

Avenue de Longwy, 185

B – 6700 ARLON (Belgique)

**Contribution à l'élaboration
d'une Politique de gestion écologiquement
rationnelle des déchets dangereux au Bénin.
Le droit : instrument fondamental de cette
politique**

Présentée par
Athanase LAWOGNI-AKOGOU
Pour l'obtention du doctorat en sciences de l'environnement

Directeurs

Mary SANCY : Docteur,
Maître de conférence, FUL

et

Théodore HOLO : Professeur
agrégé,
Université d'Abomey-Calavi

Jury :

Président :

Louis GOFFIN : Professeur ,
Directeur de la FUL

Mme M. P. KESTEMONT : Professeur,
Université Catholique de LOUVAIN

Mickaël FAURE : Professeur,
Université de Maastricht

Ali MEKOUAR : Docteur , F.A.O.

Edwin ZACCAI : Docteur,
Université Libre de Bruxelles

Arlon, FUL, 2002

REMERCIEMENTS

Au terme de ce travail de recherche, c'est pour moi un agréable devoir d'exprimer mes plus chaleureux remerciements aux nombreuses personnes qui m'ont apporté leur concours et m'ont soutenu dans cette tâche de longue haleine.

Aussi, voudrais-je particulièrement remercier, Madame Mary SANCY, mon promoteur, sans qui cette recherche n'aurait pu être menée jusqu'au bout.

Merci pour la confiance qu'elle a placée en moi en acceptant de diriger ce travail dont les bases ont été jetées après notre rencontre à un colloque à Bruxelles en 1996.

Merci pour son ouverture et sa compréhension au-delà des seules approches scientifiques et juridiques de la gestion de l'environnement, ainsi que pour ses qualités humaines, ses conseils et encouragements permanents, et son encadrement rigoureux tout au long de cette recherche.

Qu'elle trouve dans ce travail l'intérêt qu'elle porte au développement de la science environnementale particulièrement dans les pays en développement.

Mes remerciements vont aussi à l'endroit du professeur Théodore HOLO, qui, malgré ses responsabilités scientifiques au niveau du continent africain, a accepté, en tant que co-promoteur, de m'accompagner dans cette recherche. Je le remercie pour ses conseils et sa rigueur scientifique qui ont permis de peaufiner à plusieurs reprises ma réflexion.

Je n'oublie pas le rôle combien appréciable que le professeur Louis GOFFIN, Directeur de la Fondation Universitaire Luxembourgeoise, a joué dans la réalisation de ce travail.

Merci au professeur Louis GOFFIN pour son soutien administratif et sa contribution scientifique fondée sur l'approche interdisciplinaire des sciences de l'environnement qui lui est chère et qu'il développe avec dynamisme et rigueur au sein de la Fondation Universitaire Luxembourgeoise qu'il dirige.

Qu'il soit rassuré que les précieux enseignements reçus auprès de lui, me seront d'un concours inestimable pour le reste de ma carrière.

C'est un grand plaisir pour moi d'exprimer toute ma gratitude au professeur Michael FAURE de l'Université de Maastricht. Tout au long de la rédaction de ce travail, le professeur Michael FAURE ne m'a marchandé sa disponibilité à aucun moment. Ses conseils, ses observations et ses critiques ont été pour moi la clé précieuse et le guide infatigable dans ce labyrinthe de la science socio-politique et juridique environnementale.

Messieurs Ali MEKOUAR de la FAO et Edwin ZACCAI de l'Université Libre de Bruxelles sauront sans doute excuser ma maladresse si je ne trouve pas de mots suffisamment résonnants pour exprimer toute ma reconnaissance pour leur contribution à la rédaction de ce travail. J'avoue que j'ai été à la limite fort encombrant à leur égard, allant jusqu'à mettre à profit le temps d'un transit à l'aéroport de Bruxelles pour l'un, le week end en plein été pour l'autre. A deux, ils ont été les véritables chevilles ouvrières de ce travail. Qu'ils en soient remerciés.

Je ne saurais terminer mes propos sans avoir une pensée pour monsieur Marc PALLEMAERTS de l'Université Libre de Bruxelles. C'est lui qui, en m'acceptant pour un stage de recherche en droit de l'environnement à l'ULB, a guidé mes premiers pas en sciences de l'environnement et a établi le contact entre madame Mary SANCY et moi. Qu'il me soit permis de le remercier pour ses qualités d'homme et de chercheur, mais surtout pour les efforts qu'il ne cesse de déployer pour le développement du droit international de l'environnement.

A vous professeur Marie Paule KESTEMONT, malgré votre emploi de temps très chargé, je vous suis reconnaissant d'avoir accepté de participer à l'évaluation de ce travail. C'est un véritable honneur pour moi de pouvoir compter sur une référence de votre rang, principalement en matière de politique économique de l'environnement . Vos précieux conseils ainsi que vos observations , combien pertinentes, lors de la présoutenance, ont été pour moi d'un grand apport pour les amendements et les corrections qu'il fallait apporter à ma réflexion pour la rendre beaucoup plus précise et plus soutenue.

Mes remerciements débordent du cadre scientifique pour s'adresser également à toutes les personnes qui m'ont soutenu et aidé administrativement ou moralement. Je veux ici citer madame Marianne von FRENCKELL, chef du Service Académique de la Fondation Universitaire Luxembourgeoise. Qu'elle trouve ici l'expression de son ardeur et de ses inlassables actions pour résoudre avec moi les différents problèmes et les nombreuses difficultés rencontrés dans le cadre de la réalisation de ce travail.

Je n'oublie pas les grandes actrices de l'ombre. Celles sur qui repose en fait tout le poids de la gestion académique de la Fondation Universitaire Luxembourgeoise. Je veux désigner mesdames Josiane KERGER-BERTRAND et Chantal SONDAG-BARTHOLOME. Merci à elles pour toutes les interventions à tous les niveaux pour permettre à cette recherche de devenir une réalité.

INDEX DES ABREVIATIONS

A.C.P : Afrique Caraïbe Pacifique

A.E.L.E. : Association européenne de libre-échange

ABE : Agence Béninoise pour l'Environnement

AEN : Agence pour l'énergie Nucléaire

AIEA : Agence internationale de l'énergie atomique

CARDER : Centre d'Action Régionale pour le Développement Rural

CBRGM : Centre Béninois des Recherches Géologiques et Minières

CBRST : Centre Béninois pour la Recherche Scientifique et Technique

CEDEAO : Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest

CFC : chlorofluorocarbones

CNHU : Centre National Hospitalier et Universitaire

CNUED : Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement

CPU : Complexe Polytechnique Universitaire

D/Pêche : Direction des Pêches,

DAGRI : Direction de l'Agriculture

DANA : Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée,

DCE : Direction du Commerce Extérieur,

DCI : Direction du Commerce Intérieur

DE : Direction de l'Elevage

DGDDI : Direction Générale des Douanes et Droits Indirects

DQIM : Direction de la Qualité, des Instruments et Mesures

GAPOB : Groupement d'Achat des Pharmaciens d'Officine du Bénin

IBCG : Industrie Béninoise des Corps Gras

IBETEX : Industrie Béninoise des Textiles

ISBA : Institut des Sciences Biomédicales Avancées

MDN : Ministère de la Défense Nationale

MDR : Ministère du Développement Rural

MEHU : Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme

MFE : Ministère des Finances et de l'Economie

MIPME : Ministère de l'Industrie des Petites et Moyennes Entreprises

MISAT : Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de l'Administration Territoriale

MMEH : Ministère des Mines de l'Énergie et de l'Hydraulique
MS : Ministère de la Santé
MTPT : Ministère des Travaux Publics et des Transports
OBEMINES ; Office Béninois des Mines
OCBN : Organisation Commune Bénin-Niger des chemins de fer
OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement en Europe
OHADA : Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires
OMI : Organisation maritime internationale
ONAB : l'Office National du Bois
ONG : Organisation Non Gouvernementale
ONU : Organisation des Nations Unies
OUA : Organisation de l'Unité Africaine
PAC : Port Autonome de Cotonou
PAE : Plan d'action Environnemental
PCB : Polychlorobiphényles
PCP: phénol pentachloré
PCT : polychloroterphényles
PIB : Produit Intérieur Brut
PNUE : Programme des Nations Unies pour l'Environnement
SAO : substances appauvrissant l'ozone
SBEE : Société Béninoise d'Électricité et d'Eau
SGS : Société Générale de Surveillance
SOBEMAP : Société Béninoise de Manutention Portuaire
SOBEPEC : Société Béninoise de Peinture et Colorants
SOBETEX : Société Béninoise des Textiles
SONACOP : Sociétés Nationale de Commercialisation des Produits Pétroliers
SONAPRA : Société nationale pour la promotion agricole
UA : Union Africaine
UE : Union Européenne
UEMOA : Union économique et monétaire de l'Ouest Afrique

Remerciement	page i
Index des abréviations	page iii
<u>INTRODUCTION GÉNÉRALE</u>	Page 2
<u>Problématique</u>	Page 6
<u>But de la recherche et résultat escompté</u>	Page 10
<u>Méthodologie de la recherche</u>	Page 11
<u>Plan de la recherche</u>	Page 13
<u>PREMIÈRE PARTIE :</u>	
LES ENJEUX DE L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE GESTION ÉCOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES DÉCHETS DANGEREUX AU BÉNIN	page 18
<u>TITRE PREMIER :</u>	
L'ÉTAT ACTUEL DE LA GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX AU BÉNIN	page 20
Chapitre premier :	
Évaluation de la production de déchets dangereux au Bénin	page 21
<i>Section première : définition de la notion de déchet dangereux</i>	page 21
<u>Paragraphe premier</u> : les caractéristiques essentielles du déchet	page 21
<u>Paragraphe deuxième</u> : les particularités du déchet dangereux	page 24
<i>Section deuxième : l'effectivité de la production de déchets dangereux au Bénin: identification et classification</i>	page 28
<u>Paragraphe premier</u> : identification et classification des déchets dangereux générés au Bénin	page 28
A) La classification à partir de la propriété physique des déchets dans les textes béninois	page 29
B) La classification à partir de l'origine de la production des déchets	page 30
<u>Paragraphe deuxième</u> : évaluation des déchets réellement produits au Bénin	page 33
A) Le cas du contrat de déversement de déchets dangereux sur le territoire du Bénin entre le gouvernement du Bénin et la société SESCO (GIBRALTAR) LIMITED	page 33
B) Identification des déchets dangereux réellement générés au Bénin	page 35
Chapitre deuxième :	
Évaluation de la gestion des déchets dangereux produits au Bénin	page 40

Bénin

<i>Section première : contenu de la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux</i>	page 40
<u>Paragraphe premier</u> : sens et portée de la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux	page 40
A) La gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux : une notion ambiguë	page 40
B) La gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux : un principe gigogne	page 44
1) Le principe de traitement préférentiel des déchets sur le lieu ou le plus près possible du lieu de production	page 45
2) Le principe de la non-discrimination dans le traitement des déchets dangereux	page 45
3) Le principe de la prévention	page 45
4) Le principe de précaution	page 46
5) Le principe de correction, par priorité à la source	page 48
<u>Paragraphe deuxième</u> : Identification et classification des opérations de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux	page 48
A) La collecte	page 49
B) Le transport	page 49
C) Le stockage	page 50
D) Le traitement	page 50
E) L'élimination	page 51
F) La surveillance des sites d'élimination	page 52
<i>Section deuxième : l'effectivité de la gestion des déchets dangereux au Bénin</i>	page 55
<u>Paragraphe premier</u> : état de la collecte des déchets au Bénin	page 55
<u>Paragraphe deuxième</u> : la situation des techniques de traitement et d'élimination des déchets dangereux	page 60
1) Le recyclage	page 62
2) Le compostage	page 63
3) L'incinération et l'enfouissement	page 64
4) La décharge	page 64
Conclusion partielle	page 65
<u>TITRE DEUXIÈME :</u>	
LES CAUSES DES INSUFFISANCES DE LA GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX AU BÉNIN	page 67
Chapitre premier :	
De l'organisation juridique de la gestion des déchets dangereux au Bénin	page 69
<i>Section première : Le cadre juridique et institutionnel de la gestion des déchets dangereux</i>	page 69

<u>Paragraphe premier</u> : Les sources de la réglementation de la gestion des déchets dangereux	page 70
A) Les instruments non juridiques en matière de gestion des déchets dangereux et autres déchets au Bénin	page 71
B) Les sources juridiques contraignantes du droit de la gestion des déchets dangereux au Bénin	page 74
1) Les sources internationales	page 74
2) Les sources internes	page 75
<u>Paragraphe deuxième</u> : Le cadre institutionnel de la gestion des déchets dangereux	page 81
<i>Section deuxième : L'organisation de la responsabilité en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin</i>	page 87
<u>Paragraphe premier</u> : Les régimes de responsabilité appliqués en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin	page 88
A) La responsabilité civile en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin	page 89
B) Les régimes de la responsabilité pénale et administrative en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin	page 91
1) Le régime de la responsabilité pénale	page 91
2) Le régime de la responsabilité administrative	page 92
<u>Paragraphe deuxième</u> : Appréciation de l'organisation actuelle de la répression des infractions en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin	page 94

Chapitre deuxième :

Les insuffisances liées à l'organisation juridique de la gestion des déchets dangereux au Bénin

<i>Section première : les difficultés de la mise en œuvre de la réglementation actuelle de la gestion des déchets au Bénin</i>	page 100
<u>Paragraphe premier</u> : les difficultés découlant de l'inadéquation entre les prescriptions juridiques et le niveau de développement socio-économique des populations	page 101
<u>Paragraphe deuxième</u> : les difficultés de l'État à assurer les obligations découlant pour lui de l'application du droit de la gestion des déchets comme fondement de l'inefficacité de la politique actuelle de la gestion des déchets dangereux au Bénin	page 106

Section deuxième: les insuffisances de l'organisation de la poursuite des infractions et de leur réparation en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin

<u>Paragraphe premier</u> : les insuffisances de l'organisation de la poursuite des infractions en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin	page 109
A) Les difficultés liées à la constatation des infractions	page 110
1) Les difficultés de la police de l'environnement	page 110
2) La spécificité du droit pénal de la gestion des déchets dangereux	page 111
B) Les difficultés liées à la poursuite des infractions : la détermination des personnes susceptibles de poursuivre le délinquant en justice	page 113

C) Les difficultés liées à l'imputation des infractions	page 113
1) Les personnes responsables	Page 113
2) La difficulté de la mise en œuvre de la responsabilité des dirigeants d'entreprise	page 113
D) Les difficultés liées à la détermination des sanctions	page 114
<u>Paragraphe deuxième</u> : les insuffisances liées à l'organisation de la réparation du dommage en droit béninois de la gestion des déchets dangereux	page 115
A) La mise en œuvre de l'action en réparation	page 115
B) Les insuffisances liées aux modalités de réparation du dommage causé par suite de la gestion des déchets dangereux au Bénin	page 116

Conclusion partielle	page 117
-----------------------------	----------

DEUXIÈME PARTIE :

LE RÔLE POTENTIEL DE LA RÉGLEMENTATION DANS LA RÉSOLUTION DES PROBLÈMES DE GESTION ÉCOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES DÉCHETS DANGEREUX AU BÉNIN

page 119

TITRE PREMIER :

LA RÉGLEMENTATION DE LA GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX : UNE SOLUTION DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

page 123

Chapitre premier :

La réglementation comme instrument de la politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies

page 124

Section première : la genèse de la politique de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au moyen du droit au niveau de l'Organisation des Nations Unies

page 124

Paragraphe premier : le recours à la réglementation en vue de la gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'ONU

page 125

A) Les actions en vue la protection de l'environnement en général page 125

 1) La Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement et le
 développement humain page 126

 2) La conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement page 128

B) Les actions spéciales de la communauté internationale en vue de la
promotion et du développement de la politique internationale en
matière de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux page 130

 1) Le Programme de Montevideo du 06 novembre 1981 page 130

 2) Les lignes directrices et principes du Caire de 1985 page 130

 3) Les lignes et principes directeurs sur l'échange de renseignements
 relatifs au commerce, à l'utilisation et à la manipulation des substances

chimiques potentiellement dangereuses en particulier des pesticides (Les directives de Londres)	page 132
4) La conférence de plénipotentiaires sur la convention mondiale sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination	page 133
<u>Paragraphe deuxième</u> : la réglementation comme solution consacrée par la convention de Bâle pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux	page 134
<i>Section deuxième : l'effectivité de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies</i>	page 140
<u>Paragraphe premier</u> : les acquits de la politique de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au moyen du droit dans le cadre de l'ONU	page 141
A) Les atouts de la politique de gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'ONU	page 141
B) La contribution probable de la politique de gestion dans le cadre de l'ONU à l'élaboration d'une politique de gestion au Bénin	page 145
<u>Paragraphe deuxième</u> : les insuffisances de la réglementation de la gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'ONU	page 147
A) Les insuffisances liées à la nature des règles du droit international de la gestion des déchets dangereux	page 147
B) Les difficultés liées à l'absence de rigueur des règles conventionnelles positives de la gestion des déchets dangereux	page 151
C) La difficulté du suivi de l'application des règles du droit international de la gestion des déchets dangereux	page 152
Chapitre deuxième :	
La réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans le cadre régional africain	page 156
<i>Section première : les fondements de la réglementation de la gestion des déchets dangereux dans le cadre africain</i>	page 157
<u>Paragraphe premier</u> : la lutte contre le déversement et l'importation des déchets dangereux en Afrique comme fondement essentiel de la réglementation de la gestion des déchets dangereux en Afrique	page 158
<u>Paragraphe deuxième</u> : la réglementation de la gestion des déchets dangereux dans le cadre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O.).	page 165
<i>Section deuxième : l'effectivité de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au niveau de l'Afrique</i>	page 168
<u>Paragraphe premier</u> : les supposés acquits de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au niveau de l'Afrique et leur adaptabilité à la réglementation du Bénin	page 168
A) Les supposés acquits de la réglementation de la gestion des déchets dangereux au niveau de l'Afrique	page 168
B) L'adaptabilité de la réglementation interafricaine à la politique nationale du Bénin en matière de gestion des déchets dangereux	page 171

Paragraphe deuxième : le principe de l'égalité souveraine des Etats : un handicap important à l'effectivité de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au niveau de l'Afrique page 173

Conclusion partielle page 175

TITRE DEUXIEME :

LES ASPECTS DE LA RÉGLEMENTATION EN VUE D'UNE GESTION ÉCOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES DÉCHETS DANGEREUX AU BÉNIN page 178

Chapitre premier :

La réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans le cadre de l'Union Européenne : un exemple réussi de la gestion des déchets dangereux par le droit page 179

Section première : l'organisation de la politique de coopération en matière de gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'Union Européenne et les mécanismes de sa mise en œuvre page 179

Paragraphe premier : le principe de la supranationalité : fondement de la réussite de la solution de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans l'espace de l'Union Européenne page 179

A) L'organisation de la coopération en matière de protection de l'environnement au sein de l'Union Européenne page 180

B) La place de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans la politique environnementale de l'Union Européenne page 183

Paragraphe deuxième: les mécanismes de mise en œuvre de la politique communautaire de la gestion des déchets dangereux : le régime juridique des déchets page 187

Section deuxième : l'effectivité de la réglementation de la gestion des déchets dans le cadre de l'Union Européenne page 197

Paragraphe premier : le contenu des règles spécifiques applicables aux déchets dangereux dans l'espace de l'Union européenne page 198

A) Les règles spécifiques générales relatives aux déchets dangereux dans l'espace communautaire européen page 198

B) Les normes spécifiques spéciales relatives à la gestion des déchets dangereux page 201

C) Les règles relatives au mouvement transfrontière de déchets dangereux page 206

1) Le Règlement n° 259/93/ CEE du Conseil relatif à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets page 207

2) La réglementation des mouvements des déchets dans les rapports entre la Communauté européenne et les Etats ACP page 210

Paragraphe deuxième : évaluation de la mise en œuvre de la réglementation communautaire en matière de gestion des déchets

dangereux par les Etats membres de l'Union européenne et son influence probable sur la politique du Bénin en matière de gestion des déchets dangereux	page 214
A) L'effectivité de la réglementation communautaire en matière de gestion des déchets dangereux dans les Etats membre de l'Union européenne	page 214
B) L'influence probable de la réglementation communautaire en matière de gestion des déchets dangereux sur la politique du Bénin en la matière	page 221

Chapitre deuxième :

La résolution des problèmes de la gestion des déchets dangereux au Bénin par la réglementation page 226

Section première : Introduction de la législation nationale type relative aux éléments à insérer dans les lois nationales sur la gestion des déchets dangereux du Secrétariat de la convention de Bâle dans l'ordonnancement juridique du Bénin page 226

Paragraphe premier : Le renforcement de la législation existante par des règles spécifiques relatives aux techniques d'élimination des déchets dangereux page 227

Paragraphe deuxième : la réglementation de la responsabilité et de la réparation à la lumière de la convention de Bâle et de son protocole sur la responsabilité et la réparation du dommage résultant de mouvement transfrontière et la gestion des déchets dangereux page 232

Section deuxième : la réglementation sectorielle de la gestion des déchets dangereux au Bénin à partir de l'exemple de la réglementation communautaire page 239

Paragraphe premier : Le renforcement de la législation existante par des règles spécifiques relatives aux techniques d'élimination des déchets dangereux page 239

A) Le contenu de la réglementation éventuelle sur l'incinération des déchets dangereux au Bénin page 240

B) Le contenu de la réglementation sur la mise en décharge des déchets dangereux page 242

Paragraphe deuxième : le contenu des règles dans la perspective de la réglementation par type de déchet à gérer page 243

Conclusion partielle page 245

CONCLUSION GÉNÉRALE page 247

BIBLIOGRAPHIE page 252

LISTE DES ANNEXES page 264

ANNEXE IA : Lettre (sans numéro) du Bureau Syndical du Syndicat des Travailleurs du Journal Officiel (SYNTRA-JORB) à son excellence le Président de

la République, transmettant un mémorandum sur les difficultés du Journal Officiel	Page 1
ANNEXE 1 : Déchets dangereux produits au Bénin et activités socio-économiques qui les génèrent	page 5
ANNEXE 2 : Inventaire des déchets dangereux produits et stockés sur le territoire national et des sites contaminés	page 8
ANNEXE 3 : Contrat entre le Gouvernement du Bénin et SESCO (GIBRALTAR) LIMITED	page 13
ANNEXE 4 : Loi n° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique	page 16
ANNEXE 5 : Loi n° 98-030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin	page 36
ANNEXE 6 : Arrêté interministériel portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange en République du Bénin	page 55
ANNEXE N° 7 : Arrêté interministériel portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des déchets solides en République du Bénin	page 62
ANNEXE 8 : Projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux en République du Bénin	page 68
ANNEXE 9 : Indicateurs de réalisation de l'Agenda 21 national	page 74
ANNEXE 10 : Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination	page 76
ANNEXE N° 11 : Liste des Etats et Organisations internationales ayant participé à la conférence de Bâle des plénipotentiaires sur la convention mondiale sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination	page 100
ANNEXE N° 12 : Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique	page 102
ANNEXE N° 13 : Décision de la commission du 3 mai 2000 remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1 ^{er} , point a, de la directive 75/442/CEE du conseil relative aux déchets et la décision 94/904/CE du conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1 ^{er} , paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du conseil relative aux déchets dangereux	page 126

Contribution à l'élaboration d'une politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin.

Le droit : instrument fondamental de cette politique.

Introduction générale

L'un des problèmes environnementaux les plus difficiles que le monde affronte depuis quelques temps est celui des déchets dangereux.¹ Depuis le début du vingtième siècle, le monde ayant connu une croissance industrielle et économique sans précédent, de nouvelles découvertes et de nouvelles technologies ont constitué le fondement d'un développement exceptionnel dans le secteur industriel. Comme illustration, on pourrait citer «l'utilisation de fibres synthétiques telles que le Nylon et le Térylène dans le textile, de plastiques comme le PCV et le polythène dans les matériaux d'emballage, dans l'ameublement et dans l'automobile, d'insecticides, d'herbicides et d'autres pesticides dans l'agriculture et d'une multitude de nouvelles substances pharmaceutiques et de nouveaux produits chimiques dans la santé. De plus, un nombre important de nouveaux procédés chimiques ont été synthétisés et utilisés par l'industrie. Chez les particuliers, de nouveaux détergents, de nouvelles peintures et d'autres produits d'entretien chimiques ont marqué le commencement d'une nouvelle ère pour le genre humain. »²

Malheureusement, le développement industriel n'a pas eu comme conséquence seulement la prospérité et le bien-être de l'humanité. Les effets nuisibles sur la santé humaine et sur l'environnement des déchets dus à la production et à la consommation de biens industriels et agricoles sont de plus en plus importants. Les stockages d'acides corrosifs, produits chimiques organiques, métaux toxiques et autres déchets représentent des menaces sérieuses pour la santé sur le long terme et pour l'écologie, à cause de la contamination des nappes phréatiques, de la filtration et d'autres types de pollution.

Pour des raisons économiques, un important volume de ces déchets est transporté des pays industrialisés vers les pays en développement, tout comme vers l'Europe de l'Est et l'Europe centrale, où les coûts d'élimination étaient moindres. Nombre de ces pays ne disposent pas de système d'une gestion écologiquement rationnelle pour l'élimination des déchets dangereux. C'est dire que dans les pays en développement une action de réduction et de gestion des déchets est nécessaire parce que leur capacité de normalisation, de surveillance et de mise en application des normes est assez faible. De ce point de vue, les mouvements

¹.) Doc. SBC – UNEP Convention de Bâle : une solution mondiale pour contrôler les déchets dangereux, Genève, septembre 1997, préface Dr Iwona Rummel-Bulska

².) document OPI / 433-71-5M du Service de l'information de l'Organisation des Nations Unies : L'Environnement. Les Nations Unies affrontent une nouvelle tâche. Page 4.

transfrontières de déchets dangereux constituent un problème mondial et exigent de ce fait des solutions mondiales.

Au vu de cette situation, on peut dire que deux raisons importantes sont sensées fonder toute politique de gestion des déchets dangereux. Il s'agit d'une part, de lutter contre les effets nuisibles sur la santé humaine et sur l'environnement des déchets dus à la production et à la consommation de biens industriels et agricoles, d'autre part, de contrôler les mouvements transfrontières des déchets dangereux.

Petit pays côtier situé en Afrique occidentale dans la partie du Golfe de Guinée, la République du Bénin s'étend sur 114 763 km² et compte environ 5.790.664 habitants en 1997 avec un taux d'accroissement naturel de 3,2% par an.⁴

Le Bénin fait partie des pays les plus pauvres du monde. Le pays dispose au Sud d'une côte de 125 Km, abritant un port autonome à Cotonou. L'économie béninoise est caractérisée par la prédominance des secteurs primaire et tertiaire. Ceux-ci représentent respectivement 38,39% et 47,67% du PIB en 1997.⁵

La branche d'activité "agriculture, chasse et pêche" absorbe 55% de la population active pendant que celle de l'industrie manufacturière n'occupe que 8% de cette même population.⁶ Cela témoigne de l'état encore embryonnaire du tissu industriel béninois. Le secteur industriel se limite aux activités de transformation des matières premières en produits semi-finis et de conditionnement des produits semi-finis.

Au plan industriel, le Bénin possède de nombreuses ressources minières. Celles-ci sont, pour la plupart, insuffisamment exploitées par manque de financement d'une part, en raison de la faible capacité d'industrialisation du pays d'autre part. Il s'agit plus particulièrement de l'or, des dépôts de phosphates, du calcaire, de l'argile, des galets et du sable. En dehors du fait qu'elle est insuffisante, l'exploitation de ces ressources se fait dans des conditions qui peuvent générer des problèmes environnementaux. L'industrie du ciment par exemple, est en partie alimentée par des matières premières importées dans des conditions environnementales peu satisfaisantes, surtout en ce qui concerne leur stockage, leur manutention et leur transport.

L'industrie manufacturière est peu développée au Bénin, à l'exception de l'industrie agro-alimentaire. Le secteur informel a pris une ampleur considérable dans le domaine de

³ .) Secrétariat Convention de Bâle, République du Bénin, Projet profil national des déchets dangereux, Cotonou, septembre 1999, p. 1

⁴ .) Idem p.6

⁵ .) Idem, p. 15

⁶ .) Idem, p. 15

l'industrie manufacturière. Globalement, l'impact sur l'environnement de ces industries manufacturières est actuellement peu important.

Toutefois, on note des problèmes ponctuels avec une brasserie qui déverse ses déchets dans la lagune, une savonnerie et une usine de textile qui déversent leurs eaux usées en mer. Dans le même ordre d'idée, on ne peut pas ignorer l'activité des cimenteries qui génèrent de la poussière rejetée dans l'air et dont les impacts sur l'environnement restent à évaluer.

L'artisanat de service au Bénin est, le plus souvent, un secteur informel mais dynamique. Son impact négatif sur l'environnement reste insignifiant. Par contre cet artisanat peut jouer un rôle positif important pour l'environnement dans les activités de recyclage.

