
M.E.S., Numéro 124, Septembre - Octobre 2022

<https://www.mesrids.org>

Dépôt légal : MR 3.02103.57117

N°ISSN (en ligne) : 2790-3109

N°ISSN (impr.) : 2790-3095

Mise en ligne le 10 octobre 2022



Revue Internationale des Dynamiques Sociales
Mouvements et Enjeux Sociaux
Kinshasa, septembre - octobre 2022

**L'ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE PRÉALABLE
DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES :**
vers une tentative de garantie procédurale pour la jouissance du droit
fondamental à un environnement sain en RDC

par

De gaulle MABIALA NKANGU

*Diplômé d'Etudes Supérieures, Doctorant,
Faculté de Droit*

Résumé

La majorité des Etats du monde visent en perspective l'amélioration des conditions d'existence de leurs citoyens. Pour y parvenir, ils procèdent par la construction des infrastructures socioéconomiques de base ainsi que l'exploitation des ressources naturelles disponibles, constituant un ensemble d'activités susceptibles d'entraîner des effets néfastes sur l'environnement. Ainsi, devant une telle visée à deux temps et, en vue de prévenir les atteintes à l'environnement à la suite d'un développement incontrôlé, l'évaluation de l'impact environnemental se présente comme un préalable indispensable et obligatoire avant l'exécution de tout projet de développement.

Mots-clés : *évaluation, environnementale, politiques, plans, programmes, droit fondamental, environnement sain, RDC*

Abstract

The majority of states in the world aim to improve the living conditions of their citizens. To achieve this, they proceed through the construction of basic socio-economic infrastructure as well as the exploitation of available natural resources, constituting a set of activities likely to have adverse effects on the environment. Thus, faced with such a two-step aim and, with a view to preventing damage to the environment following uncontrolled development, the assessment of the environmental impact is presented as an essential and compulsory prerequisite before the execution of any development project.

Keywords : *assessment, environmental, policies, plans, programs, fundamental right, healthy environment, DRC*

INTRODUCTION

Du développement après la seconde guerre mondiale, au développement durable depuis le sommet de la Terre de 1992 à Rio, le monde est toujours à la recherche de modèles « adéquats » pour satisfaire les besoins en biens et services de l'humanité. Entretemps, dans le cadre de l'amélioration des conditions de vie des citoyens, plusieurs projets de développement sont mis en œuvre allant de la construction des infrastructures socioéconomiques de base à l'approvisionnement en eau pour le développement des activités et pour les besoins domestiques, en passant par l'exploitation des diverses ressources naturelles. Pour peu qu'on dise, ces activités de développement sont susceptibles d'entraîner la consommation des ressources naturelles, la pollution, la destruction des milieux naturels et des espèces qui les composent, etc.¹. De ce fait, que ce soit dans les pays dits du Nord ou du Sud, il est aujourd'hui devenu prioritaire d'intégrer les enjeux environnementaux dans le processus de développement économique et social. L'idée générale, et désormais communément admise, est celle de l'existence de liens d'interdépendance qui

¹ Pour peu qu'on dise, *une mauvaise gestion de l'environnement lors de la réalisation de ces projets peut anéantir les efforts de développement souhaités.*

caractérisent les problèmes environnementaux et de la nécessité, corrélative, de leur approche globale par le droit à travers la moins essentielle déclaration de Stockholm de 1972² puis au début des années 1990 avec la Conférence de Rio et sa déclaration fondatrice³. Tout d'abord en effet, compte tenu de ce que le préambule du texte de 1992 souligne que « *la terre, foyer de l'humanité constitue un tout marqué par l'interdépendance* ». Mais également eu égard à son principe 4 qui précise, de façon plus solennelle encore, que « *pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considéré isolément* ». Et, face à la nécessité, de plus en plus pressante, de protéger un environnement reconnu dans toute sa complexité, le législateur dut progressivement convenir de ce que l'homme « *a sa part dans la nature*⁴ », qu'il n'en est pas détachable, et admettre surtout que l'ensemble de ces éléments est caractérisé par des liens d'interdépendance si bien que le droit de l'environnement devint, pas à pas, un droit « *des milieux et des ressources naturelles, de la faune et de la flore sauvages, le tout compris dans un sens large qui mêle nature et artifice (...), le local et le global, le naturel et le culturel*⁵ ». A cet égard, une procédure originale, apparue aux Etats-Unis et au Canada dès le début des années 1970⁶, a su jouer un rôle décisif et historique pour la matière : *il s'agit de l'étude d'impact*. En RDC, la loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement fournit désormais, dans cette perspective, la plus éclatante démonstration dans la mesure où il s'agit, selon ce texte, et grâce à cet instrument juridique pionnier, d'envisager tout à la fois les « *effets directs et indirects, temporaires et permanents d'un projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruits, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la santé, la sécurité et la salubrité publique* ».

En attendant de revenir plus en détail sur la question, et après avoir identifié quelques jalons chronologiques et juridiques de la nouvelle procédure d'évaluation environnementale des politiques, plans et programmes, il y a lieu de s'interroger si la mise en œuvre de cette procédure constitue une réelle garantie de la qualité de l'environnement en RDC. Ainsi, la présente recherche consiste, à travers une approche essentiellement périphérique, et inévitablement comparée, à apprécier dans quel sens, et dans quelle mesure ou avec quelle force, on assiste à l'ouverture d'un cadre « stratégique » à ce qui n'est autre que le premier grand pilier procédural du droit de l'environnement, dans un environnement RD congolais en quête d'attraction d'investissements. Ceci passe par l'examen du contexte d'élaboration et de consécration de cette nouvelle procédure d'évaluation environnementale (I) ; l'évaluation de l'impact environnemental, prise de ce fait comme une procédure participant du paradigme de la bonne gouvernance environnementale et de la légitimation démocratique des projets (II), en vue de parvenir, au bout du compte, à

² Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement suite à la réunion de cette conférence du 5 au 16 juin 1972.

