 D'ici à 2020, préserver la diversité génétique des semences, des cultures et des animaux d'élevage ou domestiqués et des espèces sauvages apparentées, y compris au moyen de banques de semences et de plantes bien gérées et diversifiées aux niveaux national, régional et international, et favoriser l'accès aux avantages que présentent l'utilisation des ressources génétiques et du savoir traditionnel associé ainsi que le partage juste et équitable de ces avantages comme convenu à l'échelle internationale.	**Ratifications des conventions internationales** • Loi n° 95-013 du 09 août 1995 portant autorisation de la ratification de la Convention sur la diversité biologique. • Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. • Loi n° 2005-033 du 30 janvier 2006 portant adoption de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel. • Loi n° 2005-042 du 15 février 2006 autorisant la ratification du Traité international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. • Loi n° 2013-010 du 12 juin 2013 autorisant la ratification du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relative à la Convention sur la diversité biologique. **Adoption** • Décret n° 2017-066 du 31 janvier 2017 portant réglementation de l'accès et du partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.
ODD 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge.	
Cible 3.9 D'ici à 2030, réduire nettement le nombre de décès et de maladies dus à des substances chimiques dangereuses et à la pollution et à la contamination de l'air, de l'eau et du sol.	**Ratifications des conventions internationales** • Loi n° 2014-028 autorisant la ratification de la Convention de Minamata sur le mercure. • Décret n° 96-321 du 02 mai 1996 portant ratification de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone et du Protocole de Montréal relatif aux substances appauvrissant la couche d'ozone. • Décret n° 2005-512 du 03 août 2005 portant ratification de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. **Adoption** • Loi n° 99-021 du 19 août 1999 sur la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles. • Loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement Malagasy actualisée. • Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié par le décret n° 2004-167 du 03 février 2004 relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable.	
Cible 6.3 D'ici à 2030, améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant nettement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau.	• Élaboration de plan d'action relatif à l'Approche stratégique pour la gestion internationale des produits chimiques. • Loi n° 98-022 du 20 janvier 1999 portant ratification de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. • Décret n° 2005-512 du 03 août 2005 portant ratification de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. • Loi n° 98-029 du 20 janvier 1999 portant Code de l'eau. • Loi n° 2011-002 du 15 juillet 2011 portant Code de la santé. • Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement. • Décret n° 2003-193 du 04 mars 2003, portant fonctionnement et organisation du Service public de l'eau potable et assainissement des eaux usées domestiques.
Cible 6.6 D'ici à 2020, protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau, notamment les montagnes, les forêts, les zones humides, les rivières, les aquifères et les lacs.	**Ratifications des conventions internationales** • Loi n° 99-034 portant ratification de la Convention de Ramsar sur les zones humides. • Loi n° 95-013 du 09 août 1995 portant autorisation de la ratification de la Convention sur la diversité biologique. **Adoption** • Loi n° 97-017 du 08 août 1997 portant révision de la législation forestière. • Décret n° 97-1200 du 2 octobre 1997 portant adoption de la Politique forestière Malagasy. • Loi n° 2015-003 du 19 février 2015 portant Charte de l'environnement Malagasy actualisée. • Loi n° 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable (*suite*).	
Cible 6.b Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement.	• Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement. • Décret n° 2000-027 du 13 janvier 2000 du ministère de l'Environnement relatif aux communautés de base chargées de la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. • Arrêté n° 6830-2001 du 28 juin 2001 fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale.
ODD 7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable.	
Cible 7.2 D'ici à 2030, accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial.	
Cible 7.b D'ici à 2030, développer l'infrastructure et améliorer la technologie afin de fournir des services énergétiques modernes et durables à tous les habitants des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés, des petits États insulaires en développement et des pays en développement sans littoral, dans le respect des programmes d'aide qui les concernent.	• Adoption de la Lettre de Politique de l'énergie de Madagascar 2015-2030. • Loi n° 2002-001 du 07 octobre 2002 portant création du Fonds national de l'électricité. • Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière. • Décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 fixant les modalités de délégation de gestion des forêts de l'État à des personnes publiques ou privées. • Décret n° 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'État. • Décret n° 97-1200 du 02 octobre 1997 portant adoption de la Politique forestière Malagasy.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.	
Cible 11.4 Redoubler d'efforts pour protéger et préserver le patrimoine culturel et naturel mondial.	• Ratifications des conventions internationales • Ratification de la Convention de l'UNESCO sur la protection du patrimoine naturel et culturel (1972). • Loi nº 2005-033 du 30 janvier 2006 portant adoption de la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel. • Loi nº 95-013 du 09 août 1995 portant autorisation de la ratification de la Convention sur la diversité biologique. • Adoption • Loi nº 2013-017 du 12 décembre 2013 relative à la sauvegarde du patrimoine immatériel national.
Cible 11.5 D'ici à 2030, réduire nettement le nombre de personnes tuées et le nombre de personnes touchées par les catastrophes, y compris celles qui sont liées à l'eau, et réduire nettement la part du produit intérieur brut mondial représentée par les pertes économiques directement imputables à ces catastrophes, l'accent étant mis sur la protection des pauvres et des personnes en situation vulnérable.	**Ratification des conventions internationales** • Ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique en 1998. • Loi nº 2003-009 du 03 septembre 2003 autorisant la ratification du Protocole de Kyoto de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. **Adoption** • Loi nº 2015-031 du 12 février 2016 relative à la Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes. • Loi nº 98-029 du 20 janvier 1999 portant Code de l'eau. • Loi nº 99-023 du 19 août 1999 réglementant la maîtrise d'ouvrage public et la maîtrise d'œuvre privée pour des travaux d'intérêt général. • Décret nº 2015- 1042 portant directive nationale pour des infrastructures d'alimentation en eau potable à l'échelle communautaire résistantes aux aléas climatiques. • Programme d'action national d'adaptation (PANA) (2006). • Politique nationale de lutte contre le changement climatique (2010). • Stratégie nationale du mécanisme de développement propre (2016-2020).