Le secteur énergétique commercial comprend essentiellement les produits pétroliers et l'électricité d'origine hydraulique et thermique. Les problèmes que peut engendrer le développement hydroélectrique au Bénin sont essentiellement relatifs à :

- l'impact sur l'hydrologie en aval des équipements,
- la non-consultation des populations, ainsi que le manque d'organisation de la réinstallation de celles-ci,
- la perte éventuelle de terres arables par submersion et érosion,
- l'introduction de vecteurs de maladies et la détérioration de la qualité des eaux,
- la perturbation des conditions physico-chimiques des plans d'eau entraînant une baisse de la productivité des écosystèmes, et donc des ressources halieutiques,
- la suppression de l'agriculture de décrue.

La prospection et l'exploitation terrestre et offshore des ressources pétrolières (sous forme liquide ou sous forme gazeuse) ont des impacts environnementaux et ne conduisent pas forcément à une exploitation durable. A ce niveau aucun plan d'urgence n'a été prévu. Même si la production pétrolière est presque inexistante ces dernières années, les récents développements laissent supposer que d'autres gisements pourraient être bientôt explorés.

Le pétrole n'est pas raffiné localement et est exporté en brut, compte tenu des faibles quantités produites à l'échelle nationale et surtout de l'étroitesse du marché intérieur.

Le principal problème environnemental lié à l'énergie est celui de la déforestation due à l'exploitation des combustibles ligneux. On note aussi un problème environnemental lié à la distribution illicite des produits pétroliers qui s'effectue dans de très mauvaises conditions de sécurité et de salubrité.

Le tableau des activités socio-économiques au Bénin, ne permet pas de dire que le Bénin est un pays qui connaît de sérieux problèmes environnementaux et pour lequel la gestion

écologique des déchets dangereux serait d'une extrême urgence. Pourtant, la protection de l'environnement occupe depuis quelques années une place considérable dans la politique nationale de développement.

Jusqu'en 1990, les compétences administratives en matière d'environnement au Bénin étaient éparpillées dans plusieurs ministères, dont :

- le Ministère chargé du Plan ;
- le Ministère chargé du Développement Rural ;
- le Ministère chargé de l'Équipement et des Transports ;
- le Ministère chargé de l'Éducation nationale ;
- le Ministère chargé de la Santé Publique ;
- le Ministère chargé de la Justice
- le Ministère chargé de l'intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale.

Ces différentes structures géraient les questions environnementales au Bénin de façon sectorielle sans aucune coordination. Il ne s'agit pas là d'une situation propre au Bénin. En effet, comme le fait remarquer le professeur Maurice KAMTO, «c'est d'abord de façon inconsciente et par des voies détournées que le droit africain post-colonial s'est intéressé à la protection de l'environnement. Certes, depuis la Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement et quelquefois avant, de plus en plus de pays africains ont édicté des réglementations relatives aux parcs et réserves naturelles, à la protection des sites et de certaines espèces fauniques. Mais c'est seulement depuis la fin des années 1980 qu'apparaissent dans les droits des pays africains des normes spécifiques à la protection de l'environnement. Plus couramment, la question était abordée indirectement à travers certaines branches du droit liées à la gestion des ressources et de l'espace, tels que le droit de l'urbanisme, le droit de l'aménagement du territoire, le droit minier et le droit forestier ; etc. Il en est résulté un éparpillement des normes juridiques relatives à la protection de l'environnement tenant à leur fragmentation sectorielle. »⁷

C'est donc depuis 1990, que l'État béninois a commencé par faire de la protection de l'environnement un volet distinct de la politique nationale. L'État a créé le Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU) chargé de l'orientation, de la coordination et de l'initiation des actions relatives à la protection de l'environnement en 1991. Un plan d'Action environnementale a été élaboré et adopté en décembre 1992.

⁷.) Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, Paris, EDICEF, 1992, p. 35

Au nombre des actions de l'Etat béninois en faveur de la protection de l'environnement, durant ces dix dernières années, il faut aussi citer :

- l'AGENDA 21 national adopté le 22 janvier 1997,
- le Profil National pour l'Evaluation des Capacités Nationales de Gestion des Produits Chimiques, adopté en 1997
- le Profil national des déchets dangereux adopté en 1999, et qui vise la mise en œuvre de la Convention de Bâle et la préparation d'un Plan de Gestion des Déchets Dangereux.

PROBLEMATIQUE

Quand on considère le faible niveau de développement industriel du pays et que l'on tient compte de ce que l'Etat fait déjà des efforts énormes pour la protection de l'environnement, on finit par se demander l'opportunité d'une réflexion sur la nécessité d'élaboration d'une politique de gestion des déchets dangereux au Bénin.

Pourtant, des explications à l'opportunité d'une telle réflexion existent.

D'une part, le Bénin fait partie des pays africains qui ont conclu à la fin des années quatre-vingt du vingtième siècle, des contrats de déversement de déchets dangereux sur leur territoire par des sociétés des pays industrialisés.

Suite à la découverte du contrat entre le gouvernement du Bénin d'alors et la société SESCO (GIBRALTAR LIMITED) en vue de l'importation de déchets dangereux et toxiques sur le territoire de la République du Bénin, à la fin des années quatre-vingt, l'opinion publique nationale a pris conscience du danger que représentent pour elle ces déchets. Cette prise de conscience s'est traduite dans la Constitution du 11 décembre 1990 par des dispositions relatives à la gestion de l'environnement, à la gestion des déchets dangereux produits au plan national et à l'interdiction absolue d'importer au Bénin des déchets dangereux. C'est dans cet esprit que l'article 29 de la Constitution du 11 décembre 1990 prévient que : « le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national des déchets toxiques ou polluants étrangers et tout accord y relatif constituent un crime contre la nation. Les sanctions applicables sont définies par la loi ». La loi 98 030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin consacre, elle aussi, ses articles 65 à 72 et 118 à la gestion des déchets.

En application de ces dispositions de l'article 29 de la constitution et de la loi 98-030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, ainsi que des

autres sources du droit de la gestion des déchets dangereux au Bénin, un «contrôle de routine des inspecteurs sanitaires est organisé au port et à l'aéroport. »⁸.

En dehors de cet aspect qui concerne l'importation des déchets dangereux au Bénin, il se fait que «la faible quantité de déchets dangereux produite par le Bénin ne connaît pas un traitement efficace faute de ressources humaines, techniques et financières »⁹. Cependant, en dépit de sa faiblesse, cette quantité de déchets dangereux produits au Bénin est en nette augmentation. En effet, selon les statistiques, «la production de déchets dangereux en tonnes en 1980 était de 3303 tonnes. En 1990 cette production est passée à 4498,5 tonnes, tandis qu'en 1995 elle atteignait 6173 tonnes »¹⁰

L'article 28 de la Constitution du 11 décembre souligne que « le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres, unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi. » Malgré cette disposition constitutionnelle, on peut se rendre à l'évidence qu'il n'existe pas au Bénin de règles juridiques expressément consacrées à la gestion des déchets dangereux. La non satisfaction de cette disposition constitutionnelle semble être à la base des difficultés que connaît actuellement la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin.

Enfin, il faut souligner le danger qu'il y a à vouloir exclure de la gestion des déchets dangereux, celle des déchets en général, surtout quand on sait qu'à cause des insuffisances de la gestion des déchets dangereux, ceux-ci se retrouvent en grande partie mélangés avec les déchets ménagers. La gestion des déchets ménagers pourrait être un moyen pour prévenir et pour réduire la production de déchets dangereux au Bénin.

La nécessité de prendre en compte la gestion des déchets en général dans le cadre de la recherche de solutions pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux est d'ailleurs confirmée par la pratique. En effet, les conventions de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination et de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, mentionnent respectivement dans leur annexe II commun relatif aux catégories de déchets

⁸.) Constituion du 11 décembre 1990 JORB n° 1, 102^{ème} année, du 1^{er} janvier 1991, p. 1. Ou : <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/benin/social.htm>

⁹.) <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/countr/benin/social.htm>, Agenda 21 national de la République du Bénin, chapitre 19

¹⁰.) idem : Voir Agenda 21 chapitre 19 : gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux. priorité nationale : état de la situation,

demandant un examen spécial, les catégories Y46 représentant les déchets ménagers collectés et Y47 représentant les résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers.

Par ailleurs, la plupart des législations partent d'une réglementation des déchets en général pour aboutir à une réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. C'est le cas, par exemple, au niveau de l'Union Européenne qui inscrit la directive 78/319/CEE du Conseil relative aux déchets toxiques et dangereux dans le cadre de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 sur les déchets. Il en est de même de la législation de la Wallonie en matière de gestion des déchets dangereux qui s'inscrit dans le cadre du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et de la Directive 75/442 relative aux déchets telle que modifiée par la Directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 et la Décision 94/31/CEE du Conseil du 27 juin 1994, modifiant la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux.

Le Bénin a aussi ratifié les conventions de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination et de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique. Il est aussi Partie à un certain nombre d'autres conventions internationales se rapportant directement ou indirectement à la gestion des déchets.

La dichotomie entre les actions du Bénin au plan international en matière de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et l'effectivité de la gestion des déchets dangereux au Bénin, amène à se poser la question de savoir si en dehors de la recherche de la mobilisation des moyens matériels financiers et humains, il n'y a pas également lieu d'organiser juridiquement la gestion des déchets dangereux.

L'Agenda 21 de la République du Bénin en son chapitre 19 relatif à la gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques, y compris la prévention du trafic international illicite des produits toxiques et dangereux souligne que «les problèmes de gestion écologiquement rationnelle des substances chimiques toxiques et des déchets dangereux sont particulièrement préoccupants dans les pays en développement, notamment le Bénin, pour plusieurs raisons.

- l'absence d'un système national de contrôle qui permettrait de faire face aux risques chimiques.

- l'incapacité de prouver la mauvaise utilisation de ces produits et les dégâts qu'ils peuvent causer à la santé et à l'environnement. »¹¹

Pour remédier à une telle situation, l'Agenda 21 national souligne qu'il faudra le concours de tous les acteurs du développement : le secteur public, les industriels, les organisations non gouvernementales (ONGs), les syndicats, les collectivités locales, les institutions de recherche, etc. en vue de :

- « une évaluation des risques chimiques ;
- échanges d'informations sur les produits chimiques toxiques et les risques chimiques ;
- la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ;
- un renforcement des moyens et du potentiel nationaux pour gérer les produits toxiques et les déchets dangereux. »¹²

La réflexion sur la « contribution à l'élaboration d'une politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin. Le droit : instrument fondamental de cette politique » s'inscrit dans le cadre des actions qui incombent au pouvoir public en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin.

En conséquence, loin de vouloir réduire la résolution de tous les problèmes liés à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux uniquement et exclusivement à l'élaboration d'une réglementation en la matière au Bénin, cette réflexion vise à démontrer qu'à côté et en plus des autres moyens de gestion écologiquement rationnelle des déchets

collective nationale sur les enjeux de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, peut être un moyen de dissuasion efficace à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

Il en est de même de la mise en place dans un cadre juridique bien précis, d'un mécanisme d'information sur les droits et devoirs des citoyens en matière de gestion des déchets dangereux et sur la participation des populations à la lutte pour la résolution des problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux en application de l'article 27 de la Constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990 qui dispose que : «toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre».

QUESTION DE RECHERCHE : Quel peut être le rôle de la réglementation dans la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ?

BUT DE LA RECHERCHE ET RESULTAT ESCOMPTE

Pour répondre à cette question, nous avons pensé qu'il est nécessaire de prouver que le droit peut s'avérer un élément fondamental de toute politique de gestion des déchets dangereux. La confirmation de ce rôle prépondérant du droit dans l'élaboration des politiques de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux semble d'ailleurs être donnée par la pratique internationale tant au niveau mondial dans le cadre de l'ONU (Organisation des Nations Unies) qu'aux niveaux régional dans le cadre de l'Organisation de l'Unité Africaine OUA à laquelle succède l'UA (Union Africaine), et de l'Union Européenne UE et sous-régional dans le cadre de la CEDEAO (Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest) et même au niveau national.

Dans le cadre de chacune de ces institutions internationales, le rôle de la réglementation est manifeste dans les politiques de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Il est vrai qu'il n'y a pas un consensus sur ce qui doit être le fondement de cette réglementation. Dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, au regard de la convention de Bâle de 1989, la réglementation sur l'importation des déchets dangereux s'appuie sur le principe de l'exercice de la souveraineté par chaque Etat. Au niveau régional africain dans le cadre de l'O.U.A., la convention de Bamako de 1991, tout comme le traité portant création de la Communauté économique africaine, veut que l'interdiction d'importer des déchets dangereux se comprenne comme un principe absolu. Par conséquent, l'importation de déchets dangereux hors du continent africain ne peut être autorisée sous aucun prétexte. Au niveau de l'Union européenne, ces deux solutions sont également

concevables et réalistes à condition de les appliquer en liaison avec le principe de la supranationalité. La conséquence de cette solution est que les mouvements transfrontières de déchets dangereux sont possibles tant à l'extérieur qu'à l'intérieur de l'Union à la seule condition qu'ils s'effectuent dans le strict respect des dispositions du Règlement 259/93/CEE du Conseil du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne.

Les solutions ainsi proposées sont-elles, compte tenu de leur diversité et de la logique qui sous-tend chacune d'elles, pour autant efficaces et applicables dans le cadre d'un Etat en voie de développement comme le Bénin ?

METHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

La résolution des problèmes liés à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ne se réduit pas uniquement ni exclusivement à l'élaboration d'une réglementation en la matière au Bénin. Cependant, à côté et en plus des autres moyens de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux que sont les principes de prévention, de précaution et de réduction de la pollution à la source et qui constituent les fondements d'une politique en la matière, le droit aussi peut être d'un intérêt non négligeable.

Pour démontrer ce rôle du droit dans la gestion des déchets dangereux, il nous a paru nécessaire de retracer comment la réglementation s'est imposée comme instrument fondamental de la gestion des déchets dangereux. Nous avons cru devoir choisir pour cela le cadre de la communauté internationale au niveau mondial à travers l'Organisation des Nations Unies, régional, par l'intermédiaire de l'Organisation de l'Unité Africaine qui est en voie de devenir l'Union Africaine et l'Union Européenne parce que ces enceintes constituent le cadre d'élaboration et de mise en œuvre des politiques juridiques collectives des Etats. Nous n'avons certes pas oublié le cadre national, pour lequel le cas de la Belgique nous a paru assez intéressant parce que ce pays a commencé par réglementer la gestion des déchets dangereux avant l'apparition des dispositions internationales en la matière.

Rien que par son intitulé, on peut penser qu'il s'agit d'un sujet juridique. Il l'est effectivement. Toutefois, il présente aussi des aspects économique, sociologique et politique qui induisent des controverses doctrinales et souvent même pratiques, des prises de position selon que l'on est d'un pays industrialisé ou d'un pays en voie de développement, producteur de déchets dangereux ou tout simplement convaincu de la nécessité de la lutte pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

La nécessité de circonscrire le sujet nous a conduit à nous intéresser de prime abord aux sources primaires de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

L'occasion nous est ainsi offerte d'analyser le contenu de ces sources que sont les lois et règlements au plan national, les conventions au plan international tant universel que régional, d'une part avec le concept socio-politique et juridique de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, d'autre part avec la théorie générale des droits international et national des déchets. La jurisprudence de la Cour européenne de justice nous a été d'un précieux apport surtout pour montrer l'effectivité de la réglementation internationale en matière de gestion des déchets dangereux dans le cadre interne des Etats.

Compte tenu du cadre particulier dans lequel chacune de ces sources a été analysée, nous n'avons plus cru devoir faire leur étude comparative en particulier du point de vue de leur contenu. Par ailleurs, la relation entre ces différentes sources de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux est évidente. En effet, elles ont le même objet et le même but et elles sont dans une hiérarchie de normes fondée sur le principe *lex generali particulari derogat* (la norme générale l'emporte sur la norme particulière).

Malgré nos investigations au niveau du Service Central des affaires juridiques et de la réglementation et de la Direction de l'environnement au Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme, il n'a pas été possible de disposer de données statistiques fiables en matière d'évaluation de la production de déchets dangereux au Bénin. Nos sources d'information dans ce cadre ont été le Profil national des déchets dangereux, élaboré avec le concours du Secrétariat de la Convention de Bâle et dont nous avons eu l'honneur de diriger les travaux de validation en septembre 1999 et l'Agenda 21 national du Bénin, disponible sur le site [www.unep.ch](#). Cette difficulté est d'ailleurs confortée par l'inexistence au Bénin d'installation d'élimination de déchets dangereux à partir de laquelle l'on pourrait vérifier la quantité de déchets reçue ou traitée.

Certaines informations sont restées incomplètes, surtout du point de vue de leur publication. C'est parce que celles-ci n'ont pas été publiées par le Journal Officiel de la République du Bénin (JORB) à cause des difficultés que connaît ce service d'information de l'Etat béninois. Les machines et les accessoires du Journal Officiel de la République du Bénin sont « des équipement acquis au 19^{ème} siècle à la création de l'Office »¹³ Pour remédier un tant soit peu à cette insuffisance, nous avons fait l'option de reproduire en annexe les principaux textes utilisés.

¹³ .) voir en annexe n° IA copie de la lettre sans numéro du 24 août 2001, du Bureau Syndical du Syndicat des Travailleurs du Journal Officiel (SYNTRA-JORB) au Président de la République et transmettant un MEMORANDUM sur les problèmes du Journal Officiel. Le point 4 de ce MEMORANDUM signale que le Journal Officiel a cessé de paraître en 1982 pour ne reprendre timidement qu'en 1990, occasionnant ainsi un grand retard dans la parution du journal

Notre formation de base de juriste ne nous prédisposait pas aussi à approfondir notre réflexion sur certains aspects, particulièrement sur l'aspect économique du sujet. Pour cela il nous avons fait l'option de nous en tenir à la redevance financière que le Bénin est supposé avoir tirée de l'importation de déchets dangereux en application du contrat de 1988, à raison de 2,5 dollars U.S. par tonne de déchets reçue et les effets de l'application du principe pollueur-payeur dans le cadre de la gestion des déchets dangereux produits au Bénin en liaison avec la situation socio-économique des populations.

En intitulant notre sujet contribution à l'élaboration d'une politique nationale de gestion des déchets dangereux au Bénin, nous avons voulu par la même occasion montrer le caractère pratique de notre recherche. Ce caractère pratique du sujet est d'ailleurs rehaussé par le fait qu'il porte sur la gestion des déchets dangereux. La notion d'élaboration est intimement liée à celle de construction, d'organisation et de mise en place. La gestion fait appel à des actions et à des opérations. Les déchets dangereux sont des substances chimiques nocives dont la manipulation exige des précautions particulières.

La spécificité de ce travail réside dans le fait qu'il s'intéresse à une catégorie bien précise de déchets, c'est-à-dire les déchets dangereux, et aussi parce qu'il s'inscrit dans un cadre bien déterminé, à savoir, le cadre national du Bénin qui, faut-il le rappeler, est un pays très peu industrialisé, donc en principe peu intéressé par les problèmes de la gestion des déchets dangereux, mais qui, à un moment de son histoire a dû recourir à la pratique de l'importation des déchets dangereux pour pouvoir soi-disant, faire face à la conjoncture économique.

La grande difficulté de ce travail, c'est la proposition de solutions préventives en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Il vaut mieux prévenir que guérir. C'est pourquoi cette réflexion a voulu se consacrer à la recherche de conditions favorables à une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, en s'appuyant sur le droit en tant que système de règles obligatoires destinées à régir les rapports les plus divers entre les différentes composantes de la société et dont le non respect est sanctionné par l'autorité publique.

PLAN DE LA RECHERCHE

La démarche proposée pour démontrer le rôle du droit dans la résolution des problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin va consister à :

- montrer les enjeux de l'élaboration d'une politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin. (première partie). Il s'agira de prouver

l'importance des problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux actuellement au Bénin à partir de l'état actuel de la gestion des déchets dangereux au Bénin (titre premier), basé sur une évaluation de la production de déchets dangereux au Bénin (chapitre premier) et sur une évaluation de la gestion actuelle des déchets dangereux produits au Bénin (chapitre deuxième).

A ce niveau la réflexion s'appuiera sur la nécessité de donner un contenu précis tant à la notion de déchets dangereux qu'à celle de leur gestion écologiquement rationnelle. Le déchet dangereux est avant tout un déchet. Par conséquent, c'est à partir des caractéristiques essentielles du déchet qu'il faut analyser les particularités du déchet dangereux comme étant le déchet qui, en raison de sa radiation chimique, de sa caractéristique toxique, explosive, corrosive et autres, est nocif pour la santé de l'homme et/ou pour l'environnement.

Quant à la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, il faut avouer qu'il s'agit d'une notion fort ambiguë recouvrant plusieurs techniques et pouvant varier selon les milieux. Mais plus qu'une opération, il vaut peut être mieux accepter cette notion plutôt comme un principe qui invite à traiter ou à éliminer les déchets dangereux d'une manière sans danger et induisant de ce fait des sous-principes destinés à en préciser le contenu. C'est le cas par exemple du principe de traitement préférentiel des déchets sur le lieu ou le plus près possible du lieu de production ou principe de proximité, le principe de la non-discrimination dans le traitement des déchets, le principe de prévention, de précaution et de réduction de la pollution à la source.

Est-ce le même contenu qu'on donne à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin ? Pour répondre à cette question il paraît nécessaire d'identifier les différentes opérations de la gestion des déchets dangereux au Bénin et de faire une analyse de l'effectivité de la gestion des déchets dangereux dans le pays. Il s'agira de faire une évaluation de la collecte des déchets dangereux ainsi qu'une évaluation des techniques de traitement et d'élimination de ces déchets.

Cette démarche vise à évaluer le degré de la gestion des déchets dangereux au Bénin, pour se convaincre que les moyens mis en place, les efforts déjà faits par le Bénin en vue de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, même s'ils paraissent considérables, n'ont pas encore permis d'obtenir des résultats satisfaisants, ce qui fait qu'il urge toujours pour le pays d'avoir une nouvelle politique de gestion de ces déchets.

La nécessité d'élaborer une nouvelle politique nationale de la gestion des déchets dangereux commande aussi et surtout que l'on établisse les fondements réels ou supposés de

l'échec de la politique actuelle de la gestion des déchets dangereux. Le titre deuxième de la première partie de cette étude sera consacré à l'analyse de ces fondements.

Les activités de gestion des déchets constituent des activités de service public. Pour cela, on peut se demander si l'organisation administrative actuelle de la gestion des déchets dangereux permet de les gérer de façon optimale (chapitre premier), et si l'organisation de la responsabilité et de la répression des infractions en matière de gestion des déchets dangereux, en prescrivant essentiellement des sanctions pénales et administratives, garantit effectivement une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets (chapitre deuxième).

Actuellement, aucun texte juridique en vigueur n'identifie clairement l'Autorité administrative compétente en matière de gestion des déchets dangereux. Ce qui fait que les compétences dans le domaine se discutent entre les services publics qui, selon les circonstances, se considèrent comme concernés par les problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Dès lors, il y a un dysfonctionnement qui mine la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et empêche les efforts de l'Etat dans le domaine pour atteindre les objectifs fixés.

Il y aussi le fait que les textes actuellement en vigueur au Bénin mettent l'accent sur la responsabilité pénale en matière de gestion des déchets dangereux. Pourtant, on peut se demander si l'Etat crée les conditions nécessaires à une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets et surtout si l'Etat a aujourd'hui, les moyens de suivre la mise en œuvre et l'application effective des dispositions édictées en vue de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

En s'abstenant de préciser les modalités de la mise en œuvre de la responsabilité civile en matière de gestion des déchets dangereux, le pouvoir public crée par-là même, les bases d'une gestion incontrôlée des déchets dangereux au Bénin, parce que le dommage personnel s'apprécie beaucoup plus facilement que le dommage public qui exige très souvent, une intervention de l'autorité publique. La Belgique par exemple, a clairement réglementé les modalités de mise en œuvre de la responsabilité civile. La réglementation en la matière précise justement que «lorsqu'une activité industrielle, commerciale, agricole, artisanale ou scientifique a pour conséquence de produire des déchets toxiques, la personne qui exerce cette activité est responsable de tout dommage, quel qu'il soit, qui pourrait être causé par les déchets toxiques, notamment pendant toute la durée de leur transport, lors de leur destruction, neutralisation ou élimination, même si elle n'effectue pas elle-même ces opérations »

En situant ainsi les causes de l'échec de la politique actuelle de la gestion des déchets dangereux au Bénin, et pour ne pas sortir du cadre de l'article 27 de la constitution du 11

décembre 1990 qui impose à l'Etat l'obligation de veiller à la protection de l'environnement, il paraît nécessaire de proposer à celui-ci des mesures et des actions susceptibles de garantir une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin. Ces mesures pourraient être éventuellement d'ordre institutionnel et réglementaire.

Dans ce cadre, le rôle potentiel de la réglementation dans la résolution des problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin sera démontré dans la deuxième partie en soutenant que la réglementation de la gestion des déchets dangereux est une solution que préconise la communauté internationale (titre premier) comme le prouve d'ailleurs la pratique internationale en matière de politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, (chapitre premier) tout comme l'effectivité de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle dans le cadre international. L'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité Africaine dont le Bénin est membre, après avoir consacré dans des conventions internationales l'urgence de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, en identifiant les procédés et les techniques qui paraissent mieux se prêter à une telle gestion, soulignent de façon unanime le rôle prépondérant que doivent jouer les législations nationales dans ce cadre.

Dans le même ordre d'idées, on peut faire remarquer que l'Union Européenne qui est une organisation internationale comme l'ONU et l'O.U.A. mais différente d'elles dans ses buts et objectifs et qui fonctionne sur la base du principe de la supranationalité que ne connaissent pas les autres organisations internationales intergouvernementales, a déjà expérimenté et continue d'expérimenter cette solution de la gestion des déchets par le procédé de réglementation. D'une part, c'est le traité de Maastricht de 1992 qui détermine l'action de l'Union en matière d'environnement, principalement dans les articles 130 R, 130 S et 130 T.

En application de ces trois articles du traité de Maastricht, l'Union Européenne s'est dotée d'un régime juridique des déchets fait de :

- 1) Directives ou Règlements généraux, applicables à toutes les catégories de déchets,
- 2) Directives, Règlements ou Décisions spécifiques, applicables à un genre particulier de déchets,
- 3) Résolutions ou Recommandations portant sur des aspects généraux ou spécifiques.
- 4) "Programmes d'action" généraux ou spécifiques, et
- 5) "Communications" pouvant, elles aussi, porter sur des aspects généraux ou particuliers de la gestion des déchets.

La mise en œuvre d'une politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux exige la mobilisation de moyens matériels, financiers et humains très importants

auxquels le Bénin ne peut pas faire face dans l'immédiat et pour lesquels il faudra mettre à contribution la coopération internationale au développement. A ce niveau aussi l'apport du droit est remarquable. En effet, si les Accords A.C.P. / UE de Cotonou de 2000 définissent le cadre d'une telle coopération, il faudra que des règles juridiques précisent les activités sur lesquelles doit porter la coopération, en matière de gestion des déchets dangereux et définissent de façon concrète le volume financier de cette coopération.

PREMIÈRE PARTIE :

**LES ENJEUX DE L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE
GESTION ÉCOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES
DÉCHETS DANGEREUX AU BÉNIN**

Cette première partie a pour objectif de démontrer la nécessité de l'élaboration d'une politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin, il s'agira de présenter dans un titre premier l'état actuel de la gestion des déchets dangereux au Bénin en procédant à une évaluation de la production de déchets dangereux au Bénin, et à une évaluation du degré de la gestion des déchets dangereux actuellement produits au Bénin.

L'évaluation tant du degré de production que de celui de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin n'est envisageable que si l'on procède au préalable à une identification et à une classification des déchets dangereux produits au Bénin en s'appuyant sur une définition assez précise de la notion de déchets dangereux. Il s'agira de prendre en compte toutes les sources possibles de production de déchets dangereux au Bénin pour essayer d'aboutir à une évaluation quantitative de cette production.

Il est évident que la démonstration de l'importance des problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin ne peut pas être fondée exclusivement et seulement sur le volume de déchets dangereux produits dans le pays. Cette démonstration doit aussi prendre en compte l'évaluation de la capacité actuelle du Bénin pour gérer de manière écologiquement rationnelle les déchets dangereux produits ou existant sur son territoire. Au cas où cette capacité se révélerait suffisante, l'idée de l'élaboration d'une autre politique de gestion des déchets dangereux s'avérerait inopportune et sans fondement.

Par contre, s'il est prouvé que la capacité de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux est très faible au Bénin, dès lors, la nécessité de l'élaboration d'une politique de gestion écologiquement rationnelle de ces déchets pour le Bénin ne sera plus à démontrer. En effet, l'attention qu'il faut accorder aujourd'hui à la gestion des déchets dangereux au Bénin ne peut pas être seulement la conséquence de la production de ces déchets dans le pays, mais aussi et surtout, l'expression de la prise de conscience des effets nocifs de ces déchets sur la santé humaine et sur l'environnement. Leur manipulation et leur élimination posent des problèmes environnementaux très importants.