³ Sommet de la Terre, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, Brésil, 3-14 juin 1992 ; Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 12 août 1992.

⁴ NAIM-GESBERT E, *Droit général de l'environnement*, 1^{ère} éd., LexisNexis, Paris, 2011, p.5.

⁵ *Ibid.*

⁶ KISS A.C. et LAMBRECHTS C, *Les procédures d'étude d'impact en droit comparé*, RJE, Paris, 1976, p. 239.

ressortir que la conception planifiée du développement qui appelle à une gestion prospective de l'environnement par la prise en compte des préoccupations environnementales, constitue une nouvelle garantie substantielle pour la mise en œuvre du développement durable (III).

I. CONTEXTE D'ELABORATION ET DE CONSECRATION DE LA PROCEDURE D'EVALUATION ENVIRONNEMENTALE DES POLITIQUES, PLANS ET PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT

L'idée de prendre en compte les impacts environnementaux en amont du processus décisionnel, dès la planification, n'est en effet pas un objectif aussi récent que l'on pourrait se le figurer. En effet, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, une première vague de réflexions et de débats porte sur les « *limites de la croissance* », suscitant la tenue de la première conférence mondiale sur l'environnement. Et, la conférence des Nations-Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm en 1972, met en exergue et popularise le thème de la « *croissance zéro* » et celui de « *l'écodéveloppement* ». Rétrospectivement, il convient de voir en la Déclaration de Stockholm de juin 1972 un instant initial, une sorte de *big-bang juridique ou d'acte fondateur de la démarche planifiée à l'échelle planétaire*, et dont l'écho, vigoureux, ne tarderait pas, sans attendre le terme de la décennie alors inaugurée, à se faire ressentir au sein des différentes instances internationales et des ordres juridiques internes si bien que désormais, « *les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels* », devront « *être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin*⁷ ».

L'idée, féconde, sera par suite systématiquement reprise dans le cadre des rencontres décennales entre dirigeants mondiaux organisées par l'ONU en matière d'environnement ainsi que dans des organisations internationales à vocation régionale. Il faut bien évidemment évoquer en premier lieu l'Agenda 21 ou Action 21 adopté lors de la déclaration de Rio de juin 1992, document qui constitua un plan global d'action ambitieux qui devait être mis en œuvre jusqu'au XXI^{ème} siècle⁸ par les gouvernements, les institutions de développement, les organismes des Nations Unies, les organisations non-gouvernementales et ce, dans tous les domaines où l'activité humaine affecte l'environnement. Mais, suivront également le plan d'application du sommet de Johannesburg de juin 2002 comportant 170 propositions d'action, puis, la conférence Rio +20 de juin 2012, qui a établi un cadre de programmation décennale sur les modes de consommation et de production durable, et enfin, les « *Objectifs du développement durable* », qui ont été appelés à prendre le relais des « *Objectifs du Millénaire pour le développement* » à partir de 2015⁹. Il est même

⁷ La nouvelle prescription impactera d'une part, jusqu'à l'appellation même de l'organisme alors créé et investi de la coordination des activités des Nations unies dans le domaine de l'environnement, et sera, d'autre part, immédiatement concrétisée avec un plan d'action de 109 propositions.

⁸ Tel que nous aurons l'occasion de le vérifier, ces objectifs sont encore loin d'avoir été atteints, et font toujours malheureusement office de référence pour la mise en œuvre du développement durable ; en tant notamment, et pour ce qui nous intéressera en particulier, qu'ils fourniront des indicateurs utiles dans le cadre de l'évaluation des plans et programmes. Sur le sujet, voir en particulier BROUANT, J.P., JACQUOT, H. et LEBRETON J.P., *Développement durable, urbanisme et droit*, RFDA, Paris, 2006, p. 750 et s.

⁹ Le nouvel agenda, adopté en septembre 2015 à New-York, comprend 17 nouveaux objectifs de développement durable, objectifs qui sont censés guider la politique et le financement du développement pour les 15 prochaines années.

tout à fait remarquable de relever qu' « afin de rationaliser la gestion des ressources et ainsi améliorer l'environnement », la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (CNUE) invita, dès 1972, les Etats à adopter « *une conception intégrée et coordonnée de leur planification de développement, de façon que leur développement soit compatible à la nécessité de protéger et d'améliorer l'environnement dans l'intérêt de leur population* » (principe 13 de la Déclaration de Stockholm du 13 juin 1972). Aussi, après que des expériences nationales, dont celle de la France six années après les Etats-Unis, eurent ouvert la voie, l'étude d'impact a fait l'objet d'une véritable et spectaculaire consécration internationale. En effet, comme le relève le professeur Michel Prieur¹⁰, « *l'internationalisation des études d'impact s'est développée de différentes manières : par des recommandations ou des principes directeurs émanant d'organisations internationales et visant les études d'impact nationales¹¹d'une part ; et par l'insertion de la procédure d'étude d'impact dans des conventions internationales, d'autre part¹²* ». « *Depuis lors, presque toutes les conventions sur l'environnement introduisent, sinon une procédure spéciale, du moins une référence à l'outil étude d'impact* » : avec notamment la Charte de la Nature adoptée par l'Assemblée Générale des Nations unies le 28 octobre 1982 (article 11-c), le protocole de Madrid sur l'environnement dans l'Antarctique de 1991, la convention d'Helsinki de 1992 sur la protection du milieu marin de la mer Baltique (article 7), les conventions de Rio sur la diversité biologique (article 14) et sur les changements climatiques (article 4-1-f), ou encore la Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation de 1997 (article 12), etc. ; la Déclaration de Rio de 1992 étant entretemps passée par là pour en faire un principe en déclarant qu' « *une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente* » (principe 17). Mais c'est surtout, dans le prolongement du principe 21 de la Déclaration de Stockholm de 1972¹³ que les instances internationales auront su jouer un rôle majeur et déterminant, et ce, après inscription de celle-ci dans les buts et principes de l'évaluation de l'impact sur