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables (*suite*).	
Cible 11.6 D'ici à 2030, réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant, y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets.	**Ratification des conventions internationales** • Décret n° 96-321 du 02 mai 1996 portant ratification de la Convention de Vienne sur la protection de la couche d'ozone et le Protocole de Montréal relatif aux substances appauvrissant la couche d'ozone. • Décret n° 2005-512 du 03 août 2005 portant ratification de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. **Adoption** • Loi n° 97-024 du 14 août 1997 portant régime national de la normalisation et de la certification des produits, biens et services. • Loi n° 2015 – 051 du 03 février 2016 portant orientation de l'aménagement du territoire. • Loi n° 2015- 052 du 03 février 2016 relative à l'urbanisme et à l'habitat. • Décret n° 99-954 du 15 décembre 1999 modifié relatif à la mise en compatibilité des investissements avec l'environnement. • Décret n° 99-024 du 20 janvier 1999 portant création, organisation et fonctionnement du Conseil national de normalisation.
Cible 11.b D'ici à 2020, accroître nettement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes, et élaborer et mettre en œuvre, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), une gestion globale des risques de catastrophe à tous les niveaux.	**Ratifications des conventions internationales** • Ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique (1998). • Loi n° 2003-009 du 03 septembre 2003 autorisant la ratification du Protocole de Kyoto de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. **Adoption** • Loi n° 2015-031 du 12 février 2016 relative à la Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes. • Décret n° 2004-635 du 15 juin 2004, modifiant le Décret n° 2003-941 du 9 septembre 2003 relatif à la surveillance de l'eau, au contrôle des eaux destinées à la consommation humaine et aux priorités d'accès à la ressource en eau. • Décret n° 2006-892 fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Cellule de prévention et de gestion des urgences.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 12 : Établir des modes de consommation et de production durables.	
Cible 12.2 D'ici à 2030, parvenir à une gestion durable et à une utilisation rationnelle des ressources naturelles.	• Loi nº 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. • Loi nº 2015-003 du 19 février 2015 portant Charte de l'environnement Malagasy actualisée.
Cible 12.4 D'ici à 2020, parvenir à une gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques et de tous les déchets tout au long de leur cycle de vie, conformément aux principes directeurs arrêtés à l'échelle internationale, et réduire nettement leur déversement dans l'air, l'eau et le sol, afin de minimiser leurs effets négatifs sur la santé et l'environnement.	**Ratifications des conventions internationales** • Loi nº 2016-025 du 30 juin 2016 autorisant l'adhésion de Madagascar à la Convention commune du 5 septembre 1997 sur la sûreté de la gestion du combustible usé et sur la sûreté de la gestion des déchets radioactifs. • Loi nº 98-022 du 20 janvier 1999 portant ratification par Madagascar de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination. • Ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1998). • Loi nº 2003-009 du 03 septembre 2003 autorisant la ratification du Protocole de Kyoto de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. **Adoption** • Décret nº 2015-930 du 09 juin 2015, portant classification et gestion écologiquement rationnelle des déchets d'équipements électroniques et électriques. • Décret nº 2012-753 portant interdiction de l'importation des déchets dans le cadre de la Convention de Bâle à Madagascar jusqu'à l'installation de centres de traitement adéquats. • Décret nº 2012-754 du 07/08/12, fixant procédure de gestion des produits en fin de vie, sources de déchets et des déchets dangereux nuisibles à l'environnement dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de Bâle.
ODD 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.	
Cible 13.2 Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales.	**Ratifications des conventions internationales** • Ratification de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (1998). • Loi nº 2003-009 du 03 septembre 2003 autorisant la ratification du Protocole de Kyoto de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. **Adoption** • Loi nº 2015-051 du 03 février 2016 portant orientation de l'aménagement du territoire. • Loi nº 2015-031 du 12 février 2016 relative à la Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions (*suite*).	
Cible 13.3 Améliorer l'éducation, la sensibilisation et les capacités individuelles et institutionnelles en ce qui concerne l'adaptation aux changements climatiques, l'atténuation de leurs effets et la réduction de leur impact et les systèmes d'alerte rapide.	**Adoption** • Décret n° 2002-751 du 31 juillet 2002 fixant la Politique nationale d'éducation relative à l'environnement. • Décret n° 2003-439 du 27 mars 2003 instituant une cellule Environnement au sein de chaque ministère. • Plan d'action national de lutte contre le changement climatique. • Programme d'action national d'adaptation au changement climatique.
Cible 13.b Promouvoir des mécanismes de renforcement des capacités afin que les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement se dotent de moyens efficaces de planification et de gestion pour faire face aux changements climatiques, l'accent étant mis, notamment, sur les femmes, les jeunes, la population locale et les groupes marginalisés.	• Plan directeur de la recherche sur l'environnement liée au changement climatique (2015-2019). • Stratégie d'adaptation et d'atténuation aux effets et impacts du changement climatique (2010).
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.	
Cible 14.1 D'ici à 2025, prévenir et réduire nettement la pollution marine de tous types, en particulier celle résultant des activités terrestres, y compris les déchets en mer et la pollution par les nutriments.	**Ratification des conventions internationales** • Loi n° 2004-037 autorisant la ratification de la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution par les navires (MARPOL 73/78) et ses annexes. • Loi n° 2001-012 du 07 novembre 2001 autorisant la ratification de la Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC). • Loi n° 2001-011 du 07 novembre 2001 autorisant la ratification de la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (Convention OPRC 90). • Loi n° 2001-013 du 07 novembre 2001 autorisant la ratification de la Convention internationale de 1992 portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL).