TITRE PREMIER : L'ÉTAT ACTUEL DE LA GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX AU BÉNIN

C'est certainement sur la base des différentes catégories de déchets dangereux produits actuellement au Bénin et en fonction de leur quantité que l'on pourra évaluer l'importance des problèmes qui se posent actuellement au Bénin en matière de gestion des déchets dangereux et qui exigent l'adoption d'une nouvelle politique nationale des déchets dangereux en vue d'une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets au Bénin. Pour cela, après une évaluation de la production des déchets dangereux au Bénin, (chapitre premier), sur la base d'une définition de la notion de déchet dangereux (Section première) et d'une identification et d'une classification des déchets dangereux produits actuellement au Bénin, (section deuxième) il sera possible de faire une évaluation de la gestion actuelle des déchets dangereux au Bénin (chapitre deuxième) en se fondant sur une analyse du contenu de la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux (section première) et sur l'effectivité de la gestion des déchets dangereux au Bénin (section deuxième).

Chapitre premier : Evaluation de la production de déchets dangereux au Bénin

L'évaluation de la production actuelle de déchets dangereux au Bénin exige d'une part, que soit définie la notion de déchets dangereux (section première) pour permettre d'autre part, de faire une identification et une classification des déchets dangereux générés au Bénin ainsi que les activités socio-économiques génératrices de ces déchets (section deuxième).

Section première : Définition de la notion de déchet dangereux

Une étude de la gestion des déchets dangereux doit nécessairement s'appuyer sur une définition suffisamment précise de la notion de déchet dangereux. Mais, les déchets dangereux sont avant tout des déchets. C'est pourquoi il faudrait lier les déchets dangereux aux déchets tout court.

Paragraphe premier : Les caractéristiques essentielles du déchet

Pendant longtemps, il n'a pas été facile de trouver une définition universellement acceptée aux déchets ; ceci en raison du caractère extrêmement variable d'un individu à l'autre et d'un endroit à l'autre de la notion de déchets. En effet, ce qui est un déchet dans un pays donné peut ne pas être considéré comme tel dans un autre. C'est ce qui fait dire à Benoît JADOT que la notion de déchet reste une notion extrêmement difficile à saisir du fait de son caractère très relatif.¹ Jusqu'à la fin des années quatre-vingt-dix, l'unanimité restait à réaliser autour d'une définition encore inexistante de la notion de déchet. La nécessité d'une uniformisation de la notion de déchet s'était cependant imposée à la communauté internationale notamment au niveau du transport transfrontalier ou même inter-régional des déchets depuis longtemps.²

Des approches de définition existaient cependant et qui essayaient au mieux de cerner l'essentiel du terme déchet dans les réalités de chaque pays, de chaque région et même dans le cadre universel. Ainsi, selon une légende rapportée par Jérôme FROMAGEAU, le mot

-
- 1.) Facultés Universitaire Saint-Louis, L'entreprise et la gestion des déchets, Bruxelles, Bruyant, 1993 P. 19.
 - 2.) La journée d'information sur le problème des déchets : les déchets à problèmes, qui s'est tenue à Liège (SART TILMAN) le lundi 19 octobre 1987 a clairement exprimé cette nécessité. Les actes de cette journée d'information soulignent : « La notion de «déchet» est difficile à définir ; cependant, il est important de disposer d'une définition claire et inambiguë, valable pour toute la Communauté Européenne ou même au-delà.

«déchet» désignerait une déesse appelée «fébris» et dont on avait retrouvé des statuettes sur des tas d'ordures à Rome. «Fébris» était donc la déesse des «res derelictae», c'est-à-dire, des choses abandonnées, délaissées volontairement par leur propriétaire.³ Cette appréhension est plutôt sommaire, un déchet n'étant pas seulement une chose volontairement abandonnée. En effet, le mot «déchet» vient du verbe «déchoir», qui traduit «la diminution de valeur d'une matière ou d'un objet jusqu'au stade de l'inutilisable en un lieu et un temps donnés»⁴. C'est précisément dans ce sens que le petit Larousse illustré note que le mot «déchet» signifie «ce qui tombe d'une matière qu'on travaille, débris, épluchure, riblon, résidu, reste sans valeur de quelque chose»⁵. Les déchets regroupent «l'ensemble des résidus, des rejets ou des matières usées résultant de l'activité humaine.»⁶ De façon plus précise, les déchets, sont «l'ensemble des résidus se présentant sous forme solide, voire liquide, lorsqu'ils sont contenus dans des récipients réputés étanches qui résultent des diverses activités humaines : domestiques, industrielles et agricoles. En revanche, on parle d'effluents pour désigner les eaux usées domestiques ou industrielles rejetées dans les émissaires d'égouts, dans les cours d'eau ou dans la mer.»⁷ La doctrine elle-même a tendance à accepter la définition des déchets telle que proposée dans son sens étymologique. Ainsi, l'Association française de normalisation estime qu'il faut entendre par déchet «tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériaux produits ou plus généralement tout bien meuble abandonné ou que le détenteur destine à l'abandon. Matériaux, quelle que soit son origine, dont le rejet ou le dépôt dans le milieu naturel est réalisé ou envisagé.»⁸ Il découle de ces définitions étymologiques du déchet, que du point de vue juridique le déchet doit s'entendre de tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation ou tout bien meuble abandonné ou destiné à l'abandon ou dont le détenteur est tenu de se débarrasser en vertu de la législation nationale.

L'unanimité semble se faire au plan universel sur cette définition de déchet comme en témoignent certains instruments juridiques internationaux tels que les conventions de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, et de Bamako du 29 janvier 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets

³.) Michel PRIEUR, les déchets industriels et l'environnement en droit comparé et international. P.U.F Paris. 1985, P. 2).

⁴.) Philippe PICHARD : la gestion des déchets, Dominos, Flammarion

⁵.) Le Petit Larousse illustré Edition de 1997 p. 17

⁶.) La grande encyclopédie 2000, édition CD

⁷.) François RAMADE, Dictionnaire encyclopédique des pollutions, Paris, EDISCIENCE, 2000, p 127

⁸.) Dictionnaire de l'environnement : les termes normalisés ; AFNOR 1994

dangereux produits en Afrique, ainsi que les Directives européennes 91/156/CEE du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets¹⁰ et 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux¹¹. Ainsi, selon la Convention de Bâle, les déchets sont «des substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national ». Cette définition est consacrée à l'alinéa 1 de l'article 2 de cette Convention. Elle est d'ailleurs reprise dans des termes presque identiques par la convention de Bamako à l'alinéa 1 de son article premier. Cette Convention définit les déchets comme «des substances ou matières qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on est tenu d'éliminer en vertu des dispositions du droit national ». Dans le cadre de la convention de Bamako, le terme objet utilisé dans la convention de Bâle est remplacé par le terme matière qui paraît beaucoup plus précis que le terme objet.

La Directive européenne 91/156/EEC va dans le même sens que les deux conventions en précisant en son article 1 qu'un déchet est «toute substance que le propriétaire abandonne, destine à l'abandon ou se trouve dans l'obligation de se débarrasser ». De par cette disposition, la Directive européenne fait ressortir les deux caractéristiques essentielles de tout déchet, à savoir : d'une part la relativité du déchet (ce qui est dit déchet ici peut ne pas l'être ailleurs) ; d'autre part le principe que le producteur ou le détenteur des déchets est responsable de leur élimination.

La plupart des Etats dans leur pratique, ne s'écartent pas en tant que tel de cette définition des déchets. Par exemple, le décret belge de la région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la gestion des déchets, donne en son article 3a la définition générale suivante de la notion de «déchets » : « toute substance ou tout objet dont le détenteur veut se défaire, se défait ou est tenu de se défaire en vertu du présent décret ou en vertu des dispositions prises en application de ce décret ». Le Décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets précise, lui en son article 2, que le déchet est «toute matière ou tout objet qui relève des catégories figurant à son annexe I dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire »¹²

Le droit français quant à lui, ne met pas l'accent sur l'obligation faite au détenteur du déchet de s'en défaire. Ainsi, la Loi 75-663 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, en son article 1er dispose que le déchet est «tout

¹⁰ .) Journal officiel des Communautés européennes n° L 78 du 26 mars 1991, pp. 32

¹¹ .) Journal officiel des Communautés européennes n° L 377 du 31 décembre 1991, p.48.

résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, tout matériau, produit ou plus généralement, tout bien meuble abandonné ou que son détenteur destine à l'abandon. ».

La législation béninoise en matière de déchets reprend à son compte la définition de déchet apportée par le droit français avec une légère modification. C'est ainsi que la Loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'Environnement en République du Bénin précise en son article 66, qu'on entend par «déchet tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation ou tout bien meuble abandonné ou destiné à l'abandon. ». En droit béninois aussi donc, l'accent n'est pas mis sur l'obligation juridique qui incombe au détenteur du déchet de s'en défaire.

La jurisprudence française elle aussi s'accorde avec cette définition des déchets qu'elle considère comme étant «des résidus d'un processus de production, matériaux, produits ou plus généralement tous biens meubles abandonnés, susceptibles de porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement. »

Paragraphe deuxième : Les particularités du déchet dangereux

L'adjectif «dangereux », désigne d'après le dictionnaire Larousse, «ce qui est nuisible, périlleux, qui constitue une menace, un risque, ce qui est redoutable, compromettant, pour l'existence de quelqu'un ou de quelque chose ». Ainsi on peut dire que les déchets dangereux » sont «tout débris d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, tout matériau, produit qui présente ou qui est susceptible de présenter une menace périlleuse, non seulement pour la santé humaine, animale et végétale, mais également pour l'environnement. François RAMADE en donne d'ailleurs une définition particulière en les désignant comme «l'ensemble des déchets chimiques présentant un fort pouvoir de pollution toxique et ceux de l'industrie nucléaire. »¹³ Relativement à la notion générale de déchet, Jean François NEURAY estime que «les déchets dangereux sont des déchets dotés de caractéristiques physiques, chimiques ou biologiques, qui imposent des manipulations particulières et des procédés d'élimination de nature à éviter tout risque pour la santé et/ou tout effet nocif pour l'environnement »¹⁴. Quant au groupe de travail des experts sur la gestion environnementale des déchets dangereux, sous les auspices de l'O.N.U., il les

¹².) Voir <http://mrw.wallonie.be/dgme/legis/dechets/Degen019.htm>. 19 02 2002 P.34 et 35 (L'annexe I cible 16 catégories de déchets)

¹³.) François RAMADE, op. cit., p. 127

¹⁴.) J. F. NEURAY, Principe du droit de l'environnement. coll. A la rencontre du droit. Story scientia et Kluwer Editions juridiques Bruxelles 1995 p. 149

définit comme «ceux autres que radioactifs, qui, en raison de leur réactivité chimique, de leur caractéristique toxique, explosive, corrosive et autres, sont de nature à constituer un risque pour la santé ou l'environnement. »¹⁵

La Convention de Bamako considère comme dangereux :

- a) les déchets qui appartiennent à l'une des catégories figurant à son annexe I,¹⁶
- b) Les déchets qui n'appartiennent pas à l'une des catégories figurant à son annexe I, mais qui sont définis ou considérés comme dangereux par la législation interne de l'Etat d'exportation, d'importation ou de transit,
- c) Les déchets qui possèdent l'une des caractéristiques indiquées à son annexe II,
- d) Les substances dangereuses qui ont été frappées d'interdiction, annulées ou dont l'enregistrement a été refusé par les actions réglementaires des gouvernements ou dont l'enregistrement a été volontairement retiré dans le pays de production pour des raisons de protection de la santé humaine et de l'environnement.

La convention de Bamako prend soin de préciser à l'alinéa 2 de son article 2 relatif au champ d'application de la convention que «les déchets qui, en raison de leur radioactivité, sont soumis à des systèmes de contrôle internationaux, y compris des instruments internationaux s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives sont inclus dans son champ d'application.

Au regard de la Convention de Bâle par contre, les déchets dangereux sont ;

- a) les déchets qui appartiennent à l'une des catégories figurant à son annexe I,¹⁷ à moins qu'ils ne possèdent aucune des caractéristiques indiquées à l'annexe II¹⁸
- et
- b) les déchets qui n'appartiennent pas à l'une des catégories figurant à son annexe I, qui ne possèdent aucune des caractéristiques indiquées à l'annexe II, mais qui sont définis ou considérés comme dangereux par la législation interne de l'Etat d'exportation, d'importation ou de transit.

¹⁵.) Le groupe de travail des experts sur la gestion environnementale des déchets dangereux. P.N.U.E. décembre 1975

¹⁶.) Voir DOC. Organisation de l'Unité Africaine, Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, Adopté à Bamako, Mali, le 29 janvier 1991, Annexe I

¹⁷.) Voir le texte de la convention de Bâle dans le Journal Officiel des Communautés européennes N° L39 du 16 février 1996 p.3

La Directive N° 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux confirme l'application de la directive 75/442/CEE aux déchets dangereux qu'elle définit comme ceux figurant sur une liste à établir conformément à la procédure prévue à l'article 18 de la directive 75/442/CEE et sur la base de ses propres annexes I et II.¹⁹ Par ailleurs, ces déchets doivent posséder une ou plusieurs des caractéristiques énumérées à son annexe III,²⁰ et la liste doit tenir compte de l'origine et de la composition des déchets et, le cas échéant, des valeurs limites de concentration. Cette liste doit être réexaminée régulièrement et, au besoin, révisée selon la même procédure.

Cette Directive considère aussi comme dangereux selon la directive 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, tout autre déchet dont un Etat membre estime qu'il possède l'une des caractéristiques énumérées à l'annexe III de la directive. Dans ce cas, l'Etat membre concerné doit notifier ces cas à la Commission et ceux-ci seront réexaminés conformément à la procédure prévue à l'article 18 de la directive 75/442/CEE en vue d'adapter la liste.

L'annexe I de la directive établit les catégories ou types génériques de déchets dangereux caractérisés par leur nature ou l'activité qui les a produits et précise que les déchets peuvent se présenter sous forme de liquide, de solide ou de boue.²¹ L'annexe II énumère les constituants qui rendent les déchets de l'annexe I.B dangereux lorsque ces déchets possèdent les caractéristiques énumérées à l'annexe III.²² L'annexe III enfin, détermine les propriétés qui rendent les déchets dangereux. Il s'agit de leur caractère explosif, comburant, facilement inflammable, irritant, nocif, toxique, cancérigène, corrosif, infectieux, tératogène, mutagène et écotoxique.²³ Le Décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets mentionne pour sa part que les déchets dangereux sont «les déchets qui représentent un danger spécifique pour l'homme ou l'environnement parce qu'ils sont composés d'un ou plusieurs constituants et qu'ils possèdent une ou plusieurs caractéristiques, énumérées par le Gouvernement, conformément aux prescriptions européennes en vigueur ».

En liaison avec la définition du déchet en général, le droit positif béninois considère tout simplement que les déchets dangereux sont «toxiques ou polluants»¹. En dehors des dispositions des articles 28 et 29 de la constitution béninoise du 11 décembre 1990 aucun

¹⁸.) idem, p. 3

¹⁹.) Pour la spécification de cette liste, l'art. 1.4 renvoie aux conditions des annexes I, II et III et confie cette charge au Comité pour l'adaptation au progrès scientifique créé sur la base de l'article 18 de la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991. (voir JO C.E. n° L78 du 26 mars 1991, p. 37)

²⁰.) Voir JO C.E. n° L78 du 26 mars 1991, p. 37

²¹.) Voir JO CE n° L 377 du 31 décembre 1991, p. 20

²².) idem p.20

autre texte juridique en vigueur n'apporte plus de précision sur les déchets dangereux au Bénin. La Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, en ses articles 70 et 71, fait référence, d'une part, à certaines catégories de déchets particulièrement nocifs ou dangereux, (article 70) d'autre part, aux déchets dangereux et aux produits nocifs ou dangereux (article 71). Malheureusement, cette loi très citée en matière de gestion de l'environnement en général et de la gestion des déchets en particulier, est restée muette sur la définition même des déchets dangereux. Cette omission peut toutefois s'expliquer par la volonté du législateur de résoudre ces questions dans le cadre d'une loi spécifique sur les déchets dangereux. En effet, par décret n°96-276 du 11 juillet 1996, le Gouvernement a transmis à l'Assemblée Nationale le projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin. Ce projet qui est enregistré au niveau de l'Assemblée Nationale sous le n° 040/AL, prévoit justement de définir les déchets dangereux comme «toute substance nocive pour l'homme et les autres organismes vivants, inscrits dans l'une des catégories figurant à son annexe I. »²⁴. S'il est vrai que le fait d'établir un catalogue des différentes catégories de déchets dangereux peut permettre d'identifier plus facilement ces déchets, il paraît plus simple de préciser le qualificatif nocif utilisé pour caractériser ces déchets.

En conclusion, on peut dire d'une part, qu'il faut entendre par déchets les substances ou objets qu'on élimine, qu'on a l'intention d'éliminer ou qu'on doit éliminer en vertu de la législation nationale. C'est donc une matière sans utilité immédiate produite par l'activité humaine ou par l'organisme des êtres vivants.

Les déchets dangereux quant à eux sont les substances ou objets destinés à être éliminés, et qui présentent des caractéristiques physiques, chimiques ou biologiques, qui imposent des manipulations particulières et des procédés d'élimination de nature à éviter tout risque pour la santé et/ou tout effet nocif pour l'environnement.

En confrontant les notions de déchet et de déchet dangereux, nous avons voulu préciser notre champ d'investigation et montrer qu'on ne saurait traiter des déchets dangereux sans procéder au préalable à une analyse des déchets en général.

²³) J O CE n° L 377 du 31 décembre 1991p. 20.

²⁴) cf. art.3 du projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux en République du Bénin dans la Communication n° 066/MEHU/DC/DE/SEL/SP-C du 04 juin 1996.

Section deuxième : L'effectivité de la production de déchets dangereux au Bénin : Identification et classification

Après avoir précisé ce qui caractérise particulièrement le déchet dangereux par rapport au déchet tout court, il faut maintenant pouvoir démontrer l'existence de ce genre de déchet sur le territoire de la République du Bénin

Le premier argument possible, c'est la conclusion à Cotonou le 12 janvier 1988, entre le Gouvernement du Bénin et la société SESCO GIBRALTAR LIMITED, d'un contrat de stockage de déchets sur le territoire du Bénin. Il faut reconnaître que cet argument n'est pas suffisamment convaincant, principalement en ce qu'il n'a pas été possible de rapporter les preuves de son exécution.

Le deuxième argument découle de ce que la production de déchets, qu'il soit dangereux ou non, est la résultante d'une activité socio-économique. « Ubi societas, ibi res derelictae » est-on tenté d'affirmer. On ne peut donc pas nier l'existence au Bénin, d'activités socio-économiques génératrices de déchets dangereux. La production de déchets dangereux au Bénin est évidente et objective.

Une identification et une classification des déchets dangereux produits au Bénin pourraient donc se fonder, d'une part, sur une analyse du contrat de déversement de déchets dangereux sur le territoire du Bénin entre le gouvernement du Bénin et la société SESCO (GIBRALTAR) LIMITED, pour prouver l'existence probable de certaines catégories de déchets dangereux au Bénin, d'autre part, sur une évaluation des déchets dangereux réellement générés au Bénin à partir des activités socio-économiques qui sont effectivement menées sur le territoire de la République du Bénin.

Paragraphe premier : Identification et classification des déchets des déchets dangereux générés au Bénin

L'analyse de la situation actuelle de la production des déchets dangereux au Bénin exige que l'on recherche, à partir d'une classification des déchets, les différentes catégories de déchets dangereux réellement produits par les activités socio-économiques au Bénin. Pourtant, faire une classification des catégories de déchets dangereux qui existent actuellement au Bénin ne doit pas être une tâche aisée. En effet, les textes qui existent dans le domaine n'établissent pas de façon concrète et précise une classification de ces déchets. Ainsi, l'Arrêté interministériel n° 136/MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB du 26 juillet 1995, ne précise que les différentes catégories de déchets solides dont il régleme les conditions

d'exploitation. Il en est de même de l'Arrêté interministériel n° 069 / MISAT / MEHU / MS / DC / DE / DATC /DHAB du 04 avril 1995, portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange en République du Bénin qui précise en son article 3 que par matières de vidange, «on désigne l'ensemble des matières fécales, urines et autres déchets conservés dans les fosses »

L'annexe I²⁵ du projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux en République du Bénin reproduit in extenso, l'annexe I²⁶ de la convention de Bamako du 29 janvier 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique. Ainsi ce projet de loi classe comme dangereux, les déchets ménagers ; les déchets industriels, les déchets biomédicaux et ceux radioactifs.

A partir de ces différents textes, on peut dire que les déchets peuvent être classés selon leur nature physique ou selon l'origine de leur production.

A) La classification à partir de la propriété physique des déchets dans les textes béninois

Selon la nature physique des déchets, on peut retenir qu'il en existe trois grands types.

- a) Les déchets solides, c'est-à-dire «les résidus de l'emploi de diverses matières qui peuvent être putrescibles ou non »
- b) les déchets liquides, c'est-à-dire les déchets à teneur en eau très élevée de l'ordre de 95% au moins. On peut les ranger dans la catégorie des matières de vidange. L'article 3 de l'arrêté interministériel n° 069 du 04 avril 1995 précité révèle deux composantes pour les matières de vidange. Il s'agit des excréta et des eaux usées domestiques
- c) les déchets gazeux qui sont tous polluants atmosphériques, fumigènes résultant de l'exploitation de diverses matières.

Cette classification qui se base sur la nature des déchets permet de faire une autre classification qui s'appuie sur l'origine de la production des déchets et qui peut être :

- les ménages
- les centres hospitaliers
- les unités industrielles, commerciales, agricoles et artisanales.

²⁵ .) cf. Communication n° 066/MEHU/DC/DE/SEL/SP-C du 04 juin 1996.

²⁶ .) Voir DOC. Organisation de l'Unité Africaine, Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, Adopté à Bamako, Mali, le 29 janvier 1991, Annexe I (http://www.unige.ch/droit/centre/gravite/docs/bamako_1.html)

B) La classification à partir de l'origine de la production des déchets

Par rapport à leurs origines, les déchets peuvent être :

- des déchets médicaux ou hospitaliers.
- des déchets industriels, agricoles et de l'artisanat ;
- des ordures ménagères : résidus solides de la vie domestique ;

a). Les déchets hospitaliers

Les déchets hospitaliers sont des «déchets provenant des formations sanitaires »²⁷ Celles-ci produisent deux sortes de déchets : des déchets ménagers résultant des activités quotidiennes des usagers de ces centres, et des déchets biomédicaux provenant des soins médicaux dispensés aux malades. Les déchets hospitaliers présentent de grands risques pour leurs manipulateurs : risques de contagion surtout. Leur collecte et leur transport doivent être faits dans des conditions de sécurité et d'hygiène suffisantes, et leur mise en décharge interdite.

b). Les déchets industriels et commerciaux

Du fait de la très faible couverture industrielle du Bénin, la quantité de déchets produits par les unités industrielles reste relativement faible. Cependant, ces déchets ont la particularité d'être des déchets bien souvent toxiques et dangereux nécessitant ainsi des précautions spéciales pour leur gestion. Le chapitre VII de la loi n° 87 - 015 du 21 septembre 1987 qui traite de l'hygiène des installations industrielles traduit bien cette nécessité. Quant aux déchets commerciaux et des administrations, ils présentent des caractéristiques proches des déchets ménagers.

Les déchets agricoles en ce qui les concerne, ne constituent pas un réel problème au Bénin. Ils sont conservés et réutilisés dans les mêmes exploitations agricoles qui les ont produits. Il n'existe pas à ce jour de texte juridique réglementant spécialement de tels déchets au Bénin

c). Les déchets ménagers

La législation béninoise distingue deux sortes de déchets ménagers. Il s'agit de :

- déchets solides ou ordures ménagères. Les ordures ménagères constituent aujourd'hui une forte proportion de la production totale des déchets en République du Bénin.
- matières de vidange

Le Projet de Loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux en République du Bénin définit en son article 3 le déchet dangereux comme étant «toute substance nocive pour

²⁷.) Article 4, Point 3 : arrêté interministériel n° 136 du 26 juillet 1995 relatif aux déchets solides (voir annexe n° 7)

l'homme et les autres organismes vivants et inscrits dans la liste de l'annexe I de la présente loi ». Sur cette liste de cette annexe qui est d'ailleurs identique à l'annexe I de la convention de Bamako, figurent les catégories de déchets :

- contenant des radionucléides ou contaminés par des radionucléides et dont la concentration ou les propriétés résultent d'activités humaines.
- cliniques, provenant de soins médicaux dispensés dans des hôpitaux, centres médicaux et cliniques.
- issus de la production et de la préparation de produits pharmaceutiques, de la production de la préparation et de l'utilisation de biocides et de produits phytopharmaceutiques, de la fabrication, de la préparation et de l'utilisation des produits de préservation du bois, de la production de la préparation et de l'utilisation de solvants organiques, de la production de la préparation et de l'utilisation d'encre, de colorants, de pigments, de peintures, de laques ou de vernis, de la production, de la préparation et de l'utilisation de résines, de latex, de plastifiants ou de colles et adhésifs, de la production, de la préparation et de l'utilisation de produits et matériels photographiques.

Font également partie des déchets dangereux, les déchets cyanurés de traitements thermiques et d'opérations de trempe, les déchets d'huiles minérales impropres à l'usage initialement prévu, de médicaments et de produits pharmaceutiques, de substances chimiques non identifiées et/ou nouvelles qui proviennent d'activités de recherche, de développement ou d'enseignement, et dont les effets sur l'homme et/ou sur l'environnement ne sont pas connus, les déchets de caractère explosible non soumis à une législation différente, de traitement de surface des métaux et des matières plastiques, les mélanges et émulsions huile/eau ou hydrocarbure/eau, les substances et articles contenant ou contaminés par des diphényles polychlorés (PCB), des terphényles polychlorés (PCT) ou des diphényles polibromés (PCB), les résidus goudronneux de raffinage, de distillation ou de toute opération de pyrolyse, les résidus d'opérations d'élimination des déchets industriels, les déchets ménagers collectés et les résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers.

Les déchets dangereux sont en principe ceux, ayant pour constituants les métaux carbonylés, le béryllium et ses composés, les composés du chrome hexavalent, du cuivre, du zinc, l'arsenic et ses composés, le sélénium et ses composés, le cadmium et ses composés, l'antimoine et ses composés, le tellure et son composé, le mercure et ses composés, le thallium et ses composés, le plomb et les composés du plomb, les composés organiques du fluor, à l'exclusion du fluorure de calcium, les cyanures inorganiques, les solutions acides ou les acides sous forme solide, les solutions basiques ou les bases sous forme solide, l'amiante

(poussières et fibres), les composés organiques du phosphore, les cyanures organiques, les phénols et les composés phénolés, y compris les chlorophénols, l'éther, les solvants organiques halogénés, les solvants organiques, sauf solvants halogénés, les produits de la famille des dibenzofurannes polychlorés, des dibenzoparadioxines polychlorés et les composés organohalogénés autres que les matières suscitées telles que les catégories de déchets Y39, Y41, Y42, Y43, Y44.

En matière de classification et d'identification des déchets dangereux la Décision de la Commission du 3 mai 2000 remplaçant la Décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er} point a, de la Directive 75/442/CEE du Conseil relative aux déchets et la Décision 94/904/CE du Conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1^{er} paragraphe 4 de la Directive 91/689/CEE du Conseil relative aux déchets dangereux, pourrait être d'un grand intérêt pour le Bénin. L'article 2 de la dite Décision prévient que «les déchets classés comme dangereux sont réputés présenter une ou plusieurs des caractéristiques énumérées à l'annexe III de la directive 91/689/CEE et, en ce qui concerne les points H3 à H8, H10, et H11 de cette annexe, une ou plusieurs des caractéristiques suivantes :

- le point d'éclair est inférieur ou égal à 55° C ;
- ils contiennent une ou plusieurs substances (cf. note 7) classées comme toxiques à une concentration totale égale ou supérieure à 3 % ;
- ils contiennent une ou plusieurs substances classées comme nocives à une concentration totale égale ou supérieure à 25 % ;
- ils contiennent une ou plusieurs substances corrosives de la classe R35 à une concentration totale égale ou supérieure à 1 % ;
- ils contiennent une ou plusieurs substances corrosives de la classe R. 34 à une concentration totale égale ou supérieure à 5 % ;
- ils contiennent une ou plusieurs substances irritantes de la classe R41 à une concentration totale égale ou supérieure à 10 % ;
- ils contiennent une ou plusieurs substances irritantes des classes R36, R37, R38 à une concentration totale égale ou supérieure à 20 % ;
- ils contiennent une ou plusieurs substances reconnues comme étant cancérogènes (des catégories 1 ou 2) à une concentration totale égale ou supérieure à 0,1 % ;
- ils contiennent une ou plusieurs substances tératogènes de la catégorie 1 ou 2 des classes R. 60, R. 61 à une concentration totale égale ou supérieure à 0,5 % ;
- ils contiennent une ou plusieurs substances tératogènes de la catégorie 3 des classes R. 62,

R. 63 à une concentration totale égale ou supérieure à 5 % ;

- ils contiennent une ou plusieurs substances mutagènes de la catégorie 1 ou 2 de la classe

R46 à une concentration totale égale ou supérieure à 0,1 % ;

- ils contiennent une ou plusieurs substances mutagènes de la catégorie 3 de la classe R. 40 à une concentration totale égale ou supérieure à 1 %. »²⁸

A partir des classifications établies par ces différents textes, il est possible de faire une évaluation des déchets dangereux réellement générés au Bénin

Paragraphe deuxième : Evaluation des déchets réellement produits au Bénin

L'évaluation des déchets dangereux supposés exister ou existant réellement sur le territoire de la République du Bénin pourrait être faite à partir de deux sources en prenant en compte le contrat de déversement de déchets dangereux sur le territoire du Bénin entre le gouvernement du Bénin et la société SESCO (GIBRALTAR) LIMITED et les déchets dangereux générés par les activités socio-économiques se déroulant effectivement sur le territoire du pays.