¹⁰ PRIEUR M, *Les études d'impact transfrontières*, RRD, n° 1(3)/2004, p. 62.

¹¹ Avec par exemple, comme le relève le professeur Michel Prieur, les recommandations de l'OCDE du 14 novembre 1974 (C-74-216), du 8 mai 1979 (C-79-116), du 20 juin 1985 (C-85-104); ou bien encore avec celles de l'OMS (recommandation 35-17 de 1982 et 39-22 de 1986) et du PNUE (principes directeurs de 1981. De même, dès 1978, le Conseil d'administration du PNUE invitait les Etats à « *entreprendre des études et évaluations scientifiques conjointes* » (principe 8) et à tenir compte « *des effets nuisibles que peut avoir sur l'environnement l'utilisation des ressources naturelles partagées, sans faire de distinction selon que ces effets se produisent dans les limites de leur juridiction ou en dehors de ces limites* » (principe 13) ; décision 6/14 du conseil d'administration du PNUE du 19 mai 1978 et Résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies 34/186 de 1979.

¹² Toujours d'après le recensement général réalisé par le professeur Michel Prieur, une attention spéciale doit être portée aux initiatives qui concernent le milieu marin, avec en premier lieu l'article 206 de la convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM), ainsi que toutes les conventions sur les mers régionales qui suivront (voir par exemple l'article 17 du Protocole sur les aires protégées en Méditerranée de 1995 en vigueur depuis le 12 décembre 1999). Tel que le souligne l'auteur, une mention spéciale doit être faite de la convention sur la protection de l'environnement des pays nordiques du 19 février 1974 (articles 5 et 6), qui est la première, en 1974, à avoir obligé à informer et à mener des négociations au sujet de l'impact d'un projet sur l'environnement entre la Finlande, la Norvège, la Suède et le Danemark.

¹³ Disposition selon laquelle « *chaque État a le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de sa juridiction ne causent pas de dommage à l'environnement dans d'autres États ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.* »

l'environnement adoptés par le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) en 1987 (principe 11)¹⁴. Dans ce sens d'ailleurs, la Cour internationale de Justice (CIJ) n'a pas manqué de reconnaître et d'affirmer « *qu'il existe, en droit international général, une obligation de procéder à une évaluation de l'impact sur l'environnement lorsque l'activité industrielle projetée risque d'avoir un impact préjudiciable important dans un cadre transfrontière, et en particulier sur une ressource partagée*¹⁵ ». Et donc, « depuis le début des années 90, dans la continuité du développement des préoccupations environnementales, se précise une nouvelle configuration des implications des savoirs scientifiques dans la société, en liaison avec la notion de risque : suite à une série de catastrophes technologiques - dont *Tchernobyl, l'affaire du sang contaminé ou la crise de la vache folle* n'ont été que les plus médiatisées-, les sciences et techniques sont mises en cause en tant que sources d'innovations¹⁶ ». Et, « dans un monde en changement permanent, l'action sera d'autant plus efficace qu'elle sera révisable en fonction de l'évolution des contextes. C'est ainsi qu'en Afrique par exemple, quelques Etats se sont hâtés à intégrer au sein de leurs législations l'obligation d'évaluation environnementale préalable de tout plan ou projet de développement d'infrastructures, d'aménagement du territoire ou d'urbanisme. C'est le cas notamment de la Côte d'Ivoire (1996), du Bénin (1999), du Madagascar (1999), du Rwanda (2005) et du Mali (2009).

En RDC, le législateur a certes eu à promulguer à la foulée un certain nombre de textes de protection environnementale datant de l'avant et de l'après l'indépendance. Il s'agit en l'occurrence de : l'ordonnance du 1er juillet 1914 relative à la pollution et à la contamination des sources, lacs, cours d'eau et parties des cours d'eau, l'ordonnance 71-18 du 9 janvier 1949 relative à l'hygiène et à la salubrité publique, d'une part, et d'autre part, la loi n°11/2002 du 29 août 2002 portant code forestier... Cependant, en dépit de l'anachronisme de la législation en vigueur en matière environnementale dans ce pays ainsi que de la multiplication des préoccupations environnementales soulevées depuis les années 70, il a fallu attendre l'année 2011 pour que soit édictée la loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement¹⁷, prise conformément à l'article 123, point 15 de la Constitution du 18 février 2006 révisée en 2011.

On peut à cet effet, lire précisément à l'alinéa 1 de l'article 19 qui contient : « *Toute politique, tout plan ou programme élaboré par l'Etat, la province, l'entité territoriale décentralisée ou un établissement public dont la réalisation est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, fait l'objet d'une évaluation environnementale* » et l'article 21 al. 1 qui reprend : « *Tout projet de développement, d'infrastructures ou d'exploitation de toute activité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière, de télécommunication ou autre susceptible d'avoir un impact sur l'environnement est assujéti à une étude d'impact environnemental et social préalable, assortie de son plan de gestion,*

¹⁴ Résolution 14/25 du Conseil d'administration du PNUE, Nairobi, 17 juin 1987, UNEP/GC.14/17, annexe III).