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable (*suite*).	
	Ratification des conventions internationales (*suite*) • Loi n° 98-004 du 19 février autorisant la ratification de la Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique de l'Est. • Loi n° 2000-020 du 28 novembre 2000 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. **Adoption** • Loi n° 99-021 du 19 août 1999 sur la politique de gestion et de contrôle des pollutions industrielles. • Loi n° 2004-019 du 19 août 2004 portant mise en œuvre des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement marin et côtier contre la pollution par les déversements des hydrocarbures. • Décret n° 2014-1587 du 07 octobre 2014 portant interdiction de l'importation, de la commercialisation et de l'utilisation des sachets et des sacs plastiques sur le territoire national Malagasy.
Cible 14.2 D'ici à 2020, gérer et protéger durablement les écosystèmes marins et côtiers, notamment en renforçant leur résilience, afin d'éviter les graves conséquences de leur dégradation et prendre des mesures en faveur de leur restauration pour rétablir la santé et la productivité des océans.	**Ratification des conventions internationales** • Loi n° 98-004 du 19 février autorisant la ratification de la Convention de Nairobi pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de l'Afrique de l'Est. • Loi n° 2000-020 du 28 novembre 2000 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. **Adoption** • Décret n° 2010-137 du 23 mars 2010 portant réglementation de la gestion intégrée des zones côtières et marines de Madagascar.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable (*suite*).	
Cible 14.4 D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques.	**Ratification des conventions internationales** • Loi n° 2000-020 du 28 novembre 2000 autorisant la ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer. **Adoption** • Loi n° 2015-053 du 16 décembre 2015 portant Code de la pêche et de l'aquaculture.
Cible 14.5 D'ici à 2020, préserver au moins 10 % des zones marines et côtières, conformément au droit national et international et compte tenu des meilleures informations scientifiques disponibles.	• Loi n° 99-028 du 03 février 2000 portant refonte du Code maritime.
Cible 14.c Améliorer la conservation et l'utilisation durable des océans et de leurs ressources en application des dispositions du droit international, énoncées dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, qui fournit le cadre juridique requis pour la conservation et l'utilisation durable des océans et de leurs ressources, comme il est rappelé au paragraphe 158 de « L'avenir que nous voulons ».	**Ratification des conventions internationales** • Loi n° 2001-011 du 07 novembre 2001 autorisant la ratification de la Convention internationale de 1990 sur la préparation, la lutte et la coopération en matière de pollution par les hydrocarbures (Convention OPRC 90). • Loi n° 2001-012 du 07 novembre 2001 autorisant la ratification de la Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (CLC). • Loi n° 2001-013 du 07 novembre 2001 autorisant la ratification de la Convention internationale de 1992 portant création d'un fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures (FIPOL). **Adoption** • Loi n° 2004-019 du 19 août 2004 portant mise en œuvre des conventions internationales relatives à la protection de l'environnement marin et côtier contre la pollution par les déversements des hydrocarbures.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.	
Cible 15.1 D'ici à 2020, garantir la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes, en particulier des forêts, des zones humides, des montagnes et des zones arides, conformément aux obligations découlant des accords internationaux.	**Ratification des conventions internationales** • Loi n° 95-013 du 09 août 1995 portant autorisation de la ratification de la Convention sur la diversité biologique. • Loi 98-003 du 19 février 1998 autorisant la ratification de la Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau (1971). • Loi n° 96-023 du 04 septembre 1996 portant ratification de la Convention sur la désertification. **Adoption** • Décret 199-03 du 11 mars 2003 portant adoption du Plan d'action national de lutte contre la désertification. • Décret n° 2016-128 du 23 février 2016 portant adoption de la Stratégie et plans d'action nationaux pour la biodiversité de Madagascar de 2015-2025. • Décret n° 2003-439 du 27 mars 2003 instituant une cellule Environnement au sein de chaque ministère.
Cible 15.2 D'ici à 2020, promouvoir la gestion durable de tous les types de forêt, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître nettement le boisement et le reboisement au niveau mondial.	**Ratification des conventions internationales** • Ratification en 1998 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. • Loi n° 2003-009 du 03 septembre 2003 autorisant la ratification du Protocole de Kyoto de la Convention-cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques. • Loi n° 95-013 du 09 août 1995 autorisant la ratification de la Convention sur la diversité biologique. **Adoption** • Loi n° 2015-005 du 22 janvier 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées. • Loi n° 97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière. • Décret n° 2013-785 du 22 octobre 2013 fixant les modalités de délégation de gestion des forêts de l'État à des personnes publiques ou privées. • Décret n° 2012-690 du 10 juillet 2012 fixant les procédures d'approbation des projets carbones et la mise en place et gestion du registre national carbone à Madagascar. • Décret n° 2000-383 du 7 juin 2000, relatif au reboisement.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité (*suite*).	