A) Le cas du contrat de déversement de déchets dangereux sur le territoire du Bénin entre le gouvernement du Bénin et la société SESCO (GIBRALTAR) LIMITED

La société SESCO (GIBRALTAR) LIMITED était une entreprise inscrite au registre de commerce selon la législation de Gibraltar.

Selon ce contrat, les parties contractantes s'engagent à collaborer dans les opérations de traitement, recyclage et décharge des Matières industrielles. Il est convenu que le Bénin tirerait de ces activités, des avantages économiques importants en termes de revenu direct en devises sur les matières importées, d'emploi et de création de nouvelles industries par les activités de recyclage et de traitement, d'épargne sur les devises suite au remplacement des produits de génération d'énergie, tels que le combustible et les produits relevant de ces activités, y compris les matériaux pour les bâtiments et la construction de routes, le papier, les engrais et produits chimiques ».

Les fournisseurs d'après le contrat, sont les entreprises, agences et institutions en Europe et en Amérique du Nord ayant des matières à décharger. Il s'agit des matières inertes, des matières et déchets industriels ordinaires des matières organiques, des matières polymérisées, de la boue industrielle, des sous-produits, et déchets minéraux, des

²⁸ .) Voir Journal officiel des Communautés européennes, L.226 du 6 septembre 2000

conditionnements vides, des matières organiques complexes et autres matières éventuellement convenues de temps à autre.

En ce qui concerne les redevances, SESCO G. s'engageait à verser à l'Etat du Bénin ou à un organisme dûment désigné à cet effet, des redevances au taux de deux dollars et demi US (2,50 US DOL) pour chaque tonne métrique de matières importées. Il était entendu que ces importations ne seront grevées d'aucune charge ultérieure telle que droits, impôts, frais de port ou d'entrée ou de prélèvement quelconque de la part du Bénin frappant les importations de SESCO G. Par ailleurs, tout le matériel que SESCO G. sera mené à importer dans le cadre de ce projet sera exonéré de toute autre taxe ou droit d'imposition. Ce contrat avait même un caractère exclusif en ce sens que le Bénin devait interdire l'importation de matières au Bénin à n'importe quelle autre compagnie que SESCO G., sauf s'il s'agissait d'un sous-traitant désigné par SESCO G. Aucune autre société à part SESCO G. ne pouvait importer de telles matières au Bénin ou s'établir pour installer une usine de recyclage et/ou de traitement de matières industrielles.

Enfin, ce contrat avait un caractère confidentiel pour autant que les signataires reconnaissent que le contrat et son contenu restaient de nature privée et confidentielle et s'engageaient à ne pas les divulguer à qui que ce soit, sauf sur obligation juridique.

Comme on peut le constater, il s'agissait d'un véritable «contrat meurtrier» (le terme est souligné par moi) pour le Bénin. En effet, dans ce contrat, ni les considérations écologiques à court moyen et long termes, ni le développement socio-économique, ni même les droits à la santé et à la vie des générations présentes et futures du pays ainsi que des Etats voisins n'ont compté. Seul le gain considérable de l'exportateur était à défendre. «La tonne de déchets déversés en Afrique était payée entre 2,5 et 40 dollars US, contre 75 à 300 dollars dans les pays industrialisés, et le traitement d'une tonne de déchets aux Etats-Unis, en Europe et au Japon coûtait à la même époque environ 2400 dollars alors que le coût total de l'exportation de la même tonne revenait à 40 dollars pour la Guinée-Bissau, 37 dollars pour le Congo, 12 dollars pour la Guinée (Conakry), 2,5 dollars pour le Bénin».²⁹

Si l'on s'en tient à ce contrat, on peut affirmer que le Bénin a reçu, tout au moins entre janvier 1988, date de la conclusion du contrat et décembre 1990, date de promulgation de la Constitution du 11 décembre 1990, une quantité de ces déchets pouvant être évaluée entre deux millions et dix millions de tonnes métriques, entendu que le point (4) du contrat prévoit que «SESCO-G fera tout ce qui est en son pouvoir pour expédier au Bénin entre 1 million et 5

²⁹.) Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA, L'interdiction de déverser des déchets toxiques dans le Tiers-Monde : le cas de l'Afrique A.F.D.I, 1988, p. 711

millions de tonnes métriques de matières par année. Ces quantités pourront être augmentées d'un commun accord entre les deux parties »³⁰ La durée du contrat était de 10 ans à compter de la date de sa signature c'est-à-dire le 12 janvier 1988, sous réserve de sa reconduction par accord écrit.³¹ Le caractère confidentiel de ce contrat consigné à son point 14, ne facilite guère les investigations sur le degré de son exécution.

Dans le même temps, la difficulté de prouver la saisine d'une quelconque juridiction internationale désignée par les deux parties pour toute contestation ou non-respect des termes du contrat comme convenu au paragraphe 2 de son point (14), et aussi la difficulté pour prouver la dénonciation du contrat pour non-respect de ses dispositions, en dehors bien entendu de l'article 29 de la Constitution du 11 décembre 1990, amènent à soutenir que des déchets dangereux ont été effectivement déversés sur le territoire de la République du Bénin sur la base de ce contrat.

B) Identification des déchets dangereux réellement générés au Bénin

Au regard de la classification des déchets, il est à noter que certaines catégories de déchets dangereux sont produites au Bénin. Il s'agit :

- des déchets cliniques provenant des soins médicaux dispensés dans les hôpitaux, les centres médicaux et les cliniques, tels que le Centre National Hospitalier et Universitaire Hubert MAGA (CNHU) de Cotonou, la Maternité Lagune, l'hôpital de Porto-Novo, les centres départementaux de santé d'Abomey, de Parakou, les polycliniques etc.
- des déchets issus de la production et de la préparation des produits pharmaceutiques et les déchets de médicaments et produits pharmaceutiques, générés par les laboratoires de fabrication de produits pharmaceutiques, tels que GAPOB, PHARMAQUICK, la Direction Nationale des pharmacies, les pharmacies ;
- des déchets issus de production, de la préparation et de l'utilisation de biocides et de produits phytopharmaceutiques, générés par la SONAPRA (Société nationale pour la promotion agricole), les CARDER (centre d'action régionale pour le développement rural), les Unions sous-préfectorales de producteurs, les services de protection des végétaux ;
- des déchets issus de la fabrication, de la préparation et de l'utilisation des produits de préservation du bois, que l'on retrouve au niveau des menuiseries qui utilisent du vernis et de diluant pour la protection des meubles ;

³⁰.) Le texte du contrat est reproduit en annexe. Voir aussi : François ROELANTS du VIVIER, Les vaisseaux du poison, La route des déchets toxiques, Sang de la Terre, Paris 1988, Annexe 3

³¹.) Voir contrat entre le Gouvernement du Bénin et SESCO (GIBRALTAR) LIMITED, point (1), terminologie, paragraphe : modalités du contrat

- des déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation des solvants organiques qui sont générés par les laboratoires des Universités d'Abomey-Calavi et de Parakou, les hôpitaux, la société béninoise de peinture et colorants (SOBEPEC), les savonneries, les parfumeries et les buanderies (pressings),
- des déchets cyanurés de traitement thermique et d'opération de trempe qui sont produits par les forges, les tourneurs, l'Organisation Commune Bénini-Niger des chemins de fer (OCBN), les fabricants de marmites en aluminium et l'orfèvrerie ;
- des déchets d'huiles minérales impropres à l'usage initialement prévu que produisent les garages de mécanique, les usines, la SBEE (Société Béninoise d'Electricité et d'Eau), les sociétés de commercialisation des produits pétroliers, telles que la SONACOP, et le Port Autonome de Cotonou :
- des mélanges et émulsions huiles/eau ou hydrocarbures/eau, produits par l'Industrie béninoise des corps gras, les garages de mécanique, les Projets pétroliers de Sèmè, principalement en ce qui concerne les eaux de pompage des puits pétroliers, les compagnies maritimes pour les eaux de déballastage des fonds de cale des navires ;
- des substances et les articles contenant ou contaminés par les PCBs (polychlorobiphényles), les terphényles polychlorés (PCT), ou les diphényles polybromés (PBB), que l'on retrouve au niveau des industries de fabrication ou d'utilisation de transformateurs, de condensateurs, telles que la SATEL, la SBEE, la Société Industrielle de Plastification (SIP), la Société béninoise de peinture et colorants pour les substances utilisées comme fongicides dans les peintures ;
- des résidus goudronneux de raffinage, de distillation ou de toute opération de pyrolyse, produits par la société COLAS qui s'occupe de la construction des routes et ouvrages d'art et par les services des travaux publics ;
- des déchets issus de la préparation et de l'utilisation d'encre, de vernis, de colorants, de pigments, de peinture ou de laque ou de vernis, que génèrent les sociétés de peinture telle que la SOBEPEC, la société béninoise de textiles (SOBETEX), l'industrie béninoise de textiles (IBETEX) de Parakou, les parfumeries et les salons de coiffure ;
- des déchets issus de la production, de la préparation et l'utilisation de résine, de latex, de plastifiants ou de colles ou adhésifs, dont la production est localisée au niveau des sociétés de plastiques et élastomères telles que la société PEB.
- des déchets de substances chimiques non identifiées et/ou nouvelles qui proviennent des activités de recherche, de développement ou d'enseignement et dont les effets sur l'Homme et/ou sur l'environnement ne sont pas connus, que l'on retrouve dans les

- laboratoires des établissements d'enseignement tels que les lycées et collèges, de recherche et d'enseignement tels que les Universités d'Abomey-Calavi et de Parakou, les laboratoires ;
- des déchets de caractère explosible non soumis à une législation différente, qui sont générés par l'armée, l'office béninois des mines (OBEMINES), la société des ciments d'Onigbolo ;
 - des déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation de produits et matériels photographiques, essentiellement produits par les studios photographiques ;
 - des déchets de traitement de surface des métaux et matières plastiques, dont la production est notable au niveau des ateliers de soudure et de peinture automobile ainsi qu'au niveau des sociétés de production de plastiques et élastomères
 - des résidus d'opération d'élimination de déchets industriels, que produisent les usines et les industries du Bénin ;
 - les déchets ayant comme constituants :
 - 1) les métaux carbonyles, produits par les laboratoires de synthèse et l'électronique par la fabrication de semi-conducteurs ;
 - 2) le béryllium et composés du béryllium, que l'on retrouve dans le charbon et les déchets industriels
 - 3) les composés du chrome hexavalent, qui sont générés par la galvanoplastie, la tannerie, la raffinerie, la métallurgie, les colorants, les textiles et la peinture ;
 - 4) les composés de cuivre, produits également par la métallurgie, le traitement de surface, la galvanoplastie, le traitement agricole, la corrosion des tuyaux et les déchets industriels ;
 - 5) les composés du zinc, produits par la corrosion des canalisations et des toitures, la métallurgie, le traitement de surface, la galvanoplastie, la savonnerie, la fabrique de bougie et les déchets industriels ;
 - 6) l'arsenic et les composés de l'arsenic, qui se retrouvent dans les insecticides,
 - 7) la combustion de combustibles, des fossiles, le minerai de phosphate qui entre dans l'environnement avec des composés phosphorés ;
 - 8) le sélénium et les composés du sélénium, qui ont des sources de production naturelles mais qui sont aussi produits par la verrerie et les cellules photoélectriques ;
 - 9) le cadmium et les composés du cadmium, qui se retrouvent dans les décharges industrielles et des déchets miniers ou qui sont dégagés par la métallurgie du zinc, du plomb, le traitement de surface, les matières plastiques, les engrais chimiques et les batteries ;

10) l'antimoine et les composés de l'antimoine, produits par les alliages métalliques ;

11) le tellure et les composés du tellure, dont les sources de production ne sont pas identifiées au Bénin ;

12) le mercure et les composés du mercure, qui sont contenus dans les déchets industriels, la mine de charbon, la peinture, spécialement dans les fongicides, les matières plastiques, ou qui sont dégagés dans la papeterie, les industries pharmaceutiques et chimiques et des déchets médicaux ;

13) le thallium et les composés du thallium, dont les sources de production ne sont pas non plus identifiées au Bénin ;

14) le plomb et les composés du plomb qui sont contenus dans les déchets industriels, les mines, le carburant en particulier l'essence, les eaux de ruissellement, les colorants, les explosifs, les batteries et les piles qui sont en fait des déchets urbains ;

15) les composés inorganiques du fluor, à l'exception du fluorure de calcium, qui sont contenus dans les roches, les teintures, les antiseptiques, les dentifrices, les sels fluorés et les engrais phosphatés ;

16) les cyanures inorganiques, dont la production est assurée la galvanoplastie, la métallurgie, mais qui se retrouvent aussi dans les colorants ;

17) les solutions acides ou acides sous forme solide et les solutions basiques ou bases sous forme solide, qui sont produites par les laboratoires de physique et de chimie, de biochimie, mais qui sont aussi contenues dans les batteries ou sont dégagées par les voitures ;

18) l'amiante : poussière et fibres, les composés organiques du phosphore, le cyanure organique, les phénols et les composés phénoliques, y compris les chlorophénols, les solvants organiques, sauf les solvants halogénés, tout produit de la famille des dibenzofurannes polychlorés et des dibenzoparadioxydes polychlorées, les composés organohalogénés autres que les phénols et les composés phénoliques, y compris les chlorophénols, les solvants organiques, les solvants organiques, sauf les solvants halogénés, tout produit de la famille des dibenzofurannes polychlorés, ou de la famille des dibenzoparadioxydes polychlorées, dont les sources de production ne sont pas identifiées au Bénin ;

19) l'éther, produit par les blocs opératoires des hôpitaux ;

L'Agenda 21 de la République du Bénin chapitre 20 relatif à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux, établit une évaluation quantitative de la production

de déchets dangereux en tonnage de 1980 à 1995 permettant ainsi de constater que la production de déchets dangereux augmente chaque année. En effet, si en 1980 le Bénin produisait déjà 3303 tonnes de déchets dangereux, cette production est montée à 4498,5 tonnes en 1990 pour se retrouver à 6173 tonnes en 1995.¹

L'assurance ou plutôt la conviction qu'il existe effectivement sur le territoire de la République du Bénin des déchets dangereux, démontre par elle-même l'opportunité d'une évaluation de la manière dont ces déchets sont réellement gérés.

¹.) http://www.health.fgov.be/biblio/agenda21/fr/chapitre_fr_20.htm

Chapitre deuxième : Evaluation de la gestion des déchets dangereux produits au Bénin

Avant de pouvoir faire une évaluation de la manière dont les déchets dangereux sont gérés au Bénin, il semble nécessaire de préciser le contenu de la notion de gestion par rapport auquel il faudra analyser l'effectivité de la gestion des déchets dangereux dans le pays.

Section première : Contenu de la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux

L'analyse du contenu de la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux passe certainement par une appréciation du sens et de la portée de la notion, mais aussi par une identification et une classification des opérations qui rentrent dans le processus de gestion écologiquement rationnelle des déchets.

Paragraphe premier : Sens et portée de la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux

La gestion écologiquement rationnelle des déchets est une notion très ambiguë. Cette ambiguïté tient au fait que la gestion recouvre diverses techniques et selon les milieux, les pratiques de gestion adoptées diffèrent en fonction des normes en vigueur et des moyens mis en place à cette fin.

Par ailleurs, la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux semble répondre beaucoup plus à un vœu des sociétés de voir ces déchets gérés de manière à ne pas causer de danger à la santé de l'Homme et à son environnement. Dans ce cas, la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ne serait qu'un principe, c'est-à-dire le constat d'une nécessité évidente.

A) La gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux : une notion ambiguë

Les textes actuellement en vigueur au Bénin ne semblent pas se prononcer sur le sens et la portée de la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Ceci s'explique certainement par le fait que la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux est relativement nouvelle. Le seul texte qui peut servir de base à toute réflexion en la matière pour le moment reste le projet de loi sur la gestion écologiquement

rationnelle des déchets dangereux, dont l'article 8 précise qu'il faut entendre par gestion écologiquement rationnelle «toutes les mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets ». Ce texte qui ne fait pas encore partie des sources du droit positif de la gestion des déchets au Bénin, ne peut être utilisé que comme une source virtuelle du droit de la gestion des déchets dangereux en ce qu'il fait au moins partie du droit en formation, c'est-à-dire du *lege ferenda* au plan national.

Au plan international, les conventions de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination et de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, auxquelles le Bénin est partie, donne un même sens à la notion de gestion écologiquement rationnelle. Les deux conventions reconnaissent respectivement que «la "gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ou d'autres déchets" s'entend de toutes mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets. »¹

Dans ces différents textes, il est fait expressément référence à la notion de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux sans pour autant qu'il en soit donné une définition suffisamment précise. Pourtant, la notion de gestion écologiquement rationnelle est déductible de l'appréciation des trois notions qui la composent. En effet, en acceptant que la notion de gestion désigne «l'action de gérer, c'est-à-dire administrer pour son propre compte ou pour le compte des autres »², que le qualificatif rationnel se dit de ce «qui est fondé sur la raison, qui est déduit par le raisonnement et n'a rien d'empirique, qui est déterminé par des calculs ou par des raisonnements, et est conforme au bon sens »³, et que l'adverbe écologiquement désigne la manière écologique c'est-à-dire respectueuse des valeurs environnementales dont se réalise une action, on pourrait déduire que la gestion écologiquement rationnelle des déchets peut s'entendre de l'administration pour les générations actuelles et futures des déchets dangereux, d'une manière conforme au bon sens et à la protection de l'environnement.

¹.) Article 2 point 8 de la convention de Bâle (JOCE N° L 39 du 16 février 1993 p. 3) et article premier point 10 de la convention de Bamako. (http://www.unige.ch/droit/centre/gravite/docs/bamako_1.html)

².) Dictionnaire encyclopédique Larousse, édition Larousse, Paris 1979, p. 617

³.) idem, p. 1183

Il s'agit d'administrer les déchets dangereux de façon raisonnable et dans le strict respect des valeurs environnementales. Pour parvenir à cette gestion des déchets dangereux, il est nécessaire de prévenir et de réduire la production des déchets dangereux, de collecter, transporter, stocker, traiter même en vue de recycler et éliminer les déchets dangereux et en procédant à une surveillance des sites d'élimination. La gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux n'est donc pas possible, sans une maîtrise du contenu de chacune de ces opérations qui conduisent à une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

La nécessité de donner un contenu précis à la notion de gestion écologiquement rationnelle n'est certainement plus à démontrer. Les complications inutiles que pourrait engendrer l'absence d'une telle précision du sens et de la portée de la notion de gestion est perceptible dans les conventions de Bâle de 1989 et de Bamako qui bien que proposant une même définition de cette notion, divergent dans l'appréciation du contenu de la notion de gestion tout court. C'est ainsi que pour la convention de Bâle, il faut entendre par gestion «la collecte, le transport et l'élimination des déchets dangereux ou d'autres déchets, y compris la surveillance des sites d'élimination », alors qu'au sens de la convention de Bamako la gestion, c'est «la prévention et la réduction des déchets dangereux ainsi que la collecte, le stockage, le transport, le traitement des déchets dangereux, tant en vue de leur réutilisation que de leur élimination, y compris la surveillance des sites d'élimination. »⁴ Il faut sans doute reconnaître que la convention de Bamako en retenant les opérations de prévention et de réduction des déchets dangereux dans le processus de la gestion, a voulu être plus détaillée et plus précise que la convention de Bâle.

S'il est possible de trouver à ce niveau une insuffisance à la convention de Bâle, on pourrait dans le même temps soutenir que cette insuffisance est considérablement atténuée. En effet, la convention de Bâle, même en ne désignant pas expressément la prévention et la réduction dans les activités qui entrent dans la gestion des déchets dangereux, les sous-entend, étant entendu que la collecte, le transport et l'élimination des déchets dangereux ou d'autres déchets, y compris la surveillance des sites d'élimination ne peuvent se faire que dans le cadre d'une administration de la gestion des déchets, s'exerçant par la réglementation des activités de gestion des déchets dangereux, par le contrôle de l'exercice des dites activités, toute chose qui se résume en la prévention en vue de la réduction de la production des déchets dangereux.

⁴ .) Le texte de la convention de Bamako est produit en annexe et peut être consulté sur http://www.unige.ch/droit/centre/gravite/docs/bamako_1.html

Il faut également souligner que l'agenda 21 de l'Organisation des Nations Unies chapitre 20 relatif à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite, après avoir fait remarquer que la maîtrise effective de la production, du stockage, du traitement, du recyclage et de la réutilisation, du transport, de la récupération et de l'élimination des déchets dangereux est de la plus haute importance pour la santé de l'homme, la protection de l'environnement, la gestion des ressources naturelles et un développement viable, prévient que «dans le cadre d'une gestion intégrée du cycle de vie, l'objectif global est de prévenir dans toute la mesure du possible et minimiser la production de déchets dangereux, ainsi que de traiter les déchets de manière telle que la santé et l'environnement n'en pâtissent pas»⁵.

Enfin, lorsque l'Agenda 21, chapitre 20 fixe les objectifs de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, il précise par-là même, le sens et la portée de cette notion. Ces objectifs sont les suivants :

- « a) Réduire la production de déchets dangereux, dans la mesure du possible, dans le cadre d'une approche intégrée de fabrications propres ;
- b) Optimiser l'utilisation des matières en utilisant, lorsque c'est praticable et écologiquement rationnel, les résidus des procédés de production ;
- c) Améliorer la connaissance et l'information sur l'économie de la prévention et de la gestion des déchets dangereux. »⁶

Autant ces objectifs permettent de préciser le sens et la portée de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, autant les points qu'il importe d'introduire dans les politiques nationales en vue d'atteindre ces objectifs révèlent encore plus le contenu de la notion. En effet, ces différents points qui se résument à :

- a) l'intégration de méthodes de production de plus en plus propres et de la minimisation de la production des déchets dangereux dans toute planification, et adoption de buts spécifiques ;
- b) la promotion de l'utilisation de mécanismes de réglementation et de marché ;
- c) la fixation d'un but intermédiaire pour la stabilisation de la quantité de déchets dangereux produits ;
- d) l'établissement de programmes et de politiques a long terme, y compris fixation d'objectifs lorsqu'il convient, pour la réduction de la quantité de déchets dangereux produits par unité de fabrication ;

⁵ .) http://www.health.fgov.be/biblio/agenda21/fr/chapitre_fr_20.htm, 20.6

⁶ .) idem, 20.11

- e) la réalisation d'une amélioration qualitative des flux de déchets, principalement par des activités visant à en réduire les caractéristiques dangereuses ;
- f) la facilitation de l'établissement de politiques et de méthodes rentables pour la prévention et la gestion des déchets dangereux, en prenant en considération l'état de développement de chaque pays,⁷ devraient permettre une plus grande prévention et une réduction satisfaisante de la production des déchets dangereux.

Il est rassurant de constater que le Bénin, dans sa politique de gestion des déchets dangereux, a déjà choisi l'option de la gestion écologiquement rationnelle comme résultant d'une prévention et d'une réduction de la production de déchets dangereux, ainsi que de collecte, du transport, du stockage, du traitement même en vue de recyclage et de l'élimination des déchets dangereux y compris la surveillance des sites d'élimination.

B) La gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux : un principe gigogne

Au-delà de ce que la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux doit être entendue comme un ensemble d'actions ou d'opérations permettant d'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets, il faut peut-être voir dans cette notion l'expression d'un souhait de la communauté internationale. Dans ce cas, la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux devra être assimilée à un principe de gestion des déchets dangereux. C'est dans ce sens que la notion est affirmée aux paragraphes 8, 10, 13, 17 et 21 du préambule de la convention de Bâle de 1989, et consacré aux points d) et h) du paragraphe 2 de l'article 4 et au paragraphe 8 du même article.⁸ Elle signifie alors que les déchets doivent être traités ou éliminés «par des pays qui sont technologiquement les plus aptes à le faire sans danger»⁹ Il s'agit d'un principe général de gestion des déchets dangereux, ce qui fait d'ailleurs qu'on en déduit un certain nombre de sous-principes ou principes secondaires, notamment : le principe de traitement préférentiel des déchets sur le lieu ou le plus près possible du lieu de production, se ramenant dans certains cas à ce que l'on pourrait appeler le principe producteur/traiteur ou producteur/éliminateur.

⁷.) http://www.health.fgov.be/biblio/agenda21/fr/chapitre_fr_20.htm, 20.12

⁸.) Voir le texte de la convention dans le Journal officiel des Communautés européennes N° L 39 du 16 février 1993, p. 3

⁹.) Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, op. cit. p. 73

1) **Le principe de traitement préférentiel des déchets sur le lieu ou le plus près possible du lieu de production**

Selon ce principe, «les déchets dangereux et autres déchets devraient dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace, être éliminés dans l'Etat où ils ont été produits ». En élargissant le champ d'application territoriale de ce principe, on peut parler «d'un principe de proximité »¹⁰ qui suppose que les déchets doivent être traités le plus près de leur lieu de production. L'idée qui le sous-tend est que moins les déchets se déplacent moins il y a de risques qu'ils se «perdent » en route.

2) **Le principe de non-discrimination dans le traitement des déchets dangereux**

C'est un autre sous-principe qui découle du principe général de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Il signifie, du point de vue élimination des déchets, qu'un Etat qui dispose des équipements ou des installations techniques adéquates pour le traitement ou l'élimination des déchets ne peut exprimer des préférences autrement que sur la base de considérations techniques. Lorsque ce principe se rapporte aux mouvements transfrontières des déchets, il signifie que chaque Etat s'assure que, dans la zone relevant de sa juridiction, on applique aux déchets dangereux destinés à être exportés des mesures de contrôle au moins aussi strictes que celles qui sont appliquées aux déchets qui restent sur son territoire.

3) **Le principe de prévention**

Tout comme les deux précédents principes, le principe de la prévention participe à la réalisation du principe de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux C'est un principe qui, avec le concours de deux autres principes dont ceux de la précaution et de réduction de la pollution à la source, s'oppose à l'approche curative qui a imprégné le droit de l'environnement à ses débuts. Il vise à satisfaire à l'un des objectifs assignés à la politique de l'environnement, et qui est l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles. Le principe de prévention occupe, à ce titre, une place essentielle parmi les différents principes du droit de l'environnement. Il est à l'épicentre de sa politique.

Le principe de la prévention est exprimé comme suit à l'article 4, point 2 paragraphes a) et b) de la convention de Bâle : «Chaque partie prend les dispositions voulues pour :

- veiller à ce que la production de déchets dangereux ou d'autres déchets à l'intérieur du pays soit réduite au minimum, compte tenu des considérations sociales, techniques et économiques ;

¹⁰) Jacques VERNIER, " Les limites du principe de proximité ", Le Monde. 12 sept. 1992, p. 10

- assurer la mise en place d'installations adéquates d'élimination, qui devront, dans la mesure du possible, être situées à l'intérieur du pays, en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ou d'autres déchets en quelque lieu qu'ils soient éliminés ;
- veiller à ce que les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets soient réduits à un minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle desdits déchets et qu'ils s'effectuent de manière à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs qui pourraient en résulter ».

4.) Le principe de précaution

Le principe de précaution peut être qualifié de principe support par rapport à celui de la prévention. En effet, ce principe semble consister en une variante plus raffinée du concept de prévention, qui suppose à tout le moins une connaissance du risque. Il se fonde sur la certitude de l'existence du risque qui requiert que toutes dispositions nécessaires soient prises en vue de prévenir la survenance d'un risque. « L'attitude est dictée par la prise en compte d'un risque dont la consistance n'est pas encore appréhendée mais suspectée, soupçonnée ou pressentie. »¹¹ Il ne s'agit donc plus ici uniquement de prévenir les risques, mais bien de les anticiper. Le principe de précaution apparaît ainsi comme une étape supplémentaire, un nouveau jalon dans la prévention des risques. Il constitue, dès lors, le prolongement naturel du principe de prévention, ce qui explique d'ailleurs qu'il peut être analysé sous deux angles distincts.