¹⁵ CIJ, 20 avril 2010, Argentine c/ Uruguay, Affaire relative à des usines de pâte de papier le long du fleuve Uruguay, paragraphe 204, RJE, n° 4-2010, p. 605 et s., note SOHNLE, J.

¹⁶ GRANJOU C, Note de recherche sur l'expertise scientifique à destination politique, *Cahiers internationaux de sociologie CXIV (2003)*, pp. 175-183.

¹⁷ Il y a lieu de considérer à ce jour ce texte comme la concrétisation la plus avancée en RDC des efforts déployés par les organisations internationales dès le milieu des années 1970 pour promouvoir la pratique de l'évaluation de l'impact sur l'environnement aux niveaux tant national qu'international.

dûment approuvé » et, enfin, la teneur du titre III du chapitre 1 du décret n° 14/019 du 02 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement, pris en exécution de la loi du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, dont l'article 18 énonce : « Est obligatoirement et préalablement soumis à une étude d'impact environnemental et social, assortie de son plan de gestion, tout projet de développement, d'infrastructures ou d'exploitation de toute activité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière, d'hydrocarbures, de cimenterie, de télécommunication ou autre susceptible d'avoir un impact sur l'environnement. (...)»¹⁸. Comme on le voit, le législateur congolais est resté conforme aux recommandations et directives internationales et, en posant à l'art 6 al.1 le principe selon lequel « les politiques, programmes, plans d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, les travaux, projets de développement etc. devant être entrepris sur le territoire congolais, doivent respecter les préoccupations d'environnement », la loi de 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement introduisit, en droit positif congolais, l'étude d'impact environnemental ou des effets possibles des opérations matérielles susceptibles d'affecter l'environnement pour les grands projets, obligatoire en vue de garantir à toute personne d'une part « le droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral » (art 46 al.1 de la loi) et d'autre part, « le droit de respirer un air qui ne nuise pas à sa santé » (art 47 al.1 de la loi).

II. L'ÉVALUATION DE L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL : UNE PROCEDURE PARTICIPANT DU PARADIGME DE LA BONNE GOUVERNANCE ENVIRONNEMENTALE ET DE LA LEGITIMATION DEMOCRATIQUE DES PROJETS

2.1. La conception planifiée du développement comme exigence de la bonne gouvernance environnementale

L'intérêt, très soutenu, porté à la démarche planificatrice par les législateurs depuis une quarantaine d'année, est observable à tous les niveaux de prise de décision, que ce soit au niveau international, au niveau de l'Union africaine, ou bien encore à l'échelle nationale¹⁹. « C'est clairement en effet la mise en place d'une véritable stratégie d'ensemble²⁰. « L'évaluation environnementale doit donc désormais intervenir en amont des projets, au stade auquel sont prises les décisions structurantes assurant leur cohérence²¹ », c'est-à-dire à « un stade suffisamment précoce du processus décisionnel pour qu'elle présente une réelle utilité »²².

¹⁸ Décret n°14/019 du 02 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement.

¹⁹ Tout en permettant d'envisager un contournement du principe d'indépendance des législations, l'évaluation devra être conçue, d'une part, comme un moyen de sortir de l'état d'improvisation dans lequel peuvent parfois se trouver les décideurs, et d'autre part, comme une entreprise de rationalisation de la complexité caractérisant le réel écologique en même temps que d'arbitrage entre intérêts souvent antagonistes ; l'environnement, le social et l'économique.

²⁰ FISHER T.B, *Strategic environmental assessment in post-modern Times: Environmental Impact Assessment Review*, 2003, n° 2, p. 155-170.

²¹ Évaluation environnementale des plans d'élimination des déchets (guide ADEME).

²² LEBRETON J.P, *L'évaluation environnementale et le droit de l'urbanisme : perspective comparative*, RFDA, Paris, Juillet- août 2008, p. 634. C'est dans cette perspective que dans de très nombreux Etats désormais, la procédure « met en œuvre concrètement deux principes importants du droit de l'environnement ayant trait à la prévention et l'intégration. D'abord, le principe de prévention puisque l'étude d'impact est obligatoirement

C'est exactement ce qui ressort des dispositions contenues dans la loi congolaise de 2011 qui, en l'occurrence, stigmatisent, pour les acteurs environnementaux (l'Etat, les provinces, les entités territoriales décentralisées, toute personne physique ou morale), la charge non seulement de veiller à ce que soient prises des mesures qui prévoient un (tout) risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement (art 11 al.2) ainsi qu'une pollution éventuelle (art 59 al.3), mais aussi d'atténuer et d'éliminer les effets nuisibles sur l'environnement et la santé des produits chimiques, des pesticides dangereux et des polluants organiques persistants (art 53) et de lutter contre tout événement de pollution par les hydrocarbures (notamment). Il y a ensuite le principe d'intégration puisqu'il s'agit d'intégrer l'environnement dans les stratégies d'action des décideurs publics et privés. A ce titre, l'étude d'impact permet de parvenir à un développement durable conformément au principe 4 de la Déclaration de Rio²³».