Cible 15.3 D'ici à 2030, lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la désertification, la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde sans dégradation des terres.	**Ratification des conventions internationales** • Loi n° 96-023 du 04 septembre 1996 portant ratification de la Convention sur la désertification. **Adoption** • Loi n° 96-025 du 30 septembre 1996 relative à la gestion locale des ressources naturelles renouvelables. • Décret n° 2001-122 du 14 février 2001 fixant les conditions de mise en œuvre de la gestion contractualisée des forêts de l'État. • Décret n° 2003-439 du 27 mars 2003 instituant une cellule Environnement au sein de chaque ministère.
Cible 15.5 Prendre d'urgence des mesures énergiques pour réduire la dégradation du milieu naturel, mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et, d'ici à 2020, protéger les espèces menacées et prévenir leur extinction.	**Ratification des conventions internationales** • Loi n° 2006-002 autorisant la ratification de la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, dite Convention de Bonn. • Loi n° 95-013 du 09 août 1995 autorisant la ratification de la Convention sur la diversité biologique. • Ordonnance 75-014 du 05 août 1975 portant ratification de la Convention internationale sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. **Adoption** • Loi n° 2015-056 du 17 décembre 2015 portant création de la « chaine spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et/ou de bois d'ébène » et répression des infractions relatives aux bois de rose et/ou bois d'ébène. • Décret n° 2016-128 du 23 février 2016 portant adoption de la Stratégie et plans d'action nationaux pour la biodiversité de Madagascar de 2015-2025.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité (*suite*).	
Cible 15.6 Favoriser le partage juste et équitable des bénéfices découlant de l'utilisation des ressources génétiques et promouvoir un accès approprié à celles-ci, ainsi que cela a été décidé à l'échelle internationale.	**Ratification des conventions internationales** • Loi nº 95-013 du 09 Août 1995 autorisant la ratification de la Convention sur la diversité biologique. • Loi nº 2005-042 du 25 novembre 2005 autorisant la ratification du traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. • Loi nº 2013-010 du 12 juin 2013 autorisant la ratification du Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation, relatif à la Convention sur la diversité biologique. **Adoption** • Décret nº 2017-066 du 31 janvier 2017 portant réglementation de l'accès et du partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques.
Cible 15.7 Prendre d'urgence des mesures pour mettre un terme au braconnage et au trafic d'espèces végétales et animales protégées et s'attaquer au problème sous l'angle de l'offre et de la demande.	**Ratification des conventions internationales** • Ordonnance 75-014 du 05 août 1975 portant ratification de la Convention internationale sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. **Adoption** • Loi nº 2005 018 du 17 octobre 2005 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages. • Décret nº 2006-097 du 31 janvier 2006 fixant les modalités d'application de la Loi sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages.
Cible 15.8 D'ici à 2020, prendre des mesures pour empêcher l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, atténuer sensiblement les effets que ces espèces ont sur les écosystèmes terrestres et aquatiques et contrôler ou éradiquer les espèces prioritaires.	**Ratification des conventions internationales** • Loi nº 95-013 du 09 août 1995 autorisant la ratification de la Convention sur la diversité biologique. • Loi nº 2003-032 du 20 novembre 2003 autorisant la ratification du Protocole de Cartagena sur la biosécurité. **Adoption** • Loi nº 2015-005 du 26 février 2015 portant refonte du Code de gestion des aires protégées. • Loi nº 2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement Malagasy actualisée. • Politique et structure nationale de biosécurité à Madagascar. • Formation sur le centre d'échange d'information en biosécurité.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité (*suite*).	
Cible 15.9 D'ici à 2020, intégrer la protection des écosystèmes et de la biodiversité dans la planification nationale, dans les mécanismes de développement, dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans la comptabilité.	**Ratification des conventions internationales** • Loi n° 95-013 du 09 août 1995 autorisant la ratification de la Convention sur la diversité biologique. **Adoption** • Décret n° 2016-128 du 23 février 2016 portant adoption de la Stratégie et plans d'action nationaux pour la biodiversité de Madagascar de 2015-2025. • Adoption du Plan national de développement 2015-2019. • Adoption de paiement pour services environnementaux.
ODD 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.	
Cible 16.3 Promouvoir l'état de droit dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice.	• Loi n° 2015-003 du 20 janvier 2015 portant Charte de l'environnement Malagasy actualisé. • Loi n° 2015-001 du 12 février 2015 relative au Haut Conseil pour la défense de la démocratie et de l'État de droit.
Cible 16.5 Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes.	• Loi n° 2004-030 du 9 septembre 2004 sur la lutte contre la corruption et ses textes d'application. • Loi n° 2004-020 du 19 août 2004 sur le blanchiment d'argent, le dépistage, la confiscation et la coopération internationale en matière de produits de crime. • Décret n° 2003-1158 portant Code de déontologie de l'Administration et de la bonne conduite des agents de l'État. • Décret n° 2005-086 du 15 février 2005 portant mise en place d'un service de renseignements financiers chargé de recevoir, d'analyser, et traiter les déclarations de soupçons.
Cible 16.10 Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux.	• Adoption de la Charte relative à l'accès à l'information et au partage de connaissances. • Arrêté n° 6830/2001 du 28 juin 2001 fixant les modalités et les procédures de participation du public à l'évaluation environnementale.