Vu sous un premier angle, il implique que les risques soient réduits dès que l'on peut raisonnablement les suspecter. Il doit inciter les pouvoirs publics à retarder ou à abandonner un projet lorsque l'on suppose que sa réalisation entraînera des conséquences graves pour l'environnement. Le fait que ces soupçons ne soient pas entièrement étayés sur le plan scientifique ne doit pas retarder la prise de décision dans l'attente qu'une meilleure information sur la nature exacte du risque soit disponible.

Vu sous un autre angle, le principe de précaution est destiné à empêcher que le débat scientifique sur les causes d'un phénomène de dégradation environnementale freine l'adoption des mesures destinées à y mettre un terme. L'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour retarder l'adoption de mesures destinées à prévenir la dégradation de l'environnement lorsqu'il y a un risque grave de dommage irréparable. Les pouvoirs

¹¹) Martine REMOND GOUILLOUD, *Le Risque de l'incertain : la responsabilité face aux avancées de la science, la vie des sciences*, 1993, tome X, n°4, p. 355

publics sont ainsi incités à agir plus rapidement et de façon plus audacieuse pour assurer la défense de la protection de l'environnement alors même que le bien-fondé de leur intervention demeure controversé sur le plan scientifique.

Sur le plan juridique, le principe de précaution comporte plusieurs facettes.

L'on peut par exemple soutenir qu'il résulte de «l'application de ce principe, que la prudence doit devenir une composante essentielle du processus de décision».¹² La mise en place de procédures administratives permettant d'évaluer et de réduire les risques induits par toute activité polluante doit être encouragée, aussi bien en amont qu'en aval de la décision à prendre par les pouvoirs publics.

En amont de celle-ci, car il est préférable que les autorités administratives s'informent et procèdent à des expérimentations préalables avant d'autoriser une activité potentiellement dangereuse pour l'environnement. En aval de la décision, car lorsqu'une activité a été autorisée, les autorités administratives doivent encore se donner la peine de mesurer, de calculer, d'évaluer et de maîtriser le risque induit par l'activité polluante.

Le principe de précaution est énoncé dans les textes internationaux, plus particulièrement dans les domaines en proie à l'incertitude scientifique, tels que la pollution marine et la pollution atmosphérique. Les juridictions commencent à se montrer sensibles à ce principe. En Belgique, la Cour d'arbitrage a admis que le législateur fédéral belge a pu recourir à ce principe pour justifier l'adoption d'écotaxes frappant plus sévèrement des emballages de P.V.C. que d'autres emballages : « Bien qu'il n'y ait aucune unanimité absolue au sein du monde scientifique pour reconnaître la nocivité particulière du P. V. C. pour l'environnement, le législateur a raisonnablement pu considérer, sur la base des données qui lui sont connues, que les récipients en P.V.C. entraînent davantage de problèmes d'environnement que d'autres récipients»¹³. En dépit de toute son importance, il faut reconnaître que le principe de la précaution, tout comme les principes précédents pêche par sa formulation. Aux fins de l'expression de ce principe, la convention de Bâle de 1989 invite chaque partie à prendre les dispositions voulues pour veiller à ce que les personnes qui s'occupent de la gestion des déchets dangereux ou d'autres déchets à l'intérieur du pays prennent les mesures nécessaires pour prévenir la pollution résultant de cette gestion et, si une telle pollution se produit, pour en réduire au minimum les conséquences pour la santé humaine et l'environnement, au lieu d'ordonner à ce que les parties s'engagent à prendre les

¹².) Le principe implique, selon les auteurs anglo-saxons, la mise en place d'une Policy for action in the face of uncertainty. Propos rapportés par Nicolas de SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, LGDJ, Paris, 1995, p.515.

¹³.) Nicolas de SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, LGDJ, Paris, 1995, p.517

mesures nécessaires pour contraindre les personnes qui s'occupent de la gestion des déchets dangereux ou d'autres déchets à l'intérieur du pays, en vue de prévenir la pollution résultant de cette gestion et, si une telle pollution se produit, d'en réduire au minimum les conséquences pour la santé humaine et l'environnement.

5) Le principe de correction, par priorité à la source

Le principe de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement implique que l'on corrige, voire même, que l'on supprime l'activité dommageable pour l'environnement. Il convient non seulement d'établir des objectifs de qualités mais encore de réduire la pollution en obligeant les pollueurs à utiliser des technologies plus appropriées. Cette approche trouve sa justification à la fois sur le plan économique et écologique. On conçoit à ce sujet, qu'il est par exemple inutile d'investir des sommes importantes pour construire des installations de recyclage des déchets si l'on peut prévenir la production de ces déchets en les réutilisant immédiatement dans le circuit économique.

Le principe de la correction, par priorité à la source est sous-entendu comme un corollaire des principes de la prévention et de la précaution. Pourtant il se distingue du principe de prévention dont le champ d'application est plus large, en cela qu'il est en effet possible de prévenir les effets dommageables d'une pollution sans pour autant que l'on supprime la source de la pollution.

On voit bien qu'il y a un manque de solidité et de rigueur qui caractérise la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et qui fait qu'elle renvoie toujours, soit à un autre principe, soit à une opération entrant dans le processus de la gestion des déchets dangereux.

Paragraphe deuxième : Identification et classification des opérations de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux

A partir du contenu de la notion de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, on peut déjà établir une identification et une classification des différentes opérations qui rentrent dans le processus de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Au nombre de ces opérations on pourrait citer la collecte, le transport, le stockage, le traitement même en vue de recyclage et l'élimination des déchets dangereux y compris la surveillance des sites d'élimination.

A) La collecte

Les Conventions de Bâle de 1989 et de Bamako de 1991 incluent dans le processus de gestion des déchets dangereux, la collecte de ces déchets. La directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE, relative aux déchets définit en son article 1.1 la collecte des déchets comme «le ramassage, le tri et/ou le regroupement des déchets en vue de leur transport ». ¹⁴ Ceci suppose que tous les détenteurs de déchets doivent les remettre à ceux qui se chargent de leur évacuation. L'article 8 de la directive en fait d'ailleurs une obligation.

Dans le cadre d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, les activités de collecte doivent être soumises à un contrôle de la part des autorités administratives pour s'assurer de leur bon déroulement ; c'est-à-dire de leur efficacité et de leur innocuité pour les populations et l'environnement. L'article 12 de la directive soumet les collecteurs professionnels à l'obligation d'enregistrement auprès des autorités compétentes, tandis que l'article 13 institue le contrôle périodique des activités des collecteurs. La directive souligne d'ailleurs à ce sujet en son article 5.2. , que le contrôle de la collecte doit surtout porter sur l'origine et la destination des déchets dangereux, ¹⁵ tandis que l'article 2.2. interdit lors de la collecte de mélanger différentes sortes de déchets dangereux, ni les déchets dangereux avec les autres déchets et l'article 5.1. précise que les déchets dangereux doivent être convenablement emballés et étiquetés parce que une telle individualisation des déchets permet de réaliser plus facilement les autres maillons de la chaîne de la gestion des déchets tels que le transport, le stockage et l'élimination.

B) Le transport

Le transport des déchets consiste en leur déplacement. Le transport consiste dans «l'ensemble des opérations de chargement, d'acheminement et de déchargement des déchets » ¹⁶

Il existe une série d'obligations juridiques qui régissent le transport des déchets. Au nombre de ces obligations, il importe de souligner l'interdiction faite par chaque partie à la convention de Bamako par exemple, à toute personne relevant de sa compétence territoriale, de transporter, de stocker ou d'éliminer les déchets dangereux, à moins que la personne en question soit autorisée ou habilitée à procéder à ce type d'opération. Les parties doivent aussi

¹⁴) Le texte de la directive est dans le Journal officiel des Communautés européennes n° L 78 du 26 mars 1991 p. 32.

¹⁵) Journal officiel des Communautés européennes n° L 377 du 31 décembre 1991 p. 20

¹⁶) R. ANDERSEN, J. MALHERGE, F. OST, op cit. p.

veiller à ce que les déchets qui doivent faire l'objet d'un mouvement transfrontière soient transportés conformément aux règles et normes internationales généralement acceptées et reconnues en matière de transport, et qu'il soit dûment tenu compte des pratiques internationalement admises en la matière.¹⁷

C) Le stockage

Le stockage fait partie des opérations qui rentrent dans le processus de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Il fait partie de l'opération d'élimination des déchets. En effet l'opération «d15 » de l'annexe III de la Convention de Bamako et à l'annexe IV de la convention de Bâle, consacré à l'élimination des déchets, consiste au «stockage préalablement à l'une des opérations ne débouchant pas sur une possibilité de récupération de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou toute autre utilisation des déchets.

Pour ce qui est des conditions de stockage, le programme des Nations Unies pour l'environnement a formulé des recommandations concernant le stockage des produits dangereux qui peuvent être étendues aux déchets dangereux.

D) Le traitement

La gestion des déchets consiste aussi en leur «traitement même en vue de recyclage ou de réutilisation ». Le traitement est le fait de soumettre quelque chose à diverses opérations de manière à le rendre utilisable. Le recyclage des déchets peut être ainsi défini comme «l'action de récupérer des déchets et de les réintroduire dans le cycle de production dont ils sont issus »¹⁸. Le recyclage est donc une manière de traiter le déchet, c'est-à-dire une manière de le rendre utilisable à nouveau.

Considéré dans ce sens, le traitement est une opération d'élimination des déchets. La section B de l'annexe IV de la Convention de Bâle de 1989 relatif aux opérations d'élimination des déchets, qui récapitule toutes les opérations débouchant sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou toute autre utilisation des déchets, souligne que le traitement des déchets dangereux peut être obtenu par :

- utilisation des déchets comme combustible (autrement qu'en incinération directe) ou autre moyen de produire de l'énergie ;
- Récupération ou régénération des solvants ;

¹⁷ .) Organisation de l'Unité Africaine, Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, Adopté à Bamako, Mali le 29 janvier 1991 article 4 paragraphe 3 point m alinéas i et ii op. cit.

¹⁸ .) Doc. P.N.U.E., le stockage des produits dangereux : guide technique sur la sécurité des entrepôts de produits dangereux PNUE CAP/IE 2è édition, Paris 1993

- recyclage ou récupération de substances organiques qui ne sont pas utilisées comme solvants ;
- recyclage ou récupération des métaux ou des composés métalliques ;
- recyclage ou récupération d'autres matières inorganiques ;
- régénération des acides ou des bases ;
- récupération des produits servant à capter les polluants ;
- récupération des produits provenant des catalyseurs ;
- régénération ou autres réemplois des huiles usées ;
- épandage sur le sol au profit de l'agriculture ou de l'écologie ;
- utilisation de matériaux résiduels obtenus à partir de l'une des opérations ci-dessus énumérées ;
- échange de déchets en vue de les soumettre à l'une des opérations ci-dessus énumérées ;
- mise en réserve de matériaux en vue de les soumettre à l'une des opérations débouchant sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou toute autre utilisation des déchets.

E) L'élimination

L'objectif final et fondamental de la gestion des déchets, c'est leur élimination. L'élimination par rapport aux déchets dangereux est une notion «délicate et équivoque». ¹⁹ En partant de la définition de la notion d'élimination qui consiste «à faire disparaître», le professeur HAUMONT montre qu'un bon nombre d'opérations d'élimination stricto sensu ne cadrent pas avec cette définition. C'est le cas de la mise en décharge, de l'injection en profondeur, du stockage. En conséquence conclut-il «le déchet soi-disant éliminé est, en fait, toujours un déchet à éliminer». ²⁰ Par contre, certaines opérations relevant de la valorisation des déchets correspondent davantage à l'objectif de faire disparaître les déchets. Il s'agit par exemple de l'utilisation du déchet comme combustible qui correspond à l'opération «R1» dans l'annexe IV de la convention de Bâle et «d16» de l'annexe III de la convention de Bamako.

La convention de Bamako précise même en son article premier point 6 que l'élimination c'est toute opération prévue à son annexe III, ce qui fait qu'elle n'établit pas de distinction entre les opérations d'élimination ne débouchant pas sur une possibilité de

¹⁹.) F. HAUMONT, l'élimination des déchets, in R. ANDERSEN, J. MALHERBE, F. OST, l'entreprise et la gestion des déchets. Op. cit. p. 156

²⁰.) Idem. p. 157

récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou toute autre utilisation des déchets, et les opérations débouchant sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou toute autre utilisation des déchets.

Les opérations d'élimination des déchets dangereux doivent s'effectuer dans un «site ou installation agréée» c'est-à-dire qui a fait l'objet d'une autorisation ou d'un permis d'exploitation par les autorités du pays où se situe l'installation.

Les articles 4.2.b de la convention de Bâle et 4.3.d de celle de Bamako préviennent que ces installations doivent être adéquates, et il faut, quand cela est possible, que ces sites soient localisés à l'intérieur du pays. On peut penser que c'est dans le but de réduire les risques d'atteinte à l'environnement des Etats voisins. Ceux-ci doivent d'ailleurs être informés quand cette menace existe par suite d'accident, comme le souligne l'article 13 commun aux deux conventions de Bâle et de Bamako. Toutes ces dispositions conduisent à l'interdiction d'utilisation consacrée par les deux conventions de méthodes d'élimination «délibéré» comme le déversement direct des déchets dans la nature.

F) La surveillance des sites d'élimination

La gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux exige aussi que les sites d'élimination des déchets dangereux soient surveillés. A ce sujet, la Directive européenne 91/156/CEE modifiant la Directive 75/442/CEE relative aux déchets précise en son article 13 que les établissements qui éliminent ou valorisent les déchets sont soumis à des contrôles périodiques «appropriés», et les autorités doivent veiller à ce que l'élimination des déchets ne se fasse pas au détriment de la santé des populations et la sauvegarde de l'environnement.

En précisant toutes ces opérations qui participent de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, on est en droit de se demander si ces opérations sont effectivement prévues au Bénin.

L'analyse de la situation au niveau du Bénin permet de constater d'importantes convergences avec les dispositions prévues au niveau régional africain. Ainsi, presque tous les textes en matière de gestion des déchets prévoient soit expressément, soit de façon indirecte la collecte.

La loi N° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique, tout en ne désignant pas formellement la collecte, la sous entend en disposant à son article 3 : «Il est interdit de jeter les eaux usées, les graisses, les huiles de vidange ou les excréments sur la voie publique.

- Les eaux pluviales doivent être recueillies et rejetées dans un réseau public d'égouts ou de caniveaux s'il y en existe à cet effet.

- Les eaux des vannes seront évacuées dans le réseau d'égouts dans les agglomérations qui en disposent.

Ces divers raccordements se feront conformément aux obligations édictées par le service chargé de la gestion de ces réseaux.

- Au cas où ces réseaux n'existeraient pas, des ouvrages d'assainissement adaptés seront construits dans les limites de l'emprise pour recueillir les eaux des vannes. Le rejet des eaux pluviales hors des limites de la concession est autorisé », et à son article 7 : « dans les agglomérations urbaines, les ordures ménagères devront être déposées dans les dépotoirs ou dans des récipients métalliques ou plastiques étanches et clos, faciles à manier. Les récipients seront placés en bordure des rues pour être enlevés par les soins du service de voirie » Les Arrêtés interministériels N° 069 / MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB du 4 avril 1995 portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange en République du Bénin, et N° 136 / MISAT/ MEHU/ MS/ DC/ DE/ DATC/DHAB du 26 juillet 1995 portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des déchets solides en République du Bénin, soulignent respectivement à leur article 5 commun que « la collecte et l'évacuation sont les opérations de ramassage et de transfert des matières de vidange d'un lieu aux endroits agréés par les Autorités administratives compétentes, sous forme de décharge » et « la collecte et l'évacuation sont des opérations de ramassage et de transfert de déchets solides aux endroits agréés par les autorités administratives compétentes, sous forme de décharge ou de centre de traitement ».

L'article 7 du projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin reprend presque in extenso les dispositions de l'article premier, paragraphe 3 de la convention de Bamako, sauf que l'opération de réutilisation prévue dans le processus de gestion des déchets dangereux par la convention de Bamako, n'est pas expressément mentionnée dans le projet de loi. Par contre, en ce qui concerne l'élimination des déchets, le projet de loi dresse un catalogue des opérations qui la composent en son annexe II. On y retrouve les mêmes opérations que celles contenues dans l'annexe III de la convention de Bamako.

Le projet de loi inclut dans la notion de gestion, la prévention et la réduction des déchets dangereux. Le terme d'élimination est donc utilisé dans un sens large c'est-à-dire qu'il comprend aussi le traitement des déchets. Les articles consacrés à la question de la production dans le projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin portent sur les obligations qui pèsent sur les producteurs ou les détenteurs de déchets dangereux. Ainsi l'article 25 de ce projet de loi dispose qu'ils doivent veiller à l'élimination

de leurs déchets sans nuisance à l'environnement et à l'Homme. Ceux qui se chargent d'éliminer eux-même leurs déchets, doivent consigner dans un registre transmis au Ministre chargé de l'environnement les opérations d'élimination effectuées²¹ Mieux, toutes les personnes qui ont des déchets dangereux en leur possession, que ces résidus aient été ou non générés par leurs activités, sont tenues de présenter au Ministre chargé de l'environnement un rapport annuel présentant les qualités et les caractéristiques physiques et chimiques de ces déchets. Des inspections dans les entreprises productrices de déchets dangereux sont également prévues.²² Le projet de loi portant gestion rationnelle des déchets insiste surtout sur la collecte, le transport et l'élimination de ces déchets. En ce qui concerne les conditions d'exercice de ces activités, une autorisation générale doit être demandée au Ministre de l'environnement. A cette demande, doit être joint un formulaire agréé qui renseigne sur la nature, la quantité et la nocivité des déchets. Dans certains cas, il faut aussi y annexer les résultats d'une étude d'impact sur l'environnement et payer une contribution financière, ce qui devrait permettre aux autorités de financer leurs actions dans le domaine de la gestion des déchets. Enfin le Ministre chargé de l'environnement peut exiger des renseignements complémentaires quand il l'estime nécessaire. C'est seulement lorsque les autorités ont l'assurance de l'innocuité des activités que l'autorisation générale est accordée. Elle est valable selon l'article 15 du projet de loi pour une période de 5 ans et est renouvelable. L'article 70 de la loi cadre sur l'environnement a également fixé cette durée de l'autorisation à 5 ans. Par ailleurs, conformément à l'article 17 du projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin, l'exploitant doit obtenir pour chaque opération de collecte, de transport ou d'élimination des déchets dangereux, une autorisation spéciale. Cette obligation est toutefois atténuée par l'article 18 du projet de loi qui prévoit la possibilité d'obtenir une autorisation portant sur une certaine période et concernant une certaine quantité de déchets, à condition que ces déchets soient de même nature, produits au même endroit, et éliminés dans le même centre. Le régime de l'autorisation spéciale est donc rigoureux. Le projet de loi prévoit aussi que tout changement apporté aux sites d'exploitation est soumis à l'obtention d'une autorisation générale. Les collecteurs, transporteurs et éliminateurs de déchets dangereux doivent informer le ministre chargé de l'environnement des accidents survenus dans l'exercice de leurs activités. Cela devrait permettre aux autorités compétentes d'intervenir avec diligence en cas de besoin. Par ailleurs, les collecteurs, transporteurs et

²¹.) Article 27 projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin in : Ministère de l'environnement de l'habitat et de l'urbanisme Communication n° 066/MEHU/DC/DE/SEL/SP-C du 04 juin 1996

²².) Articles 36 et 37 du projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin op. cit.

éliminateurs doivent également transmettre au ministre un rapport annuel faisant le point des quantités de déchets collectées, transportées et éliminées et les dates auxquelles ces opérations ont été effectuées.

Le projet de loi régleme aussi les mouvements transfrontières de ces déchets. Il interdit en son article 47, et conformément à l'article 29 de la constitution, l'importation sur le territoire national de déchets dangereux.

La non-adoption par l'Assemblée nationale du projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin et sa non-promulgation par le Président de la République, font que cette loi ne connaît pas encore d'application. Toutefois, étant donné que cette loi reprend en grande partie les dispositions des conventions de Bâle de 1989 et de Bamako de 1991, on pourrait se référer à l'article 147 de la Constitution du 11 décembre 1990 de la République du Bénin selon lequel «les traités ou accords régulièrement ratifiés ont dès leur publication une autorité supérieure à celles des lois sous réserve de leur application par l'autre Partie», pour soutenir que l'application de ces deux conventions équivaldrait à une application tacite du projet de loi.²³

Section deuxième : L'effectivité de la gestion des déchets dangereux au Bénin

La question de l'effectivité de la gestion des déchets dangereux est délicate. En effet, elle suppose une évaluation de la collecte des déchets dangereux au Bénin, ainsi que des techniques de traitement et d'élimination des déchets dangereux.

Paragraphe premier : Etat de la collecte des déchets au Bénin

Le chapitre 20 de l'Agenda 21 du Bénin relatif à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux, au sujet de l'état de la situation de la gestion desdits déchets met l'accent sur le fait que «la faible quantité de déchets dangereux produite par le Bénin ne connaît pas un

²³) La Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique adoptée le 29 janvier 1991 à Bamako a été ratifiée par le Bénin le 17 juillet 1997 par Décret n° 97-337 du 17 juillet 1997, portant ratification de la convention, de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique. Le Bénin a adhéré à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination le 16 octobre 1997 par Décret n° 97-513 du 16 octobre 1997, portant adhésion de la République du Bénin à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

traitement efficace faute de moyens humaines, techniques et financiers. »²⁴ Comme mesure et moyens de la gestion de ces déchets l'agenda 21 chapitre 20 mentionne que le Bénin dispose d'un projet de loi sur la gestion des déchets dangereux. En attendant l'adoption de cette loi et sa mise en application, les forces armées sont mises à contribution pour la surveillance des frontières surtout marines. Il y a aussi un contrôle de routine des inspecteurs sanitaires au port et à l'aéroport. Dans ces conditions, on comprend toute la difficulté qu'il y a à établir une évaluation de la collecte des déchets dangereux.

Au vu des indications contenues dans l'Agenda 21 national et qui sont ci-dessus citées, on a l'impression que la gestion des déchets dangereux au Bénin ne concerne que la mise en œuvre du principe de l'interdiction absolue d'importer des déchets dangereux au Bénin.

Pourtant, l'Agenda 21 de l'Organisation des Nations Unies à son chapitre 21 relatif à la gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et aux questions relatives aux eaux usées souligne que les déchets solides, tels qu'ils sont définis dans le présent chapitre, comprennent toutes les ordures ménagères et déchets non dangereux, tels que les déchets des établissements commerciaux et collectifs, les balayures de voirie et les gravats. Dans certains pays, le système de gestion des déchets solides s'occupe aussi de déchets humains tels que déjections, cendres des incinérations, vidanges de fosses septiques et boues résiduelles de stations d'épuration. Si ces déchets présentent des caractéristiques dangereuses, ils devraient être traités comme des déchets dangereux.²⁵ Le chapitre 21 de l'Agenda 21 national du Bénin en faisant l'état de la situation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et questions relatives aux eaux usées reconnaît que le Bénin n'échappe pas à la situation d'urbanisation intense qui a caractérisé la plupart des Etats africains, surtout au Sud du Sahara depuis une trentaine d'années et qui a pour conséquence l'accroissement de la production des déchets solides et des eaux usées qui comprennent : les déchets solides ménagers, industriels et commerciaux, les déchets des berges, des plages, des marchés et des lieux publics, les déchets d'hôpitaux, les eaux usées à savoir les eaux usées d'origine ménagère et industrielle, et les boues de vidange.

L'inventaire des déchets dangereux produits et stockés sur le territoire de la République du Bénin et des sites contaminés inséré dans le document Profil National des déchets dangereux²⁶ montre clairement toute la difficulté qu'il y a à établir une évaluation de

²⁴) Agenda 21 de la République du Bénin, chapitre 20, op. cit.

²⁵)

²⁶) Projet Profil national des déchets dangereux, op. cit. (voir l'inventaire reproduit à l'annexe 2)

la collecte, du traitement et de l'élimination des déchets dangereux au Bénin. En effet, à la lecture de cet inventaire on constate que :

A) certains déchets dangereux sont stockés dans des magasins. Il s'agit entre autres de :

- 1) déchets issus de la production, de la préparation de produits pharmaceutiques,
- 2) déchets de médicaments et produits pharmaceutiques,
- 3) déchets issus de production, de la préparation et de l'utilisation de biocides et de produits phytopharmaceutiques,
- 4) déchets de substances chimiques non identifiées et/ou nouvelles qui proviennent d'activités de recherche, de développement ou d'enseignement, et dont les effets sur l'homme et/ou sur l'environnement ne sont pas connus.

B) Plusieurs catégories de déchets dangereux se retrouvent dans les ordures ménagères. C'est le cas par exemple des :

- 1 déchets cliniques provenant de soins médicaux dispensés dans les hôpitaux, les centres médicaux et les cliniques,
- 2 déchets et cyanures de traitement thermique et d'opération de trempe,
- 3 substances et articles contenant ou contaminés par des diphényles polychlorés (PCB), des terphényles polychlorés (PCT) ou des diphényles polybromés (PBB)
- 4 déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation de produits et matériels photographiques qui sont mélangés avec les eaux usées
- 5 déchets de traitements de surface des métaux et matières plastiques
- 6 métaux carbonyles
- 7 béryllium, les composés du béryllium
- 8 Composés du cuivre
- 9 Composés du zinc
- 10 Cadmium, composés du cadmium
- 11 Solutions acides ou acides sous forme solide
- 12 Amiante (poussières et fibres)
- 13 Composés organiques du phosphore

C) quelques catégories de déchets dangereux sont déversées dans la mer. On peut citer :

- 1 les mélanges et les émulsions huile/eau ou hydrocarbure/eau,
- 2 les résidus d'opérations d'élimination des déchets industriels

D) Certains déchets dangereux sont stockés au niveau des structures économiques qui les génèrent. C'est le cas des

- 1 déchets issus de la fabrication, de la préparation et de l'utilisation des produits de préservation du bois, stockés au niveau de l'Office national du bois qui les génère.
- 2 déchets d'huiles minérales impropres à l'usage initialement prévu stockés dans les savonneries.
- 3 résidus goudronneux de raffinage, de distillation ou de toute opération de pyrolyse laissés sur les chantiers
- 4 déchets de caractère explosible non soumis à une législation différente stockés au niveau des cimenteries
- 5 plomb et les composés du plomb au niveau des garages
- 6 solutions basiques ou bases sous forme solide qui se retrouvent au niveau des savonneries, des sociétés de brasserie et des sociétés de textile
- 7 cyanures organiques stockés au niveau des ateliers de fabrication

E) La destination finale d'une majorité de catégories de déchets dangereux produits au Bénin n'est pas déterminée. C'est le cas des :

- 1) déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation des solvants,
- 2) déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation d'encres, de colorants, de pigments, de peintures, de laques ou de vernis,
- 3) déchets issus de la production, de la préparation et de l'utilisation de résines, de latex, de plastifiants ou de colles et adhésifs,
- 4) composés du chrome hexavalent
- 5) arsenic, composés de l'arsenic
- 6) sélénium, composés du sélénium
- 7) antimoine, composés de l'antimoine
- 8) tellure, composés du tellure
- 9) mercure, composés du mercure
- 10) thallium, composés du thallium
- 11) Composés inorganiques du fluor, à l'exclusion du fluorure de calcium
- 12) Cyanures inorganiques
- 13) Solvants organiques halogénés
- 14) solvants organiques, sauf solvants halogénés
- 15) tout produit de la famille des dibenzofurannes polychlorés
- 16) tout produit de la famille des dibenzoparadioxines polychlorées

- 17) composés organohalogénés autres que les phénols et composés phénoliques, y compris les chlorophénols, les solvants organiques, les solvants organiques sauf solvant halogénés, tout produit de la famille des dibenzofuranne polychlorées et tout produit de la famille des dibenzoparadioxydes polychlorées.

Une telle situation semble bien justifier la nécessité de prendre en compte les catégories des Y46 et 47 désignant respectivement les déchets ménagers collectés et les résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers. Ces déchets que l'on retrouve sur les décharges et les anciennes carrières et sur les tas d'ordures polluent le sol et l'eau.

La difficulté de faire une évaluation de la collecte des déchets dangereux produits au Bénin est aussi confirmée par les résultats des sondages effectués auprès des structures génératrices des déchets industriels au Bénin. Ces résultats montrent clairement que bon nombre de ces établissements ne pratiquent pas une gestion écologiquement rationnelle de leurs déchets dangereux. En effet, dans le cadre de la gestion des déchets, on constate que :

- Les abattoirs de Cotonou et Porto-Novo²⁷ déversent leurs déchets liquides à la mer après un simple pré-traitement qui n'est d'ailleurs plus effectué pour cause de panne du matériel technique utilisé. Les déchets solides sont compostés et vendus, tandis que les saisis sont enterrées dans la cour de l'abattoir avec un mélange de grésil et de chaux vive.
- A l'Industrie Béninoise des Corps Gras, les eaux usées des raffineries sont rejetées dans la nature. Quant aux déchets solides (tourteaux et coques de graines de coton), ils sont en partie utilisés comme combustible dans les chaudières de l'usine et en partie déposés dans des espaces libres en décharges sauvages.
- La Société de Gestion des Marchés Autonomes, dispose de trois camions, d'ailleurs en panne, et d'un vieux tracteur pour vidanger quotidiennement les containers.
- La Société béninoise de brasserie déverse les eaux usées dans la mer sans aucun traitement. Les déchets solides constitués essentiellement de drêches et de calcins de verre, sont séchés et vendus. Toutefois il est à noter qu'au moment de la privatisation, la multinationale CASTEL qui en est l'acquéreur, avait promis 115 millions de F.CFA soit 175 316, 370 euros d'investissement sur une période de deux ans pour traiter les déchets de l'usine.
- Le port autonome de Cotonou (PAC) gère ses propres déchets avec l'installation sur les quais, de containers qui sont enlevés par des camions.