La loi congolaise de 2011 relative à la protection de l'environnement abonde dans le même sens puisqu'il contient à son article 19 alinéa 1 que : « Toute politique, tout plan ou programme élaboré par l'Etat, la province, l'entité territoriale décentralisée ou un établissement public dont la réalisation est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement, fait l'objet d'une évaluation environnementale préalable », une disposition renchérie par celle de l'alinéa 1 de l'article 21 qui reprend que : « Tout projet de développement, d'infrastructures ou d'exploitation de toute activité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière, de télécommunication ou autre susceptible d'avoir un impact sur l'environnement est assujéti à une étude d'impact environnemental et social préalable, assortie de son plan de gestion, dûment approuvé ». Sans aucun doute, à travers l'évaluation environnementale, c'est bien un véritable « discours de la méthode » qui s'impose, cet outil d'aide à la décision associant la « confiance dans l'analyse scientifique et combinant l'application des principes de prévention et de participation²⁴ ». En bref, l'évaluation environnementale facilite la réflexion des décideurs sur les conséquences globales de leurs actes. Elle est ce qu'il convient d'appeler : « l'alliance du bon sens et de la révolution (...). Le bon sens, c'est la mise en œuvre du vieux principe mieux vaut prévenir que guérir et pour cela il faut réfléchir avant d'agir²⁵ ». Cet instrument, qui correspond à un besoin de « juridicisation légitimante de l'expertise scientifique²⁶», est une expertise qui fait entrer l'écologie dans le droit, obligeant à concevoir tout projet de manière plus réfléchie selon une conception globale et intégrée. Et la « révolution » tient à ce que les auteurs de la décision se voient imposer un effort de transparence et doivent abandonner de vieilles recettes qui leur ont souvent permis de concevoir des projets à l'abri des regards, retranchés derrière le paravent d'une technicité prétendument inaccessible au sens commun du citoyen ordinaire.

2.2. Portée de l'initiative supranationale de la légitimation démocratique des projets de développement

préalable à la décision et a pour but d'éviter des actions qui seraient gravement dommageables pour l'environnement ou même irréversibles (...).

²³ PRIEUR M, Les études d'impact transfrontières, *op. cit.*, p. 61.

²⁴ LEBRETON J.P, L'évaluation environnementale et le droit de l'urbanisme: perspective comparative, *op. cit.*, p. 633.

²⁵ PRIEUR M, Le respect de l'environnement et les études d'impact, *op. cit.*, p. 103.

²⁶ NAIM-GESBERT E, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 591.

La protection de l'environnement relève de l'intérêt général dont la satisfaction peut être assurée par l'Etat au détriment des intérêts individuels. Elle consacre ainsi un droit d'ingérence des Etats au nom de la protection de l'environnement²⁷. Autrement dit, le constituant a érigé la protection de l'environnement au rang de but légitime conforme à l'intérêt général susceptible de justifier une ingérence dans les droits de l'homme invoqués par les pollueurs²⁸. Cependant, afin d'assurer une plus forte mobilisation autour des enjeux des politiques publiques environnementales, on assiste en effet aujourd'hui à l'implication d'un nombre de plus en plus important d'acteurs de la société, y compris dans le champ de la planification. En effet, « à l'Etat souverain, s'est substituée une pluralité d'institutions tantôt infra-étatique tantôt supra-étatique. En amont de l'Etat, se multiplient les institutions interétatiques dont l'ambition est de régler les comportements de leurs membres et d'influer, au moins indirectement, sur l'élaboration des règles à l'échelon national. En aval, les politiques publiques touchant de près ou de loin l'environnement ont généralement été attribuées, pour des raisons de proximité, à des acteurs infra-étatiques (provinces, villes, communautés, ONG, ...) dont la multiplicité ne fait qu'augmenter le nombre d'intervenants. Ainsi, le droit de l'environnement est tour à tour confisqué, dans ses aspects globaux (harmonisation) par des institutions internationales et attribué, dans ses aspects locaux (nuisances locales...) à des acteurs infra-étatiques²⁹ ». Ce qui a eu pour conséquence que « la production juridique résulte aujourd'hui d'initiatives prises par des décideurs multiples disposant d'une marge d'appréciation de plus en plus étendue³⁰ ».

Du coup, la légitimité de l'Etat n'est plus acquise de plein droit, mais en fonction de la pertinence des programmes qu'il parvient à mettre en œuvre. Pour faire preuve d'efficacité, l'Etat a ainsi abandonné ses pouvoirs coercitifs au profit de techniques (...) où les administrés sont perçus désormais comme des acteurs à part entière (...) ³¹ ». « Aussi, ce n'est pas tant la démarche scientifique qui est remise en cause, mais une tradition républicaine centralisatrice qui s'est longtemps accompagnée d'un monopole de l'Etat sur l'expertise légitime, état de fait, fort différent de la tradition anglo-saxonne de l'« advocacy », consistant à confronter les différents groupes d'acteurs, avec leurs intérêts et leurs argumentations, et où l'Etat n'est qu'un acteur parmi d'autres, a donné lieu (...) à une double remise en cause : du savoir scientifique comme fondement légitime de la décision, en même temps que des formes institutionnelles traditionnelles³² ». C'est autant dire que l'Etat est tenu de rendre compte de ses faits et gestes, de se soumettre au jugement critique du public ; perdant le privilège de l'infailibilité, il est sommé d'apporter la démonstration tangible de l'efficacité des actions menées³³. Tandis que l'origine ou l'initiative supranationale

²⁷ HAUMONT F., *Le droit fondamental à la protection de l'environnement dans la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, Amén., 2008, n° spécial, p. 11.

²⁸ MARGUENAUD JP, Inventaire raisonné des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'environnement, *Revue européenne de droit de l'environnement*, 1/1998, p. 13.