Annexe 8 Indicateurs juridiques des ODD : Tunisie

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 2 : Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable.	
Cible 2.5 D'ici à 2020, préserver la diversité génétique des semences, des cultures et des animaux d'élevage ou domestiqués et des espèces sauvages apparentées, y compris au moyen de banques de semences et de plantes bien gérées et diversifiées aux niveaux national, régional et international, et favoriser l'accès aux avantages que présentent l'utilisation des ressources génétiques et du savoir traditionnel associé ainsi que le partage juste et équitable de ces avantages, comme convenu à l'échelle internationale.	• Ratification de la Convention sur la diversité biologique (1992) telle que complétée par le Protocole de Carthagène (2002). • Degré d'intégration de cet accord en droit interne.
Cible 2.a Accroître, notamment grâce au renforcement de la coopération internationale, l'investissement dans l'infrastructure rurale, les services de recherche et de vulgarisation agricoles et la mise au point de technologies et de banques de plantes et de gènes d'animaux d'élevage, afin de renforcer les capacités productives agricoles des pays en développement, en particulier des pays les moins avancés.	• Existence d'une banque des gènes. • Existence d'une réglementation (loi) relative aux OGM (interdiction/autorisation sous condition, etc.).
ODD 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge.	
Cible 3.3 D'ici à 2030, mettre fin à l'épidémie de sida, à la tuberculose, au paludisme et aux maladies tropicales négligées et combattre l'hépatite, les maladies transmises par l'eau et autres maladies transmissibles.	• Existence d'un régime juridique de l'eau et de l'assainissement, ainsi que d'une réglementation des pollutions et nuisances hydriques. • Existence d'organismes publics de gestion de l'eau potable et de l'assainissement.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 3 : Permettre à tous de vivre en bonne santé et promouvoir le bien-être de tous à tout âge (*suite*).	
Cible 3.9 D'ici à 2030, réduire nettement le nombre de décès et de maladies dus à des substances chimiques dangereuses et à la pollution et à la contamination de l'air, de l'eau et du sol.	• Ratification de la Convention sur les polluants organiques persistants (2001). • Ratification de la Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux (1998). • Existence d'une législation relative aux déchets, incluant la réglementation des déchets dangereux. • Existence d'une réglementation relative à la pollution de l'air, des eaux, du sol. • Existence d'une réglementation de l'usage des pesticides en agriculture.
ODD 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable.	
Cible 6.1 D'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable.	• Consécration du droit à l'eau (Constitution, loi-cadre…). • Existence d'un ministère ou d'un ou plusieurs services au sein d'un ou plusieurs ministères responsables de la question de l'eau et de l'approvisionnement en eau potable.
Cible 6.2 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats et mettre fin à la défécation en plein air, en accordant une attention particulière aux besoins des femmes et des filles et des personnes en situation vulnérable.	• Consécration du droit à l'assainissement. • Existence d'une législation protectrice des catégories vulnérables pour ce qui est de leur accès à l'eau et à l'assainissement. • Existence d'institutions ou organismes d'assainissement sur tout ou partie du territoire.
Cible 6.3 D'ici à 2030, améliorer la qualité de l'eau en réduisant la pollution, en éliminant l'immersion de déchets et en réduisant au minimum les émissions de produits chimiques et de matières dangereuses, en diminuant de moitié la proportion d'eaux usées non traitées et en augmentant nettement à l'échelle mondiale le recyclage et la réutilisation sans danger de l'eau.	• Existence d'une réglementation de l'assainissement et de la lutte contre la pollution hydrique. • Existence d'une réglementation de la réutilisation des eaux usées traitées et des boues des stations d'épuration.
Cible 6.4 D'ici à 2030, faire en sorte que les ressources en eau soient utilisées beaucoup plus efficacement dans tous les secteurs et garantir la viabilité des prélèvements et de l'approvisionnement en eau douce afin de remédier à la pénurie d'eau et de réduire nettement le nombre de personnes qui manquent d'eau.	• Existence d'une réglementation de la gestion rationnelle de l'eau.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 6 : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable (*suite*).	
Cible 6.5 D'ici à 2030, assurer la gestion intégrée des ressources en eau à tous les niveaux, y compris au moyen de la coopération transfrontière selon qu'il convient.	• Existence d'une réglementation de la GIRE. • Existence d'accords relatifs à la gestion commune de ressources en eau partagées.
Cible 6.6 D'ici à 2020, protéger et restaurer les écosystèmes liés à l'eau, notamment les montagnes, les forêts, les zones humides, les rivières, les aquifères et les lacs.	• Existence d'une réglementation des écosystèmes fragiles tels que montagnes, forêts, zones humides, etc.
Cible 6.a D'ici à 2030, développer la coopération internationale et l'appui au renforcement des capacités des pays en développement en ce qui concerne les activités et programmes relatifs à l'eau et à l'assainissement, y compris la collecte, la désalinisation et l'utilisation rationnelle de l'eau, le traitement des eaux usées, le recyclage et les techniques de réutilisation.	• Existence de projets et programmes de transfert de technologies non polluantes, de techniques d'utilisation rationnelle et de recyclage et de réutilisation des eaux usées.
Cible 6.b Appuyer et renforcer la participation de la population locale à l'amélioration de la gestion de l'eau et de l'assainissement.	• Existence de dispositifs de participation des populations locales à la gestion de l'eau (consultation, concertation). • Participation des ONG locales à la gestion de l'eau (sensibilisation, actions).
ODD 7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable.	
Cible 7.1 D'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable.	• Existence d'une réglementation de l'énergie garantissant à tous un droit d'accès à un coût abordable.
Cible 7.2 D'ici à 2030, accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial.	• Existence d'une réglementation de l'exploitation et de l'usage des énergies renouvelables et de l'économie d'énergie.
ODD 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.	
Cible 11.4 : Redoubler d'efforts pour protéger et préserver le patrimoine culturel et naturel mondial.	• Consécration du droit à la culture (Constitution, loi). • Ratification de la Convention de 1972 sur le patrimoine mondial naturel et culturel. • Existence de sites classés du patrimoine mondial. • Existence d'une législation interne protectrice du patrimoine naturel et culturel.