²⁷) Il faut signaler qu'il y a un seul et même abattoir pour les villes de Cotonou et Porto-Novo et il est situé dans la zone périphérique de Cotonou à environ dix kilomètres de Cotonou

- La Société Béninoise de Peintures et Colorants (SOBEPEC) ne produit que 5 à 800kg de déchets solides par an, qui sont supposés être éliminés par le service de la Voirie de Cotonou. Les peintures ratées sont offertes au personnel. La SOBEPEC ne fait que du conditionnement ; elle ne procède pas à un raffinage.
- En ce qui concerne les déchets hospitaliers au Bénin le développement de la médecine, en provoquant une augmentation substantielle des cabinets médicaux, a fait que la quantité des déchets biomédicaux générés par ces formations sanitaires a augmenté, constituant du coup une grave menace pour les mêmes populations bénéficiaires des soins de santé et pour l'environnement. Le manque de rigueur dans la gestion de ces déchets fait que les déchets hospitaliers sont souvent déposés pêle-mêle devant des centres de santé. Ils sont le plus souvent mélangés aux ordures ménagères et se retrouvent sur les décharges sauvages, à la portée des enfants et autres récupérateurs.
- La Société Béninoise des Textiles (SOBETEX) produit des eaux usées dont le traitement se réduit à une décantation avec une neutralisation de la soude par des acides. Les eaux résiduaires sont directement déversées à la mer.
- La Société des Industries Textiles du Bénin – Lokossa (SITEX) déverse ses eaux usées dans les bas-fonds. Les déchets solides sont brûlés en plein air. Ils ne sont constitués que de résidus de filage.

Paragraphe deuxième : La situation des techniques de traitement et d'élimination des déchets dangereux

Au Bénin, du point de vue de la technique de traitement des déchets, les mesures prévues par la loi 87-015 du 21 septembre 1987 portant code d'hygiène publique sont :

- la décharge contrôlée située à cinq kilomètres au moins des dernières habitations et à cinquante mètres au moins d'un point d'eau,
- l'enfouissement ou l'incinération dans un endroit spécialement aménagé à cet effet, situé à plus de deux cents mètres des dernières habitations et à plus de cinquante mètres d'un point d'eau,
- le creusement de fosse éloignée de deux cents mètres des dernières habitations.

Les deux Arrêtés interministériels N° 069 / MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB du 4 avril 1995 portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange en République du Bénin, et N° 136 / MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB du 26 juillet 1995 portant réglementation des

activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des déchets solides en République du Bénin, soulignent respectivement à leur article 6 commun que «la collecte et l'évacuation sont les opérations de ramassage et de transfert des matières de vidange d'un lieu aux endroits agréés par les Autorités administratives compétentes, sous forme de décharge » et «les Centres de traitement sont des endroits appropriés spécialement aménagés pour recevoir les déchets solides en vue de leur élimination dans les conditions d'hygiène requises. Ils sont soumis à la réglementation des établissements classés ». Par ailleurs les deux arrêtés interministériels reconnaissent respectivement à leurs articles 12 et 14 que «les opérations de collecte et d'évacuation des déchets solides débouchent sur leur traitement et leur élimination ». L'Arrêté interministériel N° 069 prescrit que :

- 1) « le site de traitement doit être situé à au moins cinq cents (500) mètres des dernières habitations.
 - 2) la station de traitement doit comprendre :
 - un poste de contrôle avec un vestiaire et une installation sanitaire ;
 - un hangar pour les engins mécaniques ;
 - une haie vive capable d'empêcher le passage de personnes ou d'animaux en divagation ou une clôture munie d'un portail verrouillable, afin de contrôler les mouvements du matériel et des personnes ;
 - un panneau d'indication comprenant les inscriptions suivantes :
 - * la raison sociale ;
 - * l'Arrêté autorisant l'ouverture
 - * les heures d'ouverture et de fermeture.
 - un réseau de desserte ;
 - une aire de réception ;
 - une plate forme de décharge ;
 - les lits de traitement ;
 - les lits de stockage des boues après traitement.
 - 3) le choix du mode de rejet de l'effluent doit se faire dans un souci de préservation de l'environnement, conformément aux dispositions prévues à l'article 9.
 - 4) la station de traitement doit être à tout moment accessible aux contrôleurs de l'Administration qui seront nommés par arrêté conjoint des Ministres chargés de l'Environnement, de la Santé et de l'Intérieur.
- 2) Dans le même ordre d'idée, il faut préciser que la station doit répondre aux mêmes exigences prévues dans l'arrêté n° 069.

A partir de ces dispositions, on est tenté de croire que la loi 87-015 du 21 septembre 1987 exclut de la gestion des déchets, les techniques de traitement telles que définies par la convention de Bâle en tant qu'opération débouchant sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou toute autre utilisation des déchets. Par contre les deux arrêtés interministériels prévoient au nombre des techniques de traitement et d'élimination de telles opérations.

La loi 87-015 du 21 septembre 1987 semble plus proche de la convention de Bamako qui à son annexe III ne prévoit que les opérations d'élimination, sans faire une quelconque distinction entre les opérations débouchant sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou toute autre utilisation des déchets et celles ne débouchant pas sur une telle possibilité.

On peut dès lors retenir qu'en matière de traitement et d'élimination des déchets dangereux, il est prévu au Bénin, le recyclage, le compostage, l'incinération et l'enfouissement et la décharge.

1) Le recyclage

Le recyclage désigne le processus naturel ou technologique par lequel un élément ou un composé minéral, organique, de synthèse ou encore biochimique, n'est pas détruit par le métabolisme au niveau de l'individu ou des biocénoses, ni rejeté dans l'environnement après usage, mais repris dans le cycle de la matière du système naturel ou technologique considéré.

Le recyclage s'impose aujourd'hui tant aux pays industrialisés qu'à ceux en voie de développement, s'ils veulent éviter de se trouver un jour confrontés à des dommages écotoxicologiques irréversibles provoqués par les nuisances et les pollutions. A cela s'ajoute, à plus long terme, la question inquiétante pour l'avenir de la civilisation technologique, de l'épuisement des ressources en matières premières minérales, par essence non renouvelables, puisqu'il s'agit de stocks accumulés dans la lithosphère pendant toute la durée des périodes géologiques. En effet, au rythme actuel d'extraction, il est par exemple évident que les réserves de certains métaux comme l'argent, le chrome, le cobalt, l'étain, le tungstène, le vanadium, voire le cuivre ou encore des minéraux comme la cryolithe ou les phosphates s'épuiseraient pour certains d'entre eux en quelques décennies et tout au plus en deux siècles. Il en est de même de l'uranium dont les réserves mondiales ne survivraient pas plus d'une cinquantaine d'années si un programme électronucléaire d'ampleur était étendu à l'ensemble des pays industrialisés. La question se pose même pour des matériaux apparemment très communs, mais dont la production est néanmoins fondée sur l'exploitation de ressources

épuisables comme les matières plastiques faites à partir de pétrole, le verre, à cause de l'énergie nécessaire à sa fabrication ou encore le papier produit à partir du bois des forêts.

Il apparaît donc aujourd'hui indispensable d'assurer la récupération et le recyclage des métaux et autres matières premières contenus dans les déchets domestiques et de ceux provenant des activités industrielles.

2) Le compostage

De même qu'un fumier est obtenu par fermentation naturelle des litières de bestiaux mélangées aux déjections liquides et solides de ceux-ci, un compost est un produit d'amendement du sol résultant de la dégradation des déchets organiques d'origine animale ou végétale dont la source principale est l'ordure ménagère ou la boue provenant des stations d'épuration d'eaux usées domestiques.

Le compostage est l'ensemble des opérations mécaniques et biologiques conduisant à l'obtention du compost. C'est un système de traitement permettant de récupérer, à partir des déchets, de la matière organique et certains oligo-éléments en vue de leur utilisation agricole.

Les déchets ménagers contiennent des quantités non négligeables de matières organiques. Ils constituent donc une matière première pour la fabrication du compost. Tous les constituants de ces ordures ne peuvent toutefois être compostés. Aussi, sont exclus du compostage les matières minérales telles que le verre, les métaux, les pierres, la terre, les poussières et les cendres, ainsi que les matières organiques difficilement dégradables telles que les matières plastiques, les textiles, les cuirs et les caoutchoucs. Seuls les constituants fermentescibles (déchets alimentaires et végétaux) ou aisément dégradables (papier – carton) peuvent être transformés en compost.

On désigne donc sous le nom de compostage «les techniques permettant de transformer la partie organique des déchets de manière à la rendre suffisamment stable pour pouvoir être utilisée en agriculture ou au moins, pour n'évoluer que suffisamment lentement sans entraîner de nuisances olfactives ou autres ».²⁸ Cette expérience très bénéfique est aujourd'hui de plus en plus répandue au Bénin. Elle constitue l'une des méthodes de gestion les plus économiques, les plus utiles et est plus adaptée au faible pouvoir financier des populations.

Cependant, le compostage exclut tous les éléments non biodégradables des ordures ménagères pour lesquels il faut pourtant trouver un moyen d'élimination.

²⁸.) Jean - Bernard LEROY : Les déchets et leur traitement, Que sais-je ? N° 1946, Paris, P.U.F. p. 29

3) L'incinération et l'enfouissement

L'incinération permet de réduire fortement le volume et le poids des déchets ménagers en les transformant en gaz, en chaleur et en matériaux stériles et inertes, les cendres et les mâchefers. Elle peut ou doit être précédée d'un certain nombre de prétraitements dont les plus courants sont : l'homogénéisation des déchets, le triage éventuel, le déferrailage magnétique et l'enlèvement préalable de matières valorisables, le compostage. Elle peut ou doit être suivie d'un certain nombre de post-traitements parmi lesquels :

- la postcombustion : Cette opération est rendue nécessaire par le fait que certaines matières organiques volatiles peuvent quitter le four avant d'avoir atteint leur température de combustion ou sans être restées suffisamment longtemps à ces températures. Ces gaz non complètement brûlés ne peuvent être rejetés directement dans l'atmosphère, ils doivent subir une oxydation complémentaire pour assurer leur conversion en oxygène CO_2 et en gaz carbonique H_2O ;
- le refroidissement des cendres par lequel les scories incandescentes extraites du four sont rapidement éteintes avec de l'eau.

4) La décharge

Ce procédé est très ancien. Il consiste à stocker les déchets bruts ou broyés sur un terrain quelconque, dans une excavation naturelle ou dans une carrière désaffectée. Cette technique, bien que simple, très peu coûteuse à l'origine et ayant permis d'améliorer les connaissances sur la façon de vivre des générations antérieures, est à proscrire actuellement en raison des innombrables nuisances qu'elle provoque. Il faut d'ailleurs signaler que la pratique des décharges brutes est devenue presque irréalisable aujourd'hui, parce que les terrains adéquats et isolés des habitations sont de plus en plus difficiles à trouver, notamment au voisinage des villes. Il devient dès lors nécessaire de transporter les déchets sur des sites très éloignés et cela coûte évidemment très cher. Outre cela, le terrain qui a servi de décharge doit être nivelé et remblayé et il ne peut, pendant de nombreuses années, être utilisé aux fins d'habitation ou d'agriculture.

En dépit de toutes ces difficultés de la décharge brute, il faut reconnaître que sa pratique est inévitable au Bénin. Elle peut être un lieu provisoire où l'on rassemble les déchets devant faire l'objet de transformations ultérieures, tout comme elle peut être le lieu obligatoire de ce qui est devenu inutilisable, c'est-à-dire du déchet final ou ultime. Et pour cela tous les espaces sont utiles : depuis les abords des rues en passant par les abords des caniveaux, les marécages jusqu'aux parcelles non habitées.

En principe, une décharge n'est pas ouverte à toutes sortes de déchets. Les déchets industriels et les déchets hospitaliers biomédicaux ne doivent pas être mis en décharge. Malheureusement, force est de constater qu'au Bénin cette règle n'est pas appliquée. Cette situation montre clairement à quel point le droit de la gestion des déchets au Bénin est encore faible. En effet, il existe bien des règles juridiques qui réglementent la gestion des déchets et qui prévoient des sanctions appropriées en cas d'infractions. Malheureusement, ces dispositions ne sont pas respectées parce qu'il n'existe pas au Bénin de structures de contrôle d'application des règles juridiques de la gestion des déchets. A défaut de pouvoir interdire totalement la pratique de la décharge, il serait certainement plus rassurant du point de vue hygiénique, d'expérimenter la pratique de la décharge contrôlée.

La décharge contrôlée encore appelée aujourd'hui "Centre d'enfouissement technique" est conçue pour stocker les déchets dans un site protégé de façon à éviter tout risque de pollution vers l'extérieur de l'eau, de l'air et du sol. Le choix de ce site devant accueillir la décharge contrôlée ne peut se faire au hasard, sur la base des seules données économiques, de capacité ou de facilité d'accès. Il doit surtout tenir compte de l'incidence de la future décharge sur l'environnement, en particulier sur la qualité des eaux souterraines et superficielles.

L'inefficacité de la gestion des déchets en général et plus particulièrement des déchets dangereux au Bénin est aussi soulignée par l'Agenda 21 national qui reconnaît qu'il y a «quelques bonnes données mais qu'il y a aussi beaucoup de lacunes »²⁹

Conclusion partielle

Ce qui se déduit du développement qui précède, c'est le constat d'évidence de l'existence de déchets dangereux au Bénin. Cette présence de déchets dangereux au Bénin s'explique par le fait que le Bénin a conclu en 1988 un contrat de déversement de déchets dangereux sur son territoire avec la société SESCO - GIGRALTAR - LIMITED de traitement de déchets dangereux. Le caractère confidentiel de ce contrat empêche de faire une évaluation de son exécution et d'évaluer la quantité de déchets dangereux déversée au Bénin sur la base ce contrat.

L'adoption de la Constitution du 11 décembre 1990 dont l'article 29 interdit l'importation de déchets dangereux au Bénin permet de croire à une abrogation tacite du contrat et de supposer que celui-ci n'a pu être exécuté que pour une durée de deux ans.

²⁹) <http://www.Un.org/esa/agenda21/natlinfo/contry/benin/social.htm> (le tableau résumant la qualité et la disponibilité de l'information à l'échelle nationale en annexe 8)

Au-delà de ce contrat, il y a aussi les déchets générés par les activités socio-économiques exercées sur le territoire du Bénin. Sur une liste de 47 catégories de déchets dangereux identifiées dans les conventions de Bâle de 1989 et de Bamako de 1991, il y a 36 catégories de déchets dangereux qui sont produites chaque jour au Bénin

Le deuxième constat, non plus d'évidence, mais de désolation, c'est l'inexistence presque totale d'une gestion des déchets dangereux au Bénin. Ce constat est d'ailleurs confirmé dans l'Agenda 21 national du Bénin à son chapitre 20

Les actions de l'Etat du Bénin en faveur de la gestion écologiquement rationnelle de ces déchets pourraient se résumer à l'élaboration d'un projet de loi sur la gestion des déchets dangereux, la mise à contribution des forces armées pour la surveillance des frontières surtout marines, en attendant l'adoption du projet de loi sur les déchets dangereux et sa mise en application, et enfin, au contrôle de routine des inspecteurs sanitaires au port et à l'aéroport.

Au vu de l'étroitesse de ces actions, n'est-il pas exagéré de soutenir que les causes de l'inexistence d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin sont essentiellement dues au manque de moyens humains, techniques et financiers ? D'autres paramètres, particulièrement juridique et institutionnel ne pourraient-ils pas être pris en compte dans l'élaboration d'une politique nationale de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ?

Une gestion écologiquement rationnelle des déchets doit aller au-delà de la simple élimination ou récupération des déchets produits et chercher à s'attaquer à la cause première du problème en essayant de changer les modes de production et de consommation qui ne sont pas viables. C'est pourquoi dans le titre deuxième de cette première partie on va devoir rechercher les causes de l'inefficacité de la gestion des déchets dangereux au Bénin

TITRE DEUXIEME : LES CAUSES DES INSUFFISANCES DE LA GESTION DES DECHETS DANGEREUX AU BENIN

Si actuellement, la gestion des déchets dangereux n'est pas satisfaisante du point de vue des exigences de la gestion écologiquement rationnelle de ces déchets, les raisons de cet état de chose ne doivent pas être seulement et exclusivement le manque de moyens humains, techniques et financiers. D'autres raisons sont certainement à la base de cette insuffisance de la gestion des déchets dangereux au Bénin. Au nombre de ces causes, on pourrait citer entre autres :

- l'absence d'un cadre institutionnel de la gestion des déchets dangereux au Bénin ayant comme conséquence un dysfonctionnement de l'administration de la gestion des déchets dangereux,
- l'inconsistance du cadre juridique de la gestion des déchets dangereux, caractérisée par :
 - ❖ l'inexistence d'un cadre juridique approprié de la gestion des déchets dangereux au Bénin,
 - ❖ l'éparpillement des règles applicables à la gestion des déchets dangereux dans des règles générales du droit de l'environnement ou même du droit civil et pénal général,
 - ❖ la réduction de la gestion des déchets dangereux à l'interdiction absolue d'importer au Bénin de tels déchets,
 - ❖ l'importance trop grande accordée aux régimes de la responsabilité pénale et administrative,
 - ❖ la non-organisation des conditions et de la procédure de mise en œuvre de la responsabilité civile, surtout pour une population essentiellement analphabète, mal imprégnée des problèmes environnementaux et plus particulièrement de ceux de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. En effet, si chaque béninois sait aujourd'hui qu'il sera pénalement poursuivi s'il porte atteinte à une règle de la gestion des déchets dangereux, tous ne savent pas qu'ils peuvent réclamer réparation en cas de dommage subi par suite de l'exercice des activités de gestion des déchets dangereux.
 - ❖ Enfin, il y a le manque de suivi et de contrôle de l'exécution des règles juridiques en matière de gestion des déchets dangereux, ce qui fait que les producteurs de déchets dangereux se débarrassent de ces déchets sans se soucier des effets que ceux-ci pourraient avoir sur la santé de l'homme et sur l'environnement.

Toutes ces affirmations ne pourront être justifiées qu'à partir d'une analyse de l'organisation juridique de la gestion des déchets dangereux au Bénin (chapitre premier), pour ensuite évaluer les insuffisances liées à l'organisation juridique de la gestion des déchets dangereux au Bénin (chapitre deuxième).

Chapitre premier : De l'organisation juridique de la gestion des déchets dangereux au Bénin

S'il est désormais évident que les déchets dangereux existent au Bénin et que la gestion de ces déchets telle qu'elle se pratique actuellement, ne répond pas aux exigences de la gestion écologiquement rationnelle, la première explication possible à une telle situation pourrait résider dans l'organisation juridique de la gestion des déchets dangereux au Bénin. L'analyse de l'organisation juridique de la gestion des déchets dangereux passe par une analyse du cadre juridique et institutionnel de la gestion des déchets dangereux (section première), à partir d'une identification des sources de la réglementation de la gestion des déchets dangereux, (paragraphe premier) et du cadre institutionnel de la gestion des déchets dangereux (paragraphe deuxième).

L'organisation juridique, c'est aussi l'application des règles juridiques et la sanction de leur violation. C'est dans cet esprit que sera analysée l'organisation de la responsabilité en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin, (section deuxième), à travers une identification des régimes de responsabilité appliqués en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin (paragraphe premier) et une appréciation de l'organisation actuelle de la répression. (paragraphe deuxième)

Section première : Le cadre juridique et institutionnel de la gestion des déchets dangereux

Les sources du droit de la gestion des déchets dangereux au Bénin sont nombreuses et variées, associant normes du droit international et règles du droit interne. Il faut rappeler que l'expression «source du droit » peut se comprendre de deux manières dont l'une est non juridique et l'autre juridique.

Dans son sens non juridique, les sources du droit désignent «toutes les représentations qui influencent effectivement les fonctions de création et d'application du droit», ⁽¹⁾ c'est-à-dire «le substratum moral, politique, économique et social, les théories juridiques et les avis d'experts, bref, la doctrine, dans lesquels toute règle de droit ou tout ordonnancement juridique plonge ses racines ». ⁽²⁾

^{1.)} HANS KELSEN, Théorie pure du droit, Trad. française de la 2e éd par Ch. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1961, p. 314

^{2.)} Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, EDICEF Paris 1996 p.. 65

Suivant cette signification, le droit de la gestion des déchets dangereux et autres déchets serait fondé :

- D'une part, sur une, sorte de morale écologique qui prend sa source dans la prise de conscience humaine, de la complexité du comportement des polluants dans la biosphère en raison de leur transfert d'un milieu à un autre, de leur transport sur de longues distances, de leur accumulation dans les chaînes alimentaires et de divers effets qu'ils ont sur l'Homme, les autres organismes vivants et les ressources et de la nécessité de protéger l'environnement et la santé humaine contre les menaces graves de tels effets.
- D'autre part, sur «un réalisme économique dicté par les perspectives catastrophiques d'une croissance échevelée fondée sur une exploitation anarchique et irrationnelle des ressources naturelles - pour la plupart non - renouvelables susceptibles d'hypothéquer tout développement durable. »³

Cette acception de la notion de «sources du droit » est nettement distincte de son sens juridique dans lequel elle désigne les sources du droit positif, celui-ci s'entendant comme l'ensemble des règles juridiques applicables ou en vigueur dans un Etat ou en une matière à un moment donné. Au sens juridique, l'expression «sources du droit » désigne alors le socle juridique sur lequel repose tout système normatif coercitif. C'est le fondement de la validité d'un ordre juridique donné, c'est-à-dire ses bases juridiques positives.

Contrairement aux sources non juridiques, les «sources du droit positif », dites sources juridiques, sont obligatoires, c'est-à-dire juridiquement contraignantes.

Paragraphe premier : Les sources de la réglementation de la gestion des déchets dangereux

A travers cette identification des sources de la réglementation de la gestion des déchets dangereux au Bénin, il sera possible de faire une évaluation de la consistance de l'ensemble des règles dont dispose le Bénin pour la gestion écologiquement rationnelle de ces déchets et de montrer l'urgence de la nécessité de renforcer le cadre juridique de la gestion des déchets dangereux dans le pays.

³.) Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, op. cit., P. 65

A) Les instruments non juridiques en matière de gestion des déchets dangereux et autres déchets au Bénin

La politique béninoise de la gestion des déchets dangereux et autres déchets contient un certain nombre de règles qui, tout en n'ayant aucun caractère juridique obligatoire, ne sont pas pour autant dépourvues de toute influence sur la codification et le développement progressif de la réglementation de la gestion des déchets dangereux au Bénin. Ces règles soit ont déjà inspiré l'élaboration de certaines règles juridiques contraignantes, soit sont en voie de devenir elles-mêmes des règles du droit positif. Au nombre de ces instruments, on peut citer :

1) Le Plan d'action Environnemental (PAE),

Le Plan d'Action Environnemental (PAE) fait partie intégrante de la politique globale de développement du pays. C'est la politique et la stratégie nationales en matière d'environnement. Il a été adopté en juin 1994 par le Gouvernement et vise essentiellement comme objectifs :

- « le changement de comportement, notamment par une élévation du niveau de vie et une conscientisation de tous les Béninois ;
- la maîtrise de l'évolution des ressources naturelles et la meilleure gestion de la biodiversité ;
- l'amélioration du cadre de vie de l'ensemble des béninois. »⁴

La Stratégie pour atteindre ces objectifs s'appuie sur les principes qui suivent :

- approche participative à tous les niveaux ;
- importance fondamentale de la qualification et de la conscience environnementale des citoyens ;
- attention accrue apportée à des groupes cibles dont l'importance fondamentale dans la gestion de l'environnement a été identifiée, en particulier les femmes et les jeunes ;
- approche intégrée des problèmes et de la mise en œuvre de leurs solutions ;
- volonté de répondre rapidement et efficacement aux situations de crise.

Le Plan d'Action Environnemental comprend sept (7) programmes :

⁴.) <http://mehubenin.net/atts03.htm>

« Education, formation, sensibilisation communication avec neuf (9) sous-programmes ;

- Recherche-action sur les terroirs avec onze (11) sous-programmes ;
- Gestion de la diversité écologique avec sept (7) sous-programmes ;
- Gestion des ressources en eau avec trois (3) sous-programmes ;
- Amélioration du cadre de vie rural avec six (6) sous-programmes ;
- Amélioration du cadre de vie urbain avec neuf (9) sous-programmes »⁵ ;

2) Le Document de Politique Nationale d'assainissement du Bénin (PNAB 1995)

3) L'Agenda 21 National

Adopté le 22 janvier 1997 par le Gouvernement, l'Agenda 21 National a pour objectif de définir les orientations et conditions pour atteindre un développement durable. Il s'agit donc de l'instrument d'intégration des préoccupations environnementales nationales dans les programmes et plans de développement, condition sine qua non de la réalisation du développement durable et de l'éradication de la pauvreté. Ce document conformément à la structure de l'Agenda 21 adopté au Sommet Planète Terre comporte quatre (04) parties :

- Dimensions Sociales, Economiques et Culturelles
- Conservation et Gestion des Ressources aux fins du développement ;
- Renforcement du Rôle des Principaux Groupes ;
- Moyens d'exécution.

1. La mise en œuvre de l'Agenda 21 national du Bénin a permis de doter la politique du pays du point de vue structures nationales de prise de décisions, de :
 - Un organisme de coordination nationale de développement durable :
 - Une politique nationale de développement durable :
2. Une stratégie nationale Action 21 ou une autre stratégie de développement durable
3. Un (des) programme(s) Action 21 au niveau local/régional :
4. Une loi pour l'évaluation de l'impact sur l'environnement :
5. De grands groupes impliqués dans les décisions concernant le développement durable :

L'évaluation de l'Agenda 21 national a permis de constater que le Bénin a mis au point une politique, un programme et/ou une législation compatible avec l'Agenda 21 en ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, l'atmosphère, les forêts et le déboisement, la désertification et la sécheresse, l'agriculture durable, la diversité biologique, la biotechnologie, les océans et les zones côtières, la gestion des ressources en eau douce, les produits chimiques

toxiques, les déchets dangereux, les déchets solides, de l'énergie, et du tourisme durable. Par contre, en ce qui concerne la planification de l'utilisation des terres, de la mise en valeur durable des montagnes, des déchets radioactifs et des transports, aucune mesure de ce type n'a été prise.

4) Le projet de loi portant gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux Il vise à créer au Bénin un cadre général de la gestion des déchets dangereux en application des conventions de Bâle de 1989 et de Bamako de 1991, respectivement ratifiées par le Bénin par Décret n° 97-513 du 16 octobre 1997, portant adhésion de la République du Bénin à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et par Décret n° 97-337 du 17 juillet 1997, portant ratification de la convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique.

5) Le projet de normes applicables aux rejets dans l'environnement

Le projet de normes applicables aux rejets dans l'environnement détermine les quantités acceptables de rejets dans l'eau, les égouts, l'air, les décharges des paramètres environnementaux que sont les hydrocarbures, les matières en suspension, les DCO, les DBO, les pH, les poussières, les phénols, le plomb, le zinc, le cadmium, le chrome, le cyanure et autres.

6) Le projet de normes applicables au transport, traitement et élimination des déchets.

Ce projet de normes détermine les déchets auxquels les normes concernées s'appliquent, établit les normes en vigueur dans le cadre du transport, du traitement et de l'élimination des dits déchets. Ainsi on peut constater qu'en dehors des biocides et phytosanitaires dont le contrôle est fait par le comité national d'agrément et de contrôle des produits phytosanitaires sous la direction du ministère du développement rural, et les pesticides organochlorés et organophosphorés dont le contrôle du transport est effectué par le comité national d'agrément et de contrôle des produits phytosanitaires, aucun autre déchet ne fait l'objet d'un contrôle quelconque en matière de transport, de traitement et d'élimination.

Tous ces instruments dénotent de l'importance que le Bénin accorde à la gestion des déchets dangereux.

Par ailleurs, d'autres actions sont menées et qui concourent de façon concrète à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Il s'agit par exemple des

⁵.) idem

avantages fiscaux accordés sur demande adressée au Gouvernement avec la preuve que les produits pour lesquels ils sont accordés se rapportent à la protection de l'Environnement.

B) Les sources juridiques contraignantes du droit de la gestion des déchets dangereux au Bénin

Les sources positives du droit de la gestion des déchets dangereux au Bénin comprennent les sources internationales et les sources internes. Les sources internationales sont exclusivement les traités, conventions et accords internationaux auxquels le Bénin est Partie, tandis que les sources internes sont constituées des dispositions constitutionnelles relatives à la gestion des déchets dangereux, des sources législatives réunissant les lois et les ordonnances, les sources réglementaires dont les décrets et les arrêtés.