²⁹ DE SADELEER N, Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne ?, in *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, Paris, 2008, p. 48.

³⁰ *Ibid.*

³¹ DE SADELEER N, *op. cit.*, p. 49.

³² GRANJOU C, Note de recherche sur l'expertise scientifique à destination politique, *op. cit.*, p. 292. Lire également DELMAS-MARTY M, *Liberté et Sécurité dans un monde dangereux*, RFDA, Paris, 2007, p. 47.

³³ CHEVALIER J, *L'Etat post-moderne*, Dalloz, Paris, 2007, p. 70.

deviennent la règle en matière de processus normatifs et expliquent ainsi les « *bougés de la pyramide* » formant notre univers juridique³⁴, on assiste à des phénomènes de territorialisation et de décentralisation du droit, l'ensemble de ces données expliquant un important enchevêtrement de normes³⁵.

2.3. La prise en compte des préoccupations environnementales : une nouvelle garantie substantielle pour la mise en œuvre du développement durable

2.3.1. Considérations sur la notion de la temporalité du développement

L'idée du développement durable³⁶ remonte aux années soixante-dix. Il faut inscrire l'émergence du développement durable dans le prolongement ou au croisement des mouvements et des courants de pensée du XX^{ème} siècle : *celle de la protection de la nature et de conservation des ressources naturelles, des mouvements préservationniste et conservationniste, mais aussi, des développementistes, de ceux qui défendent la croissance et les adeptes de la théorie économique libérale dominante*³⁷. Le concept porte, donc, dans ses gènes, une substance politique qui ambitionne de constituer le point d'intersection et d'équilibre entre différentes contradictions, une sorte de compromis ou de main invisible d'ADAM SMITH conçue pour éliminer les conflits d'intérêts entre l'homme et la nature, le Nord et Sud, les patrons et les ouvriers ...³⁸. Ce terme a été défini dans le Rapport³⁹ de 1987 de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement de cette façon : *développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à subvenir à leurs propres besoins. C'est autant dire que le développement durable a pour finalité la responsabilité envers les générations futures et envers les plus démunis de la population. Ce développement doit tenir compte aussi des « limitations » des ressources pour répondre aux besoins présents et futurs. Son objectif principal est de réaliser l'équilibre le plus harmonieux possible entre les trois dimensions économiques, sociales et environnementales*⁴⁰.

³⁴ OST F. et VAN DE KERCHOVE M, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002, pp. 32 et s.

³⁵ BERGE, J.S, L'enchevêtrement des normes internationales et européennes dans l'ordre juridique communautaire : contribution à l'étude du phénomène de régionalisation du droit, in L. IDOT, S. POILLOT-PERUZETTO (dir.), *Inter normativité et réseaux d'autorité*, Petites Affiches, n°199, 5 octobre 2004.

³⁶ Le développement durable suppose que les politiques de développement devraient **viser l'éradication** de la pauvreté, **l'amélioration** générale des conditions économiques, sociales et **culturelles**, **la préservation** de la diversité biologique, des processus écologiques essentiels et des systèmes préservant la vie. De plus, la conservation de l'environnement devrait être considérée comme une partie intégrante de la planification et de l'exercice des activités à toutes les étapes et à tous les niveaux, en accordant une attention totale et égale aux facteurs environnementaux, économiques, sociaux et culturels. Constituant un tournant sociopolitique et culturel important pour l'humanité, cette période reste liée à la prolifération des mouvements contestataires du modèle de croissance économique dominant, considéré comme source de dégradation de l'environnement et d'épuisement des ressources de la nature.

³⁷ Ces différents courants restent contradictoires dans leurs fondements. Ainsi, et sous une bannière politique des Nations-Unis, le développement durable a été présenté comme la voie de conciliation entre ces différents mouvements et courants de pensée protagonistes à leurs origines philosophiques

³⁸ LATOUCHE S, *Développement durable, un concept alibi*. *Tiers-Monde*, 35(137), 1994, p.77.

³⁹ Le Rapport a identifié les objectifs essentiels du développement durable : Raviver la croissance, mais changer sa qualité ; subvenir aux besoins essentiels en emplois, en nourriture, en énergie, en eau et en hygiène ; assurer un niveau viable de population ; préserver et renforcer la base des ressources ; réorienter la technologie et gérer le risque et intégrer l'environnement et l'économie dans la prise de décision.

⁴⁰ A cette fin, les Etats sont appelés à revoir régulièrement les politiques et les plans nationaux dans le domaine de l'environnement et du développement, à promulguer des lois et des règlements efficaces qui utilisent les

Cette vision qui a été suivie par le législateur congolais en ce qu'il affirme au sein de l'article 3 de la loi de 2011 relative à la protection de l'environnement que : « *L'environnement congolais fait partie du patrimoine commun de la nation (...) sur lequel l'Etat exerce sa souveraineté permanente. Sa gestion et sa protection sont d'intérêt général. Elles sont soumises au respect du principe de développement durable* ». Aussi, les principes du développement durable deviennent typiquement du droit national soit en exprimant la *durabilité* comme un super-mandat superposé aux autres lois nationales, soit en développant une législation réputée de faire respecter le développement durable par le biais d'un processus de régulation et de contrôle de l'activité économique⁴¹. Qui plus est, il est important de relever que l'indispensabilité de l'approche temporelle du développement a davantage été stigmatisée aux travers de quelques affaires judiciaires qui ont impliqué le concept du développement durable⁴². C'est le cas de l'affaire du forum pour le bien-être des citoyens de Vellore contre l'Union indienne (1996, Cour suprême indienne) et l'affaire EPPAWELA (Cour suprême du Sri Lanka, 2000). De même, dans l'affaire de Rajendra PARAJULI et les autres contre la distillerie SHREE SRL & les autres, la Cour suprême du Népal (Procès n° 3259, 1996) affirmait que *le principe du développement durable signifiait que chaque industrie a le devoir de diriger ses activités de développement sans causer de détérioration à l'environnement. L'environnement ne devrait pas être considéré en dernier lieu. Il est impératif que chaque industrie soit prudente vis-à-vis de l'environnement pendant qu'elle agit*⁴³.»