OBJECTIFS ET CIBLES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE	INDICATEURS JURIDIQUES PROPOSÉS
ODD 11 : Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables (*suite*).	
Cible 11.6 D'ici à 2030, réduire l'impact environnemental négatif des villes par habitant, y compris en accordant une attention particulière à la qualité de l'air et à la gestion, notamment municipale, des déchets.	• Existence d'une réglementation de la qualité de l'air. • Existence d'une législation relative aux déchets et à leur recyclage. • Organismes publics/privés de collecte et de gestion des déchets. • Réglementation de filières de recyclage.
Cible 11.7 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, en particulier des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, à des espaces verts et des espaces publics sûrs.	• Réglementation des espaces verts municipaux (parcs urbains).
Cible 11.a Favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale.	• Réglementation de l'aménagement du territoire (planification territoriale), de l'urbanisme et de la construction.
Cible 11.b D'ici à 2020, accroître nettement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes, et élaborer et mettre en œuvre, conformément au Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe (2015-2030), une gestion globale des risques de catastrophe à tous les niveaux.	• Adhésion au cadre d'action de Sendai et dispositifs de mise en œuvre. • Stratégie d'adaptation aux changements climatiques. • Existence de plans nationaux d'intervention urgente en cas de catastrophe.
ODD 12 : Établir des modes de consommation et de production durables.	
Cible 12.2 D'ici à 2030, parvenir à une gestion durable et à une utilisation rationnelle des ressources naturelles.	• Existence d'une législation protectrice des ressources naturelles (texte global ou textes sectoriels).
Cible 12.4 D'ici à 2020, parvenir à une gestion écologiquement rationnelle des produits chimiques et de tous les déchets tout au long de leur cycle de vie, conformément aux principes directeurs arrêtés à l'échelle internationale, et réduire nettement leur déversement dans l'air, l'eau et le sol, afin de minimiser leurs effets négatifs sur la santé et l'environnement.	• Réglementation de l'usage des produits chimiques. • Seuils de pollution tolérables des milieux (air, eau, sols). • Réglementation de la dépollution. • Existence de sanctions en cas d'irrespect de cette réglementation.
Cible 12.5 D'ici à 2030, réduire nettement la production de déchets par la prévention, la réduction, le recyclage et la réutilisation.	• Réglementation des déchets et du recyclage. • Réglementation de filières de recyclage.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 12 : Établir des modes de consommation et de production durables (*suite*).	
Cible 12.6 Encourager les entreprises, en particulier les grandes entreprises et les sociétés transnationales, à adopter des pratiques viables et à intégrer dans les rapports qu'elles établissent des informations sur la viabilité.	• Existence d'une réglementation de la gestion durable et rationnelle des ressources naturelles par les entreprises et organisations, notamment à travers la promotion et l'incitation à la RSE/RSO.
Cible 12.7 Promouvoir des pratiques durables dans le cadre de la passation des marchés publics, conformément aux politiques et priorités nationales.	• Existence d'une réglementation des marchés publics promouvant des achats publics durables.
Cible 12.b Mettre au point et utiliser des outils de contrôle de l'impact sur le développement durable d'un tourisme durable créateur d'emplois et valorisant la culture et les produits locaux.	• Existence d'une réglementation du tourisme durable.
Cible 12.c Rationaliser les subventions aux combustibles fossiles qui sont source de gaspillage, grâce à l'élimination des distorsions du marché, eu égard au contexte national, y compris au moyen de la restructuration de la fiscalité et de la suppression progressive des subventions préjudiciables qui sont en place, en mettant en évidence leur impact sur l'environnement, en tenant pleinement compte des besoins et de la situation propres aux pays en développement et en réduisant au minimum les éventuels effets négatifs sur le développement de ces pays tout en protégeant les pauvres et les populations concernées.	• Existence d'une taxation environnementale sous forme de taxes et redevances de pollution.
ODD 13 : Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions.	
Cible 13.2 Incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales.	• Loi spéciale sur le changement climatique. • Incorporation de l'Accord de Paris dans le droit national, etc.
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable.	
Cible 14.4 D'ici à 2020, réglementer efficacement la pêche, mettre un terme à la surpêche, à la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et aux pratiques de pêche destructrices et exécuter des plans de gestion fondés sur des données scientifiques, l'objectif étant de rétablir les stocks de poissons le plus rapidement possible, au moins à des niveaux permettant d'obtenir un rendement constant maximal compte tenu des caractéristiques biologiques.	• Existence d'une réglementation de la pêche incluant notamment des sanctions en cas d'infraction. • Existence de corps de contrôle permettant de vérifier l'application des textes.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 14 : Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable (*suite*).	
Cible 14.5 D'ici à 2020, préserver au moins 10 % des zones marines et côtières, conformément au droit national et international et compte tenu des meilleures informations scientifiques disponibles.	• Existence de textes juridiques relatifs à la protection des aires marines et côtières. • Existence d'institutions nationales chargées d'appliquer ces textes.
Cible 14.6 D'ici à 2020, interdire les subventions à la pêche qui contribuent à la surcapacité et à la surpêche, supprimer celles qui favorisent la pêche illicite, non déclarée et non réglementée et s'abstenir d'en accorder de nouvelles, sachant que l'octroi d'un traitement spécial et différencié efficace et approprié aux pays en développement et aux pays les moins avancés doit faire partie intégrante des négociations sur les subventions à la pêche menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce.	• Existence d'incitations financières ou fiscales en matière de pêche. • Ratification des accords conclus sous les auspices de l'OMC. • Existence d'un contentieux (y compris international) en matière de pêche.
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité.	
Cible 15.1 D'ici à 2020, garantir la préservation, la restauration et l'exploitation durable des écosystèmes terrestres et des écosystèmes d'eau douce et des services connexes, en particulier des forêts, des zones humides, des montagnes et des zones arides, conformément aux obligations découlant des accords internationaux.	• Ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation (1997). • Existence d'une réglementation interne protectrice des écosystèmes terrestres, hydriques, forestiers, montagneux, etc.
Cible 15.2 D'ici à 2020, promouvoir la gestion durable de tous les types de forêts, mettre un terme à la déforestation, restaurer les forêts dégradées et accroître nettement le boisement et le reboisement au niveau mondial.	• Adhésion à la déclaration non contraignante sur les forêts (Rio, 1992). • Existence d'une réglementation protectrice des forêts.
Cible 15.3 D'ici à 2030, lutter contre la désertification, restaurer les terres et sols dégradés, notamment les terres touchées par la désertification, la sécheresse et les inondations, et s'efforcer de parvenir à un monde sans dégradation des terres.	• Ratification de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. • Adoption de mécanismes internes de mise en œuvre de la Convention.
Cible 15.5 Prendre d'urgence des mesures énergiques pour réduire la dégradation du milieu naturel, mettre un terme à l'appauvrissement de la biodiversité et, d'ici à 2020, protéger les espèces menacées et prévenir leur extinction.	• Ratification de la Convention sur la diversité biologique (Rio, 1992). • Existence d'une réglementation interne protectrice de la biodiversité et/ou de certaines espèces en particulier.