1) Les sources internationales

Le Bénin est partie à la plupart des instruments juridiques internationaux en matière de gestion des déchets dangereux et autres déchets. Dans ce cadre on peut citer comme sources juridiques internationales de la gestion des déchets dangereux et autres déchets au Bénin,

a) La Convention de Londres du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets. Le Bénin est devenu partie contractante à cette convention par Ordonnance n° 75-13 du 25/02/75 portant adhésion du Dahomey. Il s'agit d'une convention qui s'applique à tous les types de déchets.

b) La Convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination. L'objectif de cette convention est de définir les obligations des Etats Parties en vue de réduire les mouvements transfrontières de déchets soumis à la Convention à un minimum compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace de ces déchets, réduire au minimum la production et la toxicité des déchets dangereux et assurer leur gestion écologiquement rationnelle notamment par les opérations d'élimination et de récupération, le plus près possible du lieu de production, aider les pays en développement à assurer la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et des autres déchets qu'ils produisent.

Le Bénin a adhéré à cette convention par Décret n°97-513 du 16 octobre 1997 portant adhésion de la République du Bénin à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination conformément à la Loi n° 97-035 du 4 septembre 1997 portant autorisation de l'adhésion du Bénin à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

c) La Convention de Bamako du 29 janvier 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des

déchets dangereux produits en Afrique. Cette convention a été adoptée par les Etats africains en réaction à la convention de Bâle que ces derniers considèrent comme trop peu contraignante, et qui par conséquent ne tenait pas compte de leurs intérêts⁶ Le point d'achoppement était entre autres, la liberté laissée aux parties de contracter des accords bilatéraux sur les déchets dangereux, et la non-inscription dans le champ d'application de la convention de Bâle des déchets radioactifs.

Le Bénin est devenu partie à la convention de Bamako par Décret n° 97-337 du 17 juillet 1997, portant ratification de la convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique.

A ces trois conventions, il faut ajouter :

- la convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone, entrée en vigueur pour le Bénin le 16 mars 1993.
- le Protocole de Montréal du 16 septembre 1987 relatif aux substances qui appauvrissent la couche d'Ozone auquel le Bénin a adhéré en 1993,
- la Convention entre les pays d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique et l'Union Européenne de Cotonou du 23 juin 2000, à laquelle le Bénin est lié en tant qu'Etat ACP,
- la Convention d'Abuja du 3 juillet 1991 instituant la Communauté Economique Africaine (CEA) en son article 91.

2) Les sources internes

Dans le cadre interne, il faut d'abord distinguer les dispositions constitutionnelles, les sources législatives et enfin les sources réglementaires.

a) Les dispositions constitutionnelles

Le Bénin a consacré à la question de la gestion des déchets dangereux deux articles (28 et 29) sur les trois articles de la constitution du 11 décembre 1990 qui se rapportent à la protection de l'environnement en général. Il s'agit là d'une innovation notable. Ces deux articles disposent : " le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi. Le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national des déchets toxiques ou polluants étrangers et tout accord y relatif constituent un crime contre la nation. Les sanctions applicables sont définies par la loi ". Il est important de remarquer ici que la constitution de la

⁶.) Voir à ce sujet le message du Président en exercice de l'O.U.A. à la conférence de Bâle in Programme des Nations Unies pour l'Environnement Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Acte final. Déclarations faites lors de l'adoption de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux p.16 et suivantes

République du Bénin du 11 décembre 1990 a été influencée par la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination dont l'article 4 dispose entre autres en son paragraphe 2, que chaque partie prend les dispositions voulues pour veiller à ce que la production de déchets dangereux ou d'autres déchets à l'intérieur du pays soit réduite au minimum, compte tenu des considérations sociales, techniques et économiques, et à ce que les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets soient réduits à un minimum compatible avec une gestion écologiquement rationnelle desdits déchets et qu'ils s'effectuent de manière à protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs qui pourraient en résulter.

L'article 29 de la Constitution du 11 décembre 1990 est aussi et surtout une réaction du peuple de ce pays contre le contrat de déversement de déchets dangereux sur le territoire du Bénin entre le Gouvernement d'alors de ce pays et la société SESCO-GIBRALTAR-LIMITED de traitement des déchets dangereux. Cet article exprime la prise de conscience sur le danger que représente pour le pays l'importation des déchets dangereux.

b) Les sources législatives

Dans la législation du Bénin, les dispositions applicables à la gestion des déchets se retrouvent dans des règles juridiques qui ne sont pas exclusivement consacrées à la gestion des déchets. Pour le moment, il n'existe au Bénin aucune source législative particulièrement et expressément consacrée à la gestion des déchets dangereux. En conséquence, on peut citer comme sources législatives de la gestion des déchets dangereux :

- 1) La loi n° 87-009 du 21 septembre 1987 relative à la répression des infractions en matière d'usage, de commerce, de détention et d'emploi de substances vénéneuses.

Cette loi définit les substances vénéneuses comme étant les produits classés dangereux, toxiques ou stupéfiants par voie réglementaire.

- 2) Ordonnance n° 73-65 du 24 septembre 1973 portant réglementation du régime des substances explosives au Dahomey

Cette ordonnance définit par substances explosives :

- 1°) Les explosifs de mines ;
- 2°) Les détonateurs et artifices de mise à feu des explosifs de mines des poudres de chasse ou de guerre des artifices des fusées et bombes paragrêles, des mèches de sûreté et des capsules et des amorces fulminantes autres que les détonateurs qui sont et demeurent soumis à la réglementation du régime des armes et des munitions.

L'ordonnance prévient que nul ne peut acheter les substances explosives ni établir ni exploiter un dépôt de ces substances s'il n'y a été au préalable autorisé par le Ministre chargé des Mines après avis du Ministre chargé de l'Intérieur et de la Sécurité Publique et du Ministre chargé de la Défense.

3) Ordonnance N° 73-66 du 24 septembre 1973, portant fiscalités sur les substances explosives

Elle prévoit des droits fixes à l'installation des dépôts d'explosifs et souligne que tout dépôt de substances explosives constitue un établissement classé dangereux, insalubre ou incommode de 1^{er} classes A et à ce titre, il est assujéti aux textes régissant les établissements classés dangereux, insalubres, incommodes et en particulier à l'ordonnance n° 33 P.R./M.F.A.E./M.T.P.T.P.T. du 13 août 1966, portant modification des règles d'assiettes et les tarifs des droits de contrôle et d'inspection des établissements classés dangereux incommodes ou insalubres.

4) la loi n°87-015 du 21/09/1987 portant code de l'hygiène, en ses articles 2 à 12, 93 à 100, 108 à 110 et 113 à 124, contribue à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. En effet, le code de l'hygiène publique, interdit :

- le dépôt d'immondices ou de détritux sur les trottoirs, chaussées, rues et places publiques,
- le rejet des eaux usées, graisses, huiles de vidange ou les excréments sur la voie publique,
- le dépôt de ferrailles, vieux véhicules, vieux fûts,
- les dépôts d'ordures, d'immondices, de décombres et gravats sur les voies publiques, les terrains clos ou non,
- le rejet ou l'enfouissement des cadavres d'animaux, ordures ménagères, pierres graviers, bois sur les voies publiques, dans les mares les rivières, les fleuves, lacs, étangs, lagunes, mer et canaux du domaine public ou à proximité d'un puits, d'une borne-fontaine ou d'un abreuvoir public ou sur leurs rives,
- d'uriner ou de déféquer aux abords des voies publiques,
- l'incinération en pleine ville et en plein air des ordures ménagères ou tout autre déchet combustible
- le rejet des eaux résiduaires directement dans la nature sans traitement préalable.

Cette disposition du code oblige tout établissement industriel à avoir une station d'épuration des eaux usées adaptée et fonctionnelle.

Le code de l'hygiène publique définit même les polluants atmosphériques qu'il considère comme étant les fumées de foyers domestiques, les fumées provenant des automobiles, engins, et autres, les foyers et émissions industrielles, les poussières et toutes autres émissions dans la nature, nuisibles à la santé de l'homme et des animaux.

La Loi n° 87-016 du 21/09/87 portant code de l'eau, en ses articles 36 à 39, en ce qui concerne les eaux usées. Ces quatre articles de la loi n° 87-016 du 21 septembre 1987 portant code de l'eau visent particulièrement la lutte contre la pollution des eaux et s'appliquent en conséquence aux déversements, écoulements, rejets, dépôts directs de matières de toute nature et plus généralement à tout fait susceptible de provoquer ou d'accroître la dégradation des eaux en modifiant leurs caractéristiques qu'il s'agisse d'eau superficielle ou souterraine. Pour cela, comme le précise l'article 38, aucun déversement, écoulement, rejet, dépôt direct ou indirect dans une nappe souterraine ou un cours d'eau susceptible d'en modifier les caractéristiques physiques, y compris thermiques et radio-atomiques, chimiques, biologiques ou bactériologiques, ne peut être fait sans autorisation accordée après enquête par les Ministres chargés de l'hydraulique et de l'assainissement.

- 2) La loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin.

Cette loi définit les bases de la politique de la République du Bénin en matière d'environnement et organise la mise en œuvre de cette politique. En tant que tel et notamment par ses articles 65 à 73 du Titre IV relatif à la pollution, et aux nuisances, il s'inscrit dans le cadre de la réglementation de la gestion des déchets dangereux. En effet, après avoir défini les déchets à son article 66, la loi-cadre sur l'environnement précise en son article 67 que nul ne peut déposer des déchets dans un endroit autre qu'un lieu d'élimination ou d'entreposage ou une usine de traitement des déchets dont les caractéristiques ont été approuvées par les autorités compétentes, et fait remarquer en son article 72 que lorsque les déchets sont abandonnés, déposés ou traités contrairement aux dispositions des textes en vigueur, le Ministre procède d'office à l'élimination desdits déchets sans préjudice des poursuites pénales prévues par ailleurs et les frais y afférents incombent aux auteurs sans préjudice des poursuites judiciaires.

c) Les sources réglementaires

Les sources réglementaires en matière de gestion des déchets sont les plus nombreuses.

Dans l'ordre des décrets, on cite :

- 1) le Décret n° 70-277 CP/MDR du 12 octobre 1970 portant modification de certaines dispositions de l'Arrêté n° 766 A2 du 24 janvier 1940 réglementant la production du coton au Dahomey et de l'arrêté n° 1.257 Agro du 29 avril 1955 prescrivant l'arrachage et l'incinération de tous les plants de Cotonnier des zones d'isolement et de multiplication des variétés ISHAN et ALLEN au Dahomey,
- 2) décret n° 89-370 du 10 octobre 1989 portant réglementation de l'importation, de la détention et de la vente des produits chimiques et réactifs de laboratoire

Il définit les produits "chimiques", par toute substance solide, liquide ou gazeuse, d'origine artificielle, susceptible de nuire à l'homme dans son corps ou dans son patrimoine, subordonne l'importation, la détention et la vente de produits chimiques et réactifs de laboratoire à une autorisation préalable du Ministre de la santé publique qui ne peut être délivrée qu'aux personnes physiques ou morales de nationalité béninoise ayant la qualification professionnelle requise

- 3) décret 91-13 du 24 janvier 1991 portant réglementation de l'importation des produits de nature dangereuse pour la Santé Humaine et la Sécurité de l'Etat.

Ce texte précise les produits jugés dangereux pour la santé humaine et la sécurité de l'Etat. Il s'agit des produits appartenant aux groupes ci- après

- * Groupe I - Les stupéfiants
- * Groupe II - Les substances psychotropes ;
- * Groupe III - Les réactifs de laboratoire ;
- * Groupe IV - Les explosifs, y compris les systèmes de mise à feu
- * Groupe V - Les produits toxiques et corrosifs
- * Groupe VI - Les produits sujets à inflammation spontanée
- *Groupe VII - Les produits inflammables et les carburants
- *Groupe VIII- Les produits infects (engrais d'origine animale)
- * Groupe IX - Les produits radio- actifs
- * Groupe X - Les liquides ayant un point éclair inférieur ou égal à 21C, compris entre 21 et 55° C, entre 55 et 100 C.

- 4) Décret n° 2000-671 du 29 décembre 2000 portant réglementation de l'importation, de la commercialisation et de la distribution des matériels et biens d'équipement d'occasion

Ce décret interdit l'importation en République du Bénin des appareils frigorifiques d'occasion et autres matériels similaires utilisant des gaz contenant des

chlorofluorocarbones (CFC) et autres substances appauvrissant la couche d'ozone (SAO)

5) Décret n° 2001-110 du 4 avril 2001 fixant les normes de qualité de l'air en République du Bénin

Selon ce décret,

- un polluant est toute substance étrangère à l'air ou toute variation importante dans la proportion de ses constituants susceptible de causer une gêne ou un effet nuisible à l'homme et/ou à l'environnement dans son ensemble.
 - un gaz d'évaporation est un gaz émis dans l'atmosphère par toute partie d'un véhicule, à l'exclusion des gaz d'échappement.
 - les oxydes d'azote sont l'acide nitrique et le dioxyde d'azote contenus dans le gaz.
 - les établissements classés sont les établissements industriels ou commerciaux qui présentent des causes de dangers ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité, la commodité, soit pour la santé du voisinage
- 6) Décret n° 2001-235 du 12 juillet 2001 portant organisation de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement

Selon le décret, l'étude d'impact environnemental est la procédure qui permet de déterminer les effets que la réalisation ou l'exécution d'un projet peut avoir sur l'environnement.

Le décret établit à son annexe I, une liste des projets à soumettre à l'évaluation environnementale au Bénin.

Au niveau des arrêtés, on pourrait se référer à :

1) l'Arrêté n° 3195 TP du 23 décembre 1936 modifiant les dispositions de l'arrêté du 12 octobre 1914 relatif au transport des matières dangereuses explosives, inflammables, vénéneuses et infectées sur les chemins de fer de l'AOF. C'est un arrêté pris pendant la période coloniale et qui est toujours en application au niveau de l'organisation commune Bénin-Niger (OCBN) chargée du transport ferroviaire au Bénin.

L'article 48 de cet arrêté dispose que les chiffons, étoupes, déchets de laine, de coton, de poils, de laine artificielle, lorsqu'ils sont imprégnés de graisse ou de vernis ou additionnés de matières organiques telles que les boues d'égout, la laine ayant servi au nettoyage, doivent être emballés dans des enveloppes ou récipients fermés. En application de cet arrêté, l'organisation Commune Bénin - Niger des chemins de fer classe jusqu'à ce jour les matières

explosives, inflammables, vénéneuses ou infectées en six catégories dont la 6ème est réservée aux matières infectées. Ces matières infectées ne sont pas admises dans les trains de voyageur

2) l'arrêté n° 88 MISAT/DC/DATC/SAGAPCE du 25 juillet 1994, portant création d'une commission interministérielle chargée de l'étude des problèmes liés aux activités de collecte, d'évacuation et de traitement des boues de vidange sur le site d'Ekpè.

Cette commission est chargée :

- d'étudier et de suivre la réalisation à court terme d'un réseau d'adduction d'eau et d'électricité dans la localité d'Ekpè ;
- d'étudier le taux des redevances à payer au profit de la Commune d'Ekpè par les structures de vidange utilisant le site de traitement ;
- de recouvrer les arriérés de redevance dus par les structures de vidange au titre de l'exploitation de l'ancien site ;
- d'élaborer un cadre juridique réglementant les activités de collecte, d'évacuation et de traitement des déchets liquides et solides.

3) les arrêtés interministériels n° 136/MISAT/MEHU/MS/DE/DATC/DHAB du 26 juillet 1995 portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement, et d'élimination des déchets solides, et n° 69/MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB du 04 avril 1995 portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange.

Ces deux arrêtés ont été pris pour faciliter l'application concrète des dispositions de la loi 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique tel que le prévoit l'article 165 de ce code, et pour combler certaines insuffisances de cette même loi en application de son article 166. Ils entrent dans la droite ligne des recommandations de la politique nationale en matière d'assainissement dans laquelle le souhait a été émis de voir le secteur de la gestion des déchets libéralisés et visent à réglementer les activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange d'une part, et les activités de collecte, d'évacuation, de traitement, et d'élimination des déchets solides d'autre part.

Paragraphe deuxième : Le cadre institutionnel de la gestion des déchets dangereux

La détermination des structures publiques impliquées dans la gestion des déchets dangereux au Bénin, relève d'une véritable gageure. En effet, l'Agenda 21 chapitre 20 relatif à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du

trafic international illicite de déchets dangereux reconnaît que le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme est chargé de la mise en œuvre de la politique de gestion de ces types de déchets

Le document profil national des déchets dangereux au Bénin⁷ fait aussi une récapitulation exhaustive des structures de la prise de décisions en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin. Au nombre de ces structures, le document mentionne :

- Le Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme (MEHU).

Il est indiqué que ce ministère avec les différents services sous sa tutelle gère les déchets solides, les déchets liquides, les déchets biomédicaux, les déchets industriels, les substances et produits chimiques, les substances et produits dangereux, c'est-à-dire les déchets des catégories Y1, Y2, Y3, Y4, Y5, Y12, Y14, Y15, Y16, Y17, Y18, Y20, Y21, Y22, Y23, Y29, Y31, Y32, Y33, Y34, Y35, Y36, Y37, Y38, Y39, Y40, Y42, Y45, Y46 et Y47⁸

Il paraît cependant quelque peu exagéré de soutenir que le Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme gère des déchets dangereux. En effet, le Décret n° 2001-509 du 30 novembre 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme souligne en son article 1^{er} que ce Ministère «a pour mission de définir et de mettre en œuvre la politique de l'Etat en matière d'Aménagement du Territoire, d'Assainissement, d'Environnement, de Protection des Ressources Naturelles, de Délimitation des Frontières, d'Habitat, d'Urbanisme, de mobilité urbaine et de Cartographie.

A ce titre, il est chargé de :

- l'initiation et la conduite de toutes réflexions et études devant concourir à la définition de la politique nationale et la mise en œuvre des stratégies et actions relatives à ses domaines de compétence
- la définition et le contrôle de l'application de la réglementation dans tous les domaines de sa compétence
- la participation à la recherche du financement pour la mise en œuvre des programmes et projets établis et décidés par l'Etat dans les domaines définis ci-dessus
- la planification et l'organisation de toutes actions pouvant permettre l'amélioration du cadre de vie des populations en République du Bénin

⁷.) Secrétariat Convention de Bâle, République du Bénin, Projet Profil National des déchets dangereux, Cotonou, septembre 1999, p. 26 à 36

⁸.) Idem, p. 26

- la mise en œuvre et le suivi des Conventions issues de la Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et le Développement (CNUED). »

L'article 2 précise : le «Ministre de l'Environnement, de l'Habitat et de l'Urbanisme est le premier responsable de l'exécution des décisions et instructions du Gouvernement en matière d'aménagement du territoire, d'assainissement, d'environnement, de protection des ressources naturelles, de délimitation des frontières, d'habitat, d'urbanisme, de mobilité urbaine et de cartographie. »

Au vu de ces deux articles, on a l'impression qu'il y a une confusion dans les missions qui sont assignées à ce Ministère. En effet, la définition de toute politique nationale, en quelque domaine que ce soit, relève de la compétence exclusive du Président de la République. C'est du moins ce que dispose l'article 54 de la constitution du 11 décembre 1990 selon lequel «le Président de la République est le détenteur du pouvoir exécutif. Il est le chef du Gouvernement, et à ce titre, il détermine et conduit la politique de la nation. Il exerce le pouvoir réglementaire »

On pourrait également penser que ce Ministère n'exerce que des attributions de prévention en matière de gestion des déchets dangereux. Ce serait en effet une tâche très délicate de prouver que le Ministère de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme organise la collecte des déchets, leur transport, leur traitement ou leur élimination. L'initiation et la conduite de réflexions et études concourant à la définition de la politique nationale et la mise en œuvre des stratégies et actions relatives à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et la définition et le contrôle de l'application de la réglementation dans les domaines de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux s'intègrent dans le cadre de ce que la convention de Bamako considère comme la prévention et la réduction de la production de déchets dangereux.

- Le Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale (MISAT)

Le Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale est responsable de l'Hygiène et de la salubrité sur tout le territoire national et il assure la tutelle des Départements (Régions) et des actuelles sous-préfectures appelées à devenir des Communes (Collectivités Locales) qui comportent au niveau de leur administration locale, des services techniques chargés entre autres de gérer les déchets.⁹

⁹.) Secrétariat Convention de Bâle, République du Bénin, Projet Profil National des déchets dangereux, op. cit. p. 28

Ces services s'occupent de la collecte, du transport et du stockage des déchets solides et liquides domestiques. Toutefois, le Ministère de l'Intérieur de la Sécurité et de l'Administration Territoriale, connaît aussi des autres types de déchets à savoir industriels, biomédicaux, substances chimiques et/ou toxiques dans le cadre de sa mission de maintien de l'ordre public qui inclut le maintien de l'hygiène et de la salubrité publique. La salubrité publique vise à préserver les populations contre toutes sortes de périls, y compris le péril que peuvent occasionner les déchets dangereux. Ces différents déchets rentrent dans les catégories Y1, Y2, Y3, Y4, Y5, Y6, Y12, Y14, Y15, Y16, Y17, Y18, Y20, Y21, Y22, Y23, Y29, Y31, Y32, Y33, Y34, Y35, Y36, Y37, Y38, Y39, Y40, Y42, Y45, Y46 et Y47

- Le Ministère de la santé publique.

C'est un Ministère qui est, à la fois, générateur de déchets dangereux et structure de gestion des déchets dangereux.

Par l'intermédiaire de ses services, le Ministère de la Santé Publique :

- assure la police sanitaire pour garantir l'hygiène et l'assainissement au niveau des populations, au sein des communautés à la base,
- procède à la destruction par incinération des déchets biomédicaux produits par les hôpitaux et les centres de santé,
- contrôle les produits pharmaceutiques et autres médicaments,
- vérifie la composition chimique des produits et médicaments par analyse biomédicale.

Ce Ministère est chargé de la gestion des déchets biomédicaux et des déchets solides et liquides des catégories Y1, Y2, Y3, Y14 et Y46. dans le cadre des activités de la police sanitaire.

- Le Ministère de l'Industrie des Petites et Moyennes Entreprises (MIPME)

En raison des activités des industries, usines et ateliers sous sa tutelle, tels que la Société des Ciments d'ONIGBOLO, la Société des Industries des Corps Gras, le Complexe Textiles du Bénin COTEB, la Société des Textiles du Bénin, SITEX et la Direction du Développement Industriel (DDI), ce Ministère est chargé de veiller aux déchets industriels (chimiques, toxiques ou de menuiserie) et aux effluents des catégories Y5, Y6, Y7, Y8, Y9, Y10, Y12, Y13, Y16, Y17, Y18, Y20, Y21, Y22, Y23, Y26, Y29, Y31, Y33, Y34, Y35, Y39, Y40 et Y46. Il contrôle les normes de qualité des équipements industriels moins polluants et donc moins producteurs de déchets dangereux et régleme l'activité industrielle.

- Le Ministère des Mines de l'Energie et de l'Hydraulique (MMEH),

En raison des substances que la Société Béninoise d'Electricité et d'Eau (SBEE) sous sa tutelle utilise pour l'épuration de l'eau, ce Ministère est identifié comme structure de gestion

des déchets dangereux. En effet, ces substances et produits utilisés par la SBEE, une fois avariés deviennent des déchets dangereux. Il s'agit de substances et articles contenant ou contaminés par les PCBs polychlorobi-phéyles et les PCT polychlorotriphényl, qui sont d'ailleurs considérés comme des ordures ménagères dans le cadre de leur gestion. Par ailleurs, le Centre Béninois des Recherches Géologiques et Minières (CBRGM) également sous tutelle de ce Ministère, utilise des dynamites et explosifs pour les prospections minières. Ces explosifs et dynamites une fois périmés deviennent des déchets dangereux.

En dehors de ces déchets dangereux, ce Ministère gère aussi des huiles de vidange des centrales thermiques qui sont aussi des déchets dangereux.

- le Ministère du Commerce, de la Promotion de l'emploi.

Ce Ministère est chargé des activités de commercialisation des produits vivriers par l'intermédiaire de ses directions départementales du commerce et des directions techniques à savoir : la Direction du Commerce Intérieur (DCI), la Direction du Commerce Extérieur (DCE), la Direction de la Qualité, des Instruments et Mesures (DQIM). Ces produits une fois avariés, deviennent des déchets dangereux. Ce sont les carcasses de voiture, les produits chimiques, du matériel informatique usager et les ordures ménagères, qui rentrent dans les catégories Y22, Y23, Y24, Y25, Y26, Y31, Y36, Y45 et Y46.

- Le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

Ce ministère a sous sa tutelle les centres de recherche et laboratoires qui sont chargés de tester le caractère dangereux de tel ou tel produit ou substance. Il est de ce fait intéressé par toutes les catégories de déchets en ce qu'il effectue des travaux de recherche sur les produits ou substances susceptibles de présenter un danger pour la santé de l'homme et pour l'environnement. C'est dans ce cadre que le Complexe Polytechnique Universitaire (CPU) et le Comité Antipollution de l'Université d'Abomey-Calavi dispensent des enseignements et mènent des études et des recherches sur tous les types de déchets toxiques et sur les substances dangereuses. C'est dans ce même cadre que l'Institut des Sciences Biomédicales Avancées (ISBA) fait de l'analyse biomédicale principalement sur les déchets biomédicaux et le Centre Béninois pour la Recherche Scientifique et Technique (CBRST), fait de la recherche opérationnelle sur les substances chimiques.

- Le Ministère des Finances et de l'Economie (MFE)

Il a sous sa tutelle la Direction Générale des Douanes et Droits Indirects (DGDDI) et les filiales des multinationales de contrôle comme la Société Générale de Surveillance (SGS) et la Société VERITAS BIVAC qui sont chargées du contrôle de la qualité et de la quantité des biens et produits de consommation qui sont importés au Bénin, et qui peuvent être des

produits avariés donc des déchets dangereux. Par conséquent, ce département ministériel est supposé jouer un rôle très important dans la gestion des déchets dangereux, en contrôlant les exportations et les importations éventuelles de biens, de produits et de services, de tous les types de déchets industriels, pharmaceutiques, alimentaires, épaves de véhicules et d'engins de toutes sortes.

- Le Ministère de la Défense Nationale (MDN)

- Dans le cadre des activités de ses garnisons, l'armée de terre, les Forces armées, la Gendarmerie, le Ministère de la Défense Nationale peut utiliser des armes à composition chimique qui, une fois avariées ou périmées, peuvent constituer des déchets dangereux (poudrières). Par ailleurs, les Forces Navales, en surveillant les eaux territoriales, peuvent dissuader le déversement par les navires, des déchets toxiques au large des côtes du Bénin. Le Ministère de la Défense Nationale est ainsi supposé avoir connaissance des déchets chimiques et toxiques de type Y15 et Y46.

- Le Ministère des Travaux Publics et des Transports (MTPT)

Il a sous sa tutelle le Port Autonome de Cotonou (PAC), la Marine Marchande et la Société Béninoise de Manutention Portuaire (SOBEMAP). En conséquence il est concerné par les problèmes de déchets dangereux dans le cadre de ses activités d'embarquement, de transport, de déchargement, de la manutention etc. des matériels divers et engins d'occasion de toutes sortes, (véhicules d'occasion, réfrigérateurs, moteurs, des épaves de véhicules et d'engins etc.) qui constituent très souvent des déchets dangereux faisant partie des catégories Y11, Y31 et Y46. L'action de ce Ministère dans le cadre de la gestion de ces déchets consiste à l'élaboration des normes de transport.

- Le Ministère du Développement Rural (MDR)

Ce Ministère est chargé de la gestion des déchets alimentaires, des déchets chimiques (pesticides) engrais chimiques et des déchets phyto-pharmaceutiques des catégories Y14, Y15, Y45 et Y46., par le biais de ses directions techniques que sont : la Direction de l'Alimentation et de la Nutrition Appliquée (DANA), la Direction de la Promotion de la Qualité et du Conditionnement des Produits (DPQCP), la Direction de l'Élevage (DE), la Direction des Pêches (D/Pêche), la Direction de l'Agriculture (DAGRI), qui exercent des activités de contrôle pour déterminer le caractère dangereux ou non des produits alimentaires, agricoles, halieutiques et phytosanitaires C'est à ce titre que ce ministère s'occupe de la promotion de l'hygiène alimentaire, du contrôle de denrées alimentaires transformées et de produits agricoles, du contrôle phytosanitaire, de la santé animale, du contrôle de

l'alimentation du bétail, ainsi que des produits halieutiques et de la police sanitaire des animaux.

La confusion qui règne ainsi dans la détermination des structures nationales chargées de la gestion des déchets dangereux, montre clairement que l'organisation de la gestion des déchets dangereux au Bénin souffre de graves insuffisances. En effet le dysfonctionnement de l'administration de la gestion des déchets dangereux au Bénin, dû à l'éparpillement des compétences administratives en la matière n'est pas de nature à permettre une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets. Il pourrait être à la base de la difficulté de la mise en œuvre et du contrôle de l'application du droit de la gestion des déchets dangereux au Bénin.