2.3.2. La gestion prospective de l'environnement prise au rang de *standard ou de modus operandi privilégié* et de garantie procédurale pour le droit à un environnement sain

Comme le souligne l'OCDE dans un rapport de 2006, « *nous devons prendre en compte les préoccupations d'environnement, au même titre que les considérations*

instruments économiques lorsque c'est approprié et qui établissent et renforcent les structures et les procédures institutionnelles pour intégrer pleinement les questions d'environnement et de développement dans toutes les sphères de la prise de décision.

⁴¹ Des tribunaux internationaux ont insisté sur les trois piliers du développement durable (les piliers économique, social et environnemental) en examinant les pétitions qu'on leur présentait. La Commission interaméricaine sur les droits de l'homme a consacré une attention particulière à l'intersection des droits de l'homme, à l'environnement et au développement dans son rapport sur l'Equateur. La Commission réagissait à des réclamations affirmant que les activités d'exploitation du pétrole polluaient l'eau, l'air et le sol, ce qui rendait malades les habitants de la région et leur faisait courir un risque beaucoup plus important d'attraper des maladies graves.

⁴² « On sait en effet que, depuis la conférence de Rio de 1992, le concept de développement durable est entré dans la sphère juridique et qu'il irrigue progressivement toutes les politiques publiques. Celle d'urbanisme et d'aménagement n'échappe pas à la règle et la quête de la ville durable, est devenue aujourd'hui un objectif incontournable des politiques urbaines. Mais l'extraordinaire succès que connaît cette notion de développement durable appliquée au développement urbain tient pour partie, comme dans les autres domaines, à l'indétermination de son contenu. C'est une notion malléable, « attrape-tout » qui, lorsqu'elle sert à « labelliser » des opérations d'aménagement à des fins politiques ou commerciales, peut recouvrir des réalités très différentes. Un effort de clarification s'impose, auquel peut contribuer le juriste ». Lire BROUANT J.P, JACQUOT H. et LEBRETON J.P, *Développement durable, urbanisme et droit*, RFDA, 2006, p. 750.

⁴³ Autrement dit, alors que *l'affirmation du développement durable justifie le plus souvent le recours à des plans ou programmes*, expliquant à lui seul l'important phénomène d'inflation planologique, la procédure d'évaluation stratégique épousera intrinsèquement leur objectif principal qui, comme en atteste leur étymologie est d'aboutir à une meilleure protection de l'environnement, l'effort de planification, qui porte sur un « mode d'action future envisagé, étant censé être synonyme de réflexion, de volonté politique, de progrès dans le temps. Lire aussi JACQUOT H. et PRIET F, *Droit de l'urbanisme*, 6ème édition, Dalloz, Paris, 2008, n° 147, p. 171.

économiques et sociales, dans nos décisions (...), l'évaluation environnementale stratégique étant le moyen le plus prometteur d'y parvenir⁴⁴». C'est ainsi qu'une gestion prospective de l'environnement, propulsée au rang de standard ou de *modus operandi* privilégié, s'est imposée en quelques décennies. Et, cette évolution, qui doit être considérée comme essentielle dans une perspective de prévention des atteintes à l'environnement, fut encouragée dès la naissance du droit international de l'environnement, puisque la Déclaration de Stockholm de juin 1972 énonce d'emblée, dans son préambule, que « l'homme est à la fois créature et créateur de son environnement, qui assure sa subsistance physique et lui offre la possibilité d'un développement intellectuel, moral, social et spirituel (...). Les deux éléments de son environnement, l'élément naturel et celui qu'il a lui-même créé, sont indispensables à son bien-être et à la pleine jouissance de ses droits fondamentaux, y compris le droit à la vie même ». En somme, se fit rapidement jour la « nécessité de saisir les projets d'ouvrages et de travaux, qui devront faire l'objet d'une étude d'impact le moment venu, dès que le principe de leur réalisation est envisagé⁴⁵».

CONCLUSION

L'étude des plans et programmes constitue l'expression d'une prise de conscience générale « de la nécessité et de l'importance qu'il y a à élaborer des politiques de caractère anticipatif et à prévenir, atténuer et surveiller tout impact préjudiciable important sur l'environnement en général, y compris dans un contexte transfrontière⁴⁶ ».

Et, si la planification peut constituer l'aboutissement d'une réelle volonté politique, attestant du fait que les pouvoirs publics ont pris conscience de la nécessité d'avoir une perception globale et prospective de la problématique environnementale, il y a lieu de s'accorder que des efforts énormes, du moins sur le plan légal et réglementaire, sont réellement consentis en vue de garantir au congolais la jouissance effective du droit à un environnement sain. Cependant, des efforts supplémentaires sont à déployer pour telle effectivité, en RDC, de la mise en exécution de ces différents supports juridiques garantissant la mise en œuvre de l'audit environnemental, la participation du public dans le processus de prise de décisions en matière environnementale, l'accès à l'information telle que le recommandent principalement la Déclaration de Stockholm du 16 juin 1972, la recommandation 97 du plan d'action de la conférence de 1972, le plan d'action de Vancouver de la conférence sur les établissements humains de 1976 (recommandations 49 à 53), la charte mondiale de la nature du 28 octobre 1982 ainsi que le principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 en vue de la jouissance du droit à un environnement sain en République Démocratique du Congo.