Objectifs et cibles de développement durable	Indicateurs juridiques proposés
ODD 15 : Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des terres et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité (*suite*).	
Cible 15.7 Prendre d'urgence des mesures pour mettre un terme au braconnage et au trafic d'espèces végétales et animales protégées et s'attaquer au problème sous l'angle de l'offre et de la demande.	• Ratification de la Convention CITES (1973). • Existence d'une réglementation interne du braconnage et du trafic d'espères végétales et animales protégées.
Cible 15.9 D'ici à 2020, intégrer la protection des écosystèmes et de la biodiversité dans la planification nationale, dans les mécanismes de développement, dans les stratégies de réduction de la pauvreté et dans la comptabilité.	• Réglementation de l'élaboration des plans et programmes intégrant la protection des écosystèmes et de la biodiversité.
ODD 16 : Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous.	
Cible 16.3 Promouvoir l'état de droit dans l'ordre interne et international et garantir à tous un égal accès à la justice.	• Existence de textes admettant l'accès à la justice des associations et ONG environnementales. • Nombre de tribunaux spécialisés en matière environnementale. • Nombre de procureurs spécialisés en matière environnementale.
Cible 16.5 Réduire nettement la corruption et la pratique des pots-de-vin sous toutes leurs formes.	• Existence de textes organisant la lutte contre la corruption et le blanchiment d'argent.
Cible 16.6 Mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux.	• Existence d'institutions efficaces, responsables et transparentes en matière de protection de l'environnement et de lutte contre la pollution.
Cible 16.7 Faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation à tous les niveaux caractérisent la prise de décisions.	• Existence de mécanismes de participation du public et des ONG aux prises de décisions en matière environnementale.
Cible 16.10 Garantir l'accès public à l'information et protéger les libertés fondamentales, conformément à la législation nationale et aux accords internationaux.	• Existence d'une législation garantissant le droit du public à l'information (Constitution, lois, etc.), notamment en matière environnementale.
Cible 16.b Promouvoir et appliquer des lois et politiques non discriminatoires pour le développement durable.	• Existence de textes et institutions de mise en œuvre les instruments internationaux des droits de l'homme. • Existence de recours et de dispositifs de recueil de plaintes et doléances et de restauration de droits.

ORGANISATION INTERNATIONALE DE la francophonie

INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE IFDD

L'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD) est un organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et son siège est à Québec.

À l'origine dénommé *Institut de l'Énergie des Pays ayant en commun l'usage du Français (IEPF)*, l'IFDD est né en 1988 peu après le II[e] Sommet de la Francophonie, tenu à Québec en 1987. Sa création faisait suite aux crises énergétiques mondiales et à la volonté des chefs d'État et de gouvernement des pays francophones de conduire une action concertée visant le développement du secteur de l'énergie dans les pays membres. En 1996, l'Institut inscrit les résolutions du Sommet de la Terre de Rio-1992 comme fil directeur de son action et devient l'*Institut de l'énergie et de l'environnement de la Francophonie*. Et en 2013, à la suite de la Conférence de Rio+20, il prend la dénomination *Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD)*.