L'exécution des règles juridiques ainsi que le contrôle de cette application ont pour corollaire, la mise en œuvre de la responsabilité. Dans ce cas, on peut se demander quel effet le dysfonctionnement actuel de l'administration de la gestion des déchets dangereux a sur le système juridique en la matière par le biais de la mise en œuvre de la responsabilité.

Section deuxième : L'organisation de la responsabilité en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin

L'efficacité de tout système juridique dépend en grande partie de la façon dont s'établit et se met en œuvre la responsabilité par ce système juridique. L'établissement et la mise en œuvre de la responsabilité dépendent, elles aussi, du régime de responsabilité en présence. Ce régime peut être civil, pénal ou administratif

La responsabilité suppose la réunion de trois éléments fondamentaux :

- 1.) une faute qui peut se résumer en l'attitude d'une personne qui, par négligence, imprudence ou malveillance ne respecte pas ses engagements contractuels, n'assume pas sa responsabilité civile ou ne respecte pas son devoir de ne pas causer de dommage à autrui.
- 2.) un dommage, c'est-à-dire la perte de valeur de biens juridiques contre la volonté du possesseur. Il peut s'agir de dommages matériels ou moraux (dommages provoquant une douleur morale). Dans le système juridique béninois, les dommages moraux peuvent faire l'objet d'une réparation financière avec paiement de dommages et intérêts sans restitution en nature en tant que dommages-intérêts en nature consistant à rétablir la situation antérieure au dommage ou à l'acte juridique incriminé¹⁰

¹⁰ .) C'est du moins ce que prévoit la Loi 97-010 du 20 août 1997 sur la liberté de l'information et de la communication en ses articles 73 à 82 se rapportant aux délits contre les personnes

3.) un lien de causalité entre la faute et le dommage.

La responsabilité peut aussi être établie en l'absence de toute faute. On dit alors qu'il s'agit d'une responsabilité sans faute ou encore d'une responsabilité objective. Dans ce cas, la responsabilité civile de la personne est établie pour des dommages causés à autrui en l'absence de toute faute de sa part. Cette responsabilité se fonde seulement sur l'utilisation par la personne responsable de choses dangereuses.

Au regard de ces caractéristiques de la responsabilité, on peut dire que celui qui méconnaît une règle de droit, commet par la même occasion, une faute exigeant une sanction. De ce point de vue, la sanction se définit comme « toute mesure légale ou judiciaire d'ordre préventif ou répressif, tendant à assurer l'application du droit », ¹¹ c'est une « réaction du droit contre celui qui le méconnaît ».

C'est dans cet esprit qu'il faut rechercher dans le système juridique du Bénin l'organisation de la responsabilité en matière de gestion des déchets dangereux.

Paragraphe premier : Les régimes de responsabilité appliqués en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin

En droit béninois de la gestion des déchets dangereux et autres déchets, les infractions peuvent donner lieu à une mise en cause de leur auteur et dans la pratique, les voies de recours prévues par le droit pourront valablement être utilisées autant par l'Etat, une collectivité territoriale, que par une personne physique ou une association, donnant ainsi lieu à l'établissement de la responsabilité, soit civile, soit pénale ou administrative.

- D'une part, il peut avoir l'engagement de la responsabilité civile de l'auteur du dommage afin que soit réparée l'atteinte à l'environnement.
- D'autre part, Il peut avoir déclenchement d'une poursuite pénale par le ministère public, la victime ou, parfois, une association agréée. Dans ce cas, le juge pénal prononcera éventuellement une sanction à l'encontre du délinquant
- Enfin, non seulement ces actions sont dans une large mesure combinables¹², mais encore, le droit de l'environnement connaît, du fait de l'importance du rôle accordé aux autorités de police, une forme de répression qui complète et même éventuellement se combine avec l'enclenchement d'une poursuite pénale. A ce sujet le Décret n° 2001-096 du 20 février

¹¹) Claude RENARD ; Introduction au droit privé ; Presses universitaires de Liège ; Liège 1969, p. 145

¹²) L'introduction simultanée ou postérieure par une même personne d'une action civile alors qu'une action pénale a déjà été enclenchée, est impossible si l'action civile se fonde sur l'infraction pénale. cf. l'article 4 du code de procédure pénale : (Code de procédure pénale Dalloz 2000)

2001 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de la police environnementale prévient que cette police est chargée :

- « de veiller à l'application de la législation environnementale ;
- d'informer et de sensibiliser les populations sur les questions environnementales ainsi que sur la stratégie nationale de protection de l'environnement ;
- de rechercher, constater et réprimer les infractions à la législation environnementale et ce, concurremment avec les officiers et agents de police judiciaire et les agents habilités par des lois spéciales »

L'action de la police environnementale vise à mettre en œuvre la sanction administrative qui pourrait conduire par exemple à la fermeture d'une installation polluante.¹³

A) La responsabilité civile en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin

Le droit béninois de la gestion des déchets dangereux consacre le régime de la responsabilité civile à travers la protection de l'environnement en général. En effet, l'article 3 de la loi 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, à l'alinéa f) souligne : «tout acte préjudiciable à la protection de l'environnement engage la responsabilité directe ou indirecte de son auteur qui doit en assurer la réparation »

Cette loi, en identifiant à son article 2 le pollueur comme étant «toute personne physique ou morale qui, par son acte ou son activité, provoque une contamination ou une modification directe ou indirecte de l'environnement,¹⁴ et en prescrivant à son article 15 que «nul ne doit émettre, déposer, dégager, rejeter ou permettre l'émission, le dépôt, le dégagement, enfouissement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par les lois et règlements et quiconque se rend coupable d'une pollution de l'environnement est tenu d'en réparer les conséquences conformément aux dispositions de la loi et des règlements y afférents et sans préjudice de l'application à son encontre des dispositions du code pénal » établit fermement le régime de la responsabilité civile. Par ces mêmes dispositions, la loi semble viser en même temps le régime de responsabilité civile sans faute ou encore responsabilité objective. Seulement, on pourrait soutenir que le régime de la responsabilité pour faute est plus clairement codifié. En effet, en consacrant à ses articles 67 à 73 les actes dont la commission ou l'omission constitue une

¹³) il est à noter que la possibilité de prononcer une sanction administrative limite la marge de manœuvre du juge qui ne peut pas par exemple, ordonner la fermeture d'une installation polluante

¹⁴) loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, 3ème édition, Collection ABE, Cotonou, 2000 (JORB n° 9, 110 année, du 1^{er} mai 1999, p. 352)

infraction au droit de la gestion des déchets en général, la loi confirme ipso facto qu'il ne peut y avoir de responsabilité s'il n'y a pas une faute imputable à un sujet de la gestion des déchets. Même en disposant en son article 16 que quiconque est responsable ou a connaissance de la présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant doit en aviser les autorités compétentes sous peine de poursuites pénales. , elle confirme que l'omission qui consisterait pour la personne responsable ou qui a connaissance de la présence accidentelle d'un contaminant dans l'environnement, à ne pas en aviser les autorités compétentes, constitue une faute, donc une infraction au droit de la gestion des déchets

Il n'y a pas que la loi n° 98-030 du 12 février 1999 qui consacre le régime de responsabilité civile pour faute. La loi N° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique en République du Bénin établit, elle aussi, un régime de responsabilité pour faute lorsqu'elle détermine en son titre II, les actes et les comportements répréhensibles en matière d'hygiène. A titre d'exemple cette loi prévoit en son article 95 selon que «les feux de combustion, les appareils incinérateurs des usines ne doivent dégager ni poussière, ni odeur, ni fumée gênante de nature à polluer l'atmosphère. »

Certains auteurs ont fait valoir que le régime de la responsabilité civile est, en règle générale, inadapté à la réglementation de l'environnement. Selon ces auteurs, «le régime classique de la responsabilité civile est inapproprié pour faire supporter par le pollueur le coût du dommage causé à l'environnement »¹⁵

Cette impuissance du régime classique de la responsabilité à faire face au phénomène de la gestion des déchets pourrait s'expliquer entre autres, par la difficulté d'identifier le responsable dans le cas où la pollution serait diffuse, tout comme dans le cas où le dommage interviendrait après un certain laps de temps. Il sera également difficile de mettre en œuvre le régime de la responsabilité civile en matière de gestion des déchets dangereux en raison même de la difficulté qu'il y a de prouver le comportement fautif de la personne responsable provenant, soit de la violation d'une norme, soit d'une négligence de sa part, et d'identifier l'origine réelle de la pollution en vue de la démonstration du lien de causalité entre le fait générateur de la responsabilité et le dommage. « La difficulté, sinon l'impossibilité, de

¹⁵ .) En droit français, voir. M. DESPAX, La pollution des eaux et ses problèmes juridiques, Paris, Lib. Tech. , 1968 ; E. DU PONTAVICE, «l'effectivité de la règle de droit, face à la pollution des mers », Nuisances et environnement, avril 1971, p 36 ; P. Girod La réparation du dommage écologique, Paris, L.G.D.J., 1974 ; G. MARTIN, Le droit à l'environnement : de la responsabilité civile pour faits de pollution au droit à l'environnement, Publications périodiques spécialisées, 1978, p. 5, La responsabilité civile du fait des déchets en droit français s, *R.I.D.G.*, 1992, p. 65 ; Fr. CABALLERO, *Essai sur la notion juridique de nuisance*, Paris, L.G.D.J., 1981, n 253 ; NI. REMOND-GOUILLOUD, Du droit de détruire, Paris, P.U.F., 1989 ; S.F.D.E., Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé, Paris, Economica, 1992

culturels qui influent sur les êtres vivants et que ceux-ci peuvent modifier ». Cette loi précise d'ailleurs à son article 3 a) que « l'environnement béninois est un patrimoine national et fait partie intégrante du patrimoine commun de l'humanité ». S'il est vrai que l'environnement béninois comme patrimoine national s'explique de lui-même, on conçoit mal cet environnement comme faisant partie intégrante du patrimoine commun de l'humanité. Il s'agit sans doute là d'un abus de langage.

Le régime administratif de la responsabilité pour la gestion des déchets dangereux ne se justifiera que si l'infraction dans le domaine touche l'un quelconque des biens faisant partie du domaine public ou tout autre élément constitutif de l'environnement béninois.

On a souvent défini l'infraction de grande voirie comme « reposant sur un fait matériel pouvant, soit compromettre la conservation ou l'état du domaine public, soit nuire à l'usage auquel il est légalement destiné. »¹⁸ En dépit des insuffisances qui sont reprochées à cette définition, elle semble fonder entièrement le régime de la responsabilité administrative du fait de la gestion des déchets dangereux. En effet, le code de l'hygiène publique en disposant en ses articles 108 qu'il « est interdit de rejeter les eaux résiduaires directement dans la nature sans traitement préalable », 109 que « l'incinération en pleine ville et en plein air des ordures ménagères ou tout autre déchet combustible est interdite. » et 110 que « les conduites d'évacuation de fumée ne doivent pas déboucher sur la voie publique ou chez le voisin afin d'éviter la propagation de fumée, source de nuisance », prouve bien que la gestion des déchets dangereux relève en partie du droit administratif. Mieux, les pénalités prévues par cette loi s'apparentent plus à des contraventions de grande voirie qu'à des sanctions pénales.

Dans ce sens, le décret n° 89-370 du 10 octobre 1989 portant réglementation de l'importation, de la détention et de la vente des produits chimiques et réactifs de laboratoire prévient à son article 15 qu'en cas d'infraction à ses dispositions, le Ministre de la Santé Publique peut prendre sur proposition des directions techniques compétentes, les sanctions suivantes :

- Avertissement
- Amende de 200000 à 1000000 francs
- Suspension provisoire allant de 3 mois à 1 an
- Suspension définitive.

Les arrêtés interministériels n° 069/MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB du 04 avril 1995 et n° 136/MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB du 26 juillet 1995

¹⁷.) Maurice-André FLAMME, Droit administratif, tome deuxième, Bruylant, Bruxelles, 1989, p. 1028

préviennent respectivement que tout contrevenant aux articles 15,16,17, 24, et 25 de l'arrêté n° 069 est passible d'une amende de dix mille (10.000) à cent mille (100.000) francs CFA, tandis que tout contrevenant aux articles 8 et 13 est passible d'une interdiction provisoire d'exercer allant de quatre (04) à six (06) mois et en cas de récidive, l'interdiction devient définitive.

Tout contrevenant aux articles 16,17,18, 19, 21, 22, 25 et 26 de l'arrêté N° 136 est passible d'une amende de 10.000 à 100.000 francs CFA, tandis que tout contrevenant aux articles 8 et 15 est passible d'une interdiction provisoire d'exercer allant de quatre (04) à six (06) mois. En cas de récidive, l'interdiction est définitive.

Paragraphe deuxième : Appréciation de l'organisation actuelle de la répression des infractions en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin.

Le droit pénal de l'environnement est constitué par des dispositions du Code pénal et plus par les dispositions des textes relatifs à la protection de l'environnement tels que l'ordonnance n°73-65 du 24 septembre 1973 portant réglementation du régime des substances explosive au Dahomey, la loi n° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique, la loi 87-009 du 21 septembre 1987 relative à la répression des infractions en matière d'usage, de commerce, de détention et d'emploi de substances vénéneuses, la loi n° 98-030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin. En droit de l'environnement en général, et en droit de la gestion des déchets dangereux en particulier, il existe toute une diversité des infractions.

En premier lieu, la répression peut viser le non-respect des mesures édictées par les différents textes de prévention, pourvu que ces textes prévoient les infractions et leurs sanctions. Les incriminations concernent alors la violation, le non-respect des normes réglementant certaines activités potentiellement dangereuses pour la santé de l'homme ou pour l'environnement tel que le régime de l'autorisation préalable, modalités d'exercice des activités, consacrés dans la loi n° 98-030 du 12 février 1999 et le décret n° 91-13 du 24 janvier 1991 portant réglementation de l'importation des produits de nature dangereuse pour la santé humaine et la sécurité de l'Etat, ainsi que l'obstacle à l'exercice des fonctions des personnels de contrôle. C'est le cas par exemple des articles 75 et 78 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999, la loi n° 87-015 du 21 septembre 1987, Le décret n° 2001-096 du 20 février

¹⁸.) Idem p. 1032 à 1033

2001 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de la police environnementale.

En second lieu, la répression peut viser des agissements ayant entraîné des dommages aux biens, aux personnes ou à certains éléments de l'environnement, tels que la production, la fabrication, le transport, l'importation, la détention, l'offre, la cession, la transformation, l'acquisition et l'emploi des substances et plantes ou la culture des plantes classées comme vénéneuses ainsi que tout acte se rapportant à ces opérations, l'émission, le dépôt, le dégagement, le rejet ou la permission de l'émission, du dépôt, du dégagement, de l'enfouissement ou du rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par les lois et règlements, la non-prévention des autorités compétentes de sa responsabilité ou de sa connaissance de la présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant, les dépôts de ferrailles, vieux véhicules, vieux fûts, ainsi que les dépôts d'ordures, d'immondices, de décombres et gravats sur les voies publiques, les terrains clos ou non.

Enfin, elle peut viser l'inexécution d'une sanction administrative ou judiciaire, telle que la mise en œuvre de l'article 158 du code de l'hygiène publique prévoyant le paiement d'une amende de 50000 à 500000 francs CFA par tout contrevenant aux dispositions des articles 64 à 68, et 93 à 100 du code de l'hygiène publique.

Dans tous les cas, chaque hypothèse se trouve liée aux deux autres. Ainsi l'exécution d'une sanction administrative ou judiciaire peut se rapporter à l'accomplissement d'agissements ou à une omission ayant entraîné des dommages à autrui et ces agissements ou omissions peuvent eux-mêmes résulter du non-respect des dispositions fixées par les textes en vigueur.

Il existe en droit béninois de la gestion des déchets dangereux, des actes qualifiés de crime. La constitution du 11 décembre 1990 précise en son article 29 que «le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national des déchets toxiques ou polluants étrangers et tout accord y relatif constituent un crime contre la nation. » De là, on peut dire que les infractions en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin sont, soit des contraventions ou des délits, qui, pour la plupart, se rattachent à la violation de normes liées à une police de l'environnement, soit des crimes au sens de l'article 29 de la constitution. A cet effet, la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin prévient en son article 15 que «quiconque se rend coupable d'une pollution de l'environnement est tenu d'en réparer les conséquences sans préjudice de l'application à son encontre des dispositions du code pénal», et en son article 118 que «quiconque procède ou fait

procéder au transit, au stockage, à l'enfouissement, au déversement sur le territoire national de déchets toxiques ou polluants ou signe un accord pour autorisation de telles activités est puni de la réclusion criminelle de cinq (5) à vingt (20) ans et d'une amende de vingt-cinq millions (25.000.000) à cinq cent millions (500.000.000) de francs CFA. Et puis, la juridiction ayant prononcé la peine peut :

- ordonner la saisie du navire ou du véhicule ou des engins ayant servi à la commission de l'infraction ;
- ordonner toute mesure conservatoire dictée par l'urgence. »

En règle générale une infraction est constituée lorsqu'il est établi que l'élément matériel et l'élément intentionnel sont réunis.

L'élément matériel d'une infraction qui est constitué par un acte ou une omission, consiste en général en une infraction de mise en danger de l'environnement par les conséquences de cet acte ou omission. Dans ce cas, c'est le résultat de l'acte ou de l'omission qui matérialise l'infraction. Il en est ainsi par exemple, lorsqu'une personne commet l'un des actes prévus à l'article 15 de la loi-cadre sur l'environnement. Une personne peut se rendre coupable de l'une ou l'autre de ces prescriptions sans avoir au préalable la ferme détermination et une conscience nette de porter une atteinte à l'environnement.

L'élément intentionnel, quant à lui, est constitué par le caractère volontaire ou tout au moins conscient de l'acte ou par un état d'esprit fautif, tel que la négligence ou la simple imprudence. C'est le cas par exemple de la personne qui, en toute connaissance de cause et de façon délibérée, commet un des actes prévus à l'article 29 de la constitution du 11 décembre 1990, ainsi qu'aux articles 15, 16, 21, 39, 46, 48 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin.

Il importe ainsi de souligner qu'en matière de gestion des déchets dangereux, une personne responsable d'une pollution et de nuisances, mais dont l'acte n'a pas été motivé par une volonté délibérée d'atteinte à l'environnement, est néanmoins poursuivie du fait de la conséquence dommageable de son acte ou de son omission. C'est ce qui caractérise la responsabilité objective ou responsabilité sans faute qui découle d'une infraction non intentionnelle, surtout remarquable en matière de contravention de police ou de grande voirie, qui peut être réalisée même si son auteur est de bonne foi. Par ailleurs, d'autant plus que la jurisprudence est une source du droit de la gestion des déchets dangereux, il paraît utile de noter qu'en matière de délit, les juges français ont déjà retenu la culpabilité de l'auteur d'un acte polluant alors même que seul l'élément matériel était réalisé. C'est ainsi que, «dans un arrêt de la Chambre criminelle de la Cour française de Cassation, dit arrêt Ferrier du 28 avril

1977 concernant le rejet de substances nocives dans l'eau, le juge déclare qu'il suffit pour que l'infraction soit réalisée, que le prévenu ait laissé écouler dans la rivière des substances toxiques pour le poisson, quand bien même il aurait ignoré la nocivité du produit. »

Cette solution s'explique sans doute par le souhait du législateur français de ne pas laisser des actes de pollution impunis. Mais elle est fortement critiquée par la doctrine¹⁹ qui lui reproche d'être contraire au principe traditionnel de la légalité des peines en droit pénal et selon lequel nulle peine ne peut être fixée sans texte, parce que les incriminations doivent avoir une base légale, et de punir, sur la base des mêmes textes, un comportement volontairement coupable et une pollution involontaire.

En application de ce principe, l'article 65 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre en République du Bénin prévient que les dispositions du chapitre I de son titre IV relatif aux déchets, s'appliquent nonobstant celles spéciales concernant notamment les installations et les établissements classés, les eaux usées, effluents gazeux, les épaves maritimes et les rejets ou immersions en provenance des navires et les déchets de ménages. La loi-cadre sur l'environnement est très sévère pour ce qui est des infractions en matière de gestion des déchets dangereux. En effet, l'article 118 de cette loi précise que quiconque procède ou fait procéder au transit, au stockage, à l'enfouissement, au déversement sur le territoire national de déchets toxiques ou polluants ou signe un accord pour autorisation de telles activités est puni de la réclusion criminelle de cinq à vingt ans et d'une amende de vingt-cinq millions à cinq cent millions de francs, et la juridiction ayant prononcé la peine peut ordonner la saisie du navire ou du véhicule ou des engins ayant servi à la commission de l'infraction ou toute mesure conservatoire dictée par l'urgence.

La loi-cadre prévoit également que quiconque émet, dépose, dégage, rejette ou permet l'émission, le dépôt, le dégagement, l'enfouissement ou le rejet dans l'environnement d'un contaminant au-delà de la quantité ou de la concentration prévue par les lois et règlements est puni d'une amende de cinq millions à cinquante millions de francs et en cas de récidive, la peine d'amende est portée au double.

Le code de l'hygiène, de son côté, punit d'une amende de 2.000 à 20.000 francs CFA tout contrevenant aux dispositions relatives à l'hygiène sur les voies publiques, c'est-à-dire toute personne qui dépose des immondices ou des détritrus sur les trottoirs, les chaussées, rues et places publiques, jette des eaux usées, les graisses, les huiles de vidange ou les excréments sur la voie publique, dépose des ferrailles, de vieux véhicules ou de vieux fûts, des ordures, des immondices, des décombres, et gravats sur les voies publiques, les terrains clos ou non,

jette ou enfouit des cadavres d'animaux, des ordures ménagères, des pierres, des graviers, du bois sur les voies publiques, dans les mares, les rivières, les fleuves, les lacs, les étangs, les lagunes, la mer et les caniveaux du domaine public ou à proximité d'un puits, d'une borne fontaine ou d'un abreuvoir public ou sur leurs rives ou qui urine ou défèque aux abords des voies publiques. Par ailleurs, tout contrevenant aux dispositions relatives à l'hygiène des installations industrielles est passible d'une amende de 50 000 à 500 000 francs et en cas de récidive, outre les amendes, une fermeture de 2 à 3 mois pourra être prononcée.

La personne qui rejette les eaux résiduaires directement dans la nature sans traitement préalable, procède à l'incinération en pleine ville et en plein air des ordures ménagères ou tous autres déchets combustibles ou procède au déversement, à l'immersion dans les eaux de mer, cours d'eau, lacs, étangs, des déchets industriels susceptibles de porter atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et la flore est punie d'une amende de 10000 à 100000 francs et d'un emprisonnement de 5 à 15 jours ou de l'une de ces peines seulement. De plus il pourra être ordonné :

- la fermeture temporaire de 8 jours pour ce qui concerne les établissements alimentaires ou industriels,
- la suspension de l'autorisation ou de la licence administrative ;
- le retrait temporaire du permis de conduire pour 8 jours ;
- la fermeture pour 8 jours des piscines.

Pendant ce délai, le propriétaire ou le chef de l'établissement devra prendre toutes les dispositions utiles pour se conformer à la réglementation avant de procéder à la réouverture de l'établissement.

Si à la réouverture, les mêmes infractions sont constatées, il pourra être prononcé la fermeture définitive de l'établissement

Des développements qui précèdent, on pourrait déduire qu'il existe déjà au Bénin un cadre juridique de la gestion des déchets dangereux.

En dépit de l'existence de ce cadre juridique, le régime des compétences n'est pas clairement défini, ce qui fait qu'on assiste à un dysfonctionnement de l'administration de la gestion des déchets dangereux en raison de l'éparpillement de ces compétences entre plusieurs ministères.

On pourrait également se convaincre de la consécration des trois régimes de la responsabilité en matière de gestion des déchets dangereux. Cependant, si les régimes de la responsabilité pénale et administrative sont clairement établis, le régime de la responsabilité

¹⁹.) Nicolas de SADELEER, op. cit. p. 553

civile paraît moins évident. Ce régime de la responsabilité paraît déductible uniquement de l'article 27 de la constitution de la République du Bénin du 11 décembre 1990, ainsi qu'à l'article 3, alinéa b) de la loi n° 98-030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin

Toutefois, il faut reconnaître que ces développements n'expliquent pas pourquoi, il n'y a pas au Bénin une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Bien au contraire, on pourrait se demander comment pour un petit pays comme le Bénin autant de dispositions relatives à la gestion des déchets ne permettent pas une gestion écologiquement rationnelle desdits déchets

Les raisons de cet état de chose pourraient être recherchées au niveau de l'effectivité de toutes ces dispositions et surtout au niveau du contrôle de leur application.

Chapitre deuxième : Les insuffisances liées à l'organisation juridique de la gestion des déchets dangereux au Bénin

La grande particularité de la réglementation béninoise en matière de gestion des déchets en général, et dangereux en particulier, c'est de pouvoir établir un parallélisme entre les prescriptions du droit et les relations sociales à réglementer, et de consacrer à la charge de l'Etat des obligations que celui-ci ne peut pas immédiatement assumer, provoquant ainsi la non-application de la réglementation tant par l'Etat lui-même que par les populations. Ainsi, c'est un blocage qui s'observe en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin. L'Etat ne pouvant pas mettre en place les structures élémentaires de gestion des déchets prévues par la réglementation, il devient mal aisé d'organiser la poursuite des infractions en matière de gestion des déchets dangereux et de poursuivre la codification des différents aspects de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

Section première : Les difficultés de la mise en œuvre de la réglementation actuelle de la gestion des déchets au Bénin

L'analyse de la réglementation béninoise actuelle en matière de gestion des déchets dangereux met à nu les insuffisances qui entravent la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin. En effet, s'il est nécessaire pour le droit de proscrire certains comportements sociaux, il est aussi impérieux pour ce même droit, de dicter les comportements nécessaires à avoir en remplacement de ceux interdits, et de s'assurer que les nouveaux comportements prescrits sont parfaitement réalistes, parce que l'Etat est en mesure de répondre aux obligations qui découlent pour lui de la mise en application du droit, mais aussi et surtout que les obligations découlant de la règle juridique pour les personnes, sont effectivement supportables par elles. L'absence de telles dispositions dans le droit, et d'une telle garantie de la part de l'Etat, compromet sérieusement et dangereusement les chances de ce droit pour atteindre les objectifs qu'il se fixe.

En droit béninois, c'est justement l'absence de cette garantie de la part de l'Etat et l'inadéquation entre les obligations qui découlent de la gestion des déchets dangereux et le niveau de développement socio-économique des populations qui font douter de l'effectivité d'un droit de la gestion des déchets au Bénin.

Paragraphe premier : Les difficultés découlant de l'inadéquation entre les prescriptions juridiques et le niveau de développement socio-économique des populations

La plupart des textes au Bénin en matière de gestion des déchets dangereux semble être constitués exclusivement d'interdictions et de sanctions des violations de ces interdictions, créant ainsi des obligations pour les sujets de ces rapports sociaux, sans prévoir pour ces sujets des droits. Les diverses interdictions contenues dans le Code de l'hygiène publique au Bénin, et qui sont déjà développées plus haut, en sont une illustration.

La loi n° 98-030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin ne prescrit pas moins d'obligations. Cette loi, en dehors de la prohibition générale contenue dans les articles 15 et 16 déjà cités, prévient par exemple, à son article 46 que toute pollution de l'air au-delà des normes fixées par les lois et règlements est interdite. Les normes relatives à la qualité de l'air sont définies par les lois et règlements proposés par le Ministre après avis technique de l'Agence.

En application de ces dispositions de la loi-cadre, le décret n° 2001-110 du 4 avril 2001 fixant les normes de qualité de l'air en République du Bénin, prévoit à son chapitre III relatif aux normes de qualité de l'air ambiant, que :

- Les normes de qualité de l'air ambiant sur toute l'étendue du territoire national sont définies dans le tableau ci-dessous :

Polluant	Durée de la période de mesure	Valeur moyenne
Ozone (O ₃)	Moyenne sur 8 heures	0,08ppm
Monoxyde de carbone (CO)	Moyenne sur 1 heure	40 mg/m ³
	Moyenne sur 8 heures	
Dioxyde de soufre (SO ₂)	Moyenne sur 1 heure	1300 µg/m ³
	Moyenne sur 24 heures	200 µg/m ³
	Moyenne annuelle	80 µg/m ³
Particules en suspension (<10 microns)	Moyenne sur 24 heures	230 µg/m ³
	Moyenne annuelle	50 µg/m ³
Dioxyde d'azote (NO ₂)	Moyenne sur 24 heures	150 µg/m ³
	Moyenne annuelle	100 µg/m ³
Plomb (Pb)	Moyenne annuelle	2 µg/m ³

- La construction ou la modification d'une source fixe ou l'augmentation de la production d'un bien ou d'un service dont les émissions de particules ou poussières, de

monoxyde de carbone, de dioxyde de soufre, de dioxyde d'azote et de plomb sont susceptibles d'augmenter la concentration de ces polluants dans l'atmosphère au