Bibliographiques

⁴⁴ OCDE, L'évaluation environnementale stratégique, Guide de bonnes pratiques dans le domaine de la coopération pour le développement, 2006, p. 18. C'est dans cette perspective que dans de très nombreux Etats désormais, la procédure « met en œuvre concrètement deux principes importants du droit de l'environnement ayant trait à la prévention et l'intégration. D'abord, le principe de prévention puisque *l'étude d'impact est obligatoirement préalable à la décision* et a pour but d'éviter des actions qui seraient gravement dommageables pour l'environnement ou même irréversibles (...).

⁴⁵ LEBRETON J.P, L'évaluation environnementale et le droit de l'urbanisme: perspective comparative, *op. cit.*, p. 638.

⁴⁶ Lire utilement le 4^{ème} considérant de la Convention d'Espoo.

1. Traités et conventions internationales

- Convention des Nations Unies sur le droit de la mer de 1982 (CNUDM)
- Convention sur la protection de l'environnement des pays nordiques du 19 février 1974
- Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789
- Déclaration universelle des droits de l'homme de 1945

2. Textes légaux et réglementaires

- Constitution du 18 février 2006 modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011
- Décret n°14/019 du 02 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement
- Loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

3. Résolutions

- Résolution de l'Assemblée générale des Nations-Unies 34/186 de 1979.
- Résolution 14/25 du Conseil d'administration du PNUE, Nairobi, 17 juin 1987, UNEP/GC.14/17, (annexe III).

4. Jurisprudences

- CIJ, 20 avril 2010, Argentine c/ Uruguay, Affaire relative à des usines de pâte de papier le long du fleuve Uruguay, paragraphe 204, RJE, n° 4-2010.
- CJCE, 28 février 2008, Paul Abraham e.a. c/ Region wallonne e.a., aff. n° C-2/07, point 78 ; JOCE-C n° 107, 26 avril 2008

5. Ouvrages

- BROUANT J.P., JACQUOT H., et LEBRETON, J.-P., *Développement durable, urbanisme et droit*, RFDA, Paris, 2006.
- CHEVALIER, J, *L'Etat post-moderne*, Dalloz, Paris, 2007.
- DELMAS-MARTY M, *Liberté et Sûreté dans un monde dangereux*, RFDA, Paris, 2007.
- GRANJOU C, Note de recherche sur l'expertise scientifique à destination politique, *Cahiers internationaux de sociologie CXIV (2003)*.
- JACQUOT H, et PRIET, F, *Droit de l'urbanisme*, 6ème édition, Dalloz, Paris, 2008, n° 147.
- JEGOUZO, Y, *L'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes*, RFDA, 14 novembre 2005.
- KISS A.C, et LAMBRECHTS Cl., *Les procédures d'étude d'impact en droit comparé*, RJE, Paris, 1976.
- LATOUCHE S, Développement durable, un concept alibi. *Tiers-Monde*, 35(137), 1994.
- LE LOUARN P, *Le principe de participation et le droit de l'environnement*, Dr. Env., n° 90, juillet/août 2001.
- LEBRETON J.P, *L'évaluation environnementale et le droit de l'urbanisme : perspective comparative*, RFDA, juillet- août 2008.
- MORIN E, *Pour une politique de civilisation*, éd. Arléa, Paris, 2008.
- NAIM-GESBERT E, *Droit général de l'environnement*, 1ère éd., LexisNexis, Bruxelles, 2011.
- NAIM-GESBERT E, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement. Contribution à l'étude des rapports de la science et du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1999, p. 591.

- OST F, et VAN DE KERCHOVE M, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 2002.
- PERIGNON S, *Le nouvel ordre urbanistique*, Defrénois, Paris, 2004.
- PIGALLET P, *Les outils de la pensée*, ESF, 1998, p. 12.
- PRIEUR M, *La Convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale*, RJE., n° spécial, 1999.
- PRIEUR M., *Les études d'impact transfrontières*, RRDM, n° 1(3)/2004.
- ROMI R, *La directive relative à l'évaluation des incidences des plans et programmes : conjuguer la prévention et la transparence*, Dr. Env., n° 92, octobre 2001.

6. Articles et revues

- BERGE, J.S, *L'enchevêtrement des normes internationales et européennes dans l'ordre juridique communautaire : contribution à l'étude du phénomène de régionalisation du droit*, in L. IDOT, S. POILLOT-PERUZETTO (dir.), *Inter normativité et réseaux d'autorité. L'ordre communautaire et les nouvelles formes de relations*, Petites Affiches, n°199, 5 octobre 2004.
- DE SADELEER, N, *Les approches volontaires en droit de l'environnement, expression d'un droit post-moderne ?*, in *Les approches volontaires et le droit de l'environnement*, Hervé-FOURNEREAU, N, (dir.), Presses universitaires de Rennes, coll. L'univers des normes, 2008.
- DOUMBE-BILLE, S, *Les aspects juridiques de l'Agenda 21*, CRIDEAU-CNRS, *Recherche pour le ministère de l'environnement*, 1995.
- PAUL, G, *Le renforcement de la prise en compte du développement durable et l'évaluation environnementale dans les documents et autorisations d'urbanisme*, Gaz. Pal., 2 septembre 2008.