Sa mission est de contribuer :

- à la formation et au renforcement des capacités des différentes catégories d'acteurs de développement des pays de l'espace francophone dans les secteurs de l'énergie et de l'environnement pour le développement durable ;
- à l'accompagnement des acteurs de développement dans des initiatives relatives à l'élaboration et à la mise en oeuvre des programmes de développement durable ;
- à la promotion de l'approche développement durable dans l'espace francophone ;
- au développement de partenariats dans les différents secteurs de développement économique et social, notamment l'environnement et l'énergie, pour le développement durable.

L'action de l'IFDD s'inscrit dans le Cadre stratégique de la Francophonie, au sein de la mission D « Développement durable, économie et solidarité » et de l'Objectif stratégique 7 « Contribuer à l'élaboration et à la mise en oeuvre du Programme de développement pour l'après-2015 et des Objectifs du développement durable ».

L'Institut est notamment chef de file des deux programmes suivants de la programmation 2015-2018 de l'OIF, mis en œuvre en partenariat avec d'autres unités de l'OIF :

- Accroître les capacités des pays ciblés à élaborer et à mettre en oeuvre des stratégies régionales nationales et locales de développement durable, inclusives, participatives et axées sur les résultats, aux niveaux régional, national et local ;
- Renforcer les capacités des acteurs francophones en vue d'une participation active aux négociations et décisions internationales sur l'économie, l'environnement et le développement durable, ainsi que leur mise en œuvre.

www.ifdd.francophonie.org

ORGANISATION INTERNATIONALE DE
la francophonie

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble à ce jour 84 États et gouvernements dont 54 membres, 4 membres associés et 26 observateurs. Le Rapport sur la langue française dans le monde 2014 établit à 274 millions le nombre de locuteurs du français.

Présente sur les cinq continents, l'OIF mène des actions politiques et de coopération dans les domaines prioritaires suivants : la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; l'éducation et la formation ; le développement durable et la solidarité. Dans l'ensemble de ses actions, l'OIF accorde une attention particulière aux jeunes et aux femmes ainsi qu'à l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

La Secrétaire générale conduit l'action politique de la Francophonie, dont elle est la porte-parole et la représentante officielle au niveau international. Madame Michaëlle Jean est la Secrétaire générale de la Francophonie depuis janvier 2015.

58 États et gouvernements membres

Albanie • Principauté d'Andorre • Arménie • Royaume de Belgique • Bénin • Bulgarie • Burkina Faso • Burundi • Cabo Verde • Cambodge • Cameroun • Canada • Canada-Nouveau-Brunswick • Canada-Québec • République centrafricaine • Chypre • Comores • Congo • République démocratique du Congo • Côte d'Ivoire • Djibouti • Dominique • Égypte • Ex-République yougoslave de Macédoine • France • Gabon • Ghana • Grèce • Guinée • Guinée-Bissau • Guinée équatoriale • Haïti • Laos • Liban • Luxembourg • Madagascar • Mali • Maroc • Maurice • Mauritanie • Moldavie • Principauté de Monaco • Niger • Nouvelle Calédonie • Qatar • Roumanie • Rwanda • Sainte-Lucie • Sao Tomé-et-Principe • Sénégal • Seychelles • Suisse • Tchad • Togo • Tunisie • Vanuatu • Vietnam • Fédération Wallonie-Bruxelles

26 observateurs

Argentine • Autriche • Bosnie-Herzégovine • Canada-Ontario • Corée du Sud • Costa Rica • Croatie • République dominicaine • Émirats arabes unis • Estonie • Géorgie • Hongrie • Kosovo • Lettonie • Lituanie • Mexique • Monténégro • Mozambique • Pologne • Serbie • Slovaquie • Slovénie • République tchèque • Thaïlande • Ukraine • Uruguay

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE
19-21, avenue Bosquet, 75007 Paris France
Tél. : +33 (0)1 44 37 33 00
www.francophonie.org

Ce livre introduit le lecteur à une méthode innovante utilisée par les acteurs du droit de l'environnement afin de rendre compte de l'effectivité de sa mise en œuvre. Les notions mises en avant s'appliquent à quiconque s'intéresse à la façon d'évaluer cette dernière avec précision.

L'objectif de cet ouvrage est de partager une méthodologie pour élaborer des indicateurs juridiques devant permettre d'évaluer l'application du droit de l'environnement sur une base scientifique. Les aspects suivants y sont présentés : la notion d'effectivité du droit, des expériences d'indicateurs juridiques, des indicateurs généraux et spéciaux pertinents pour cet exercice d'évaluation, un guide méthodologique, ainsi qu'un programme de suivi visant à rendre possible l'élaboration d'indicateurs juridiques en Afrique.

À la lecture de ce livre, vous serez mieux outillé pour évaluer et démontrer l'utilité du droit de l'environnement dans un contexte où il est difficile d'établir la contribution réelle de ce droit.

INSTITUT DE LA FRANCOPHONIE POUR LE DÉVELOPPEMENT DURABLE (IFDD)
56, RUE SAINT-PIERRE, 3e ÉTAGE, QUÉBEC (QUÉBEC) G1K 4A1 CANADA
L'IFDD est un organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la Francophonie.
www.ifdd.francophonie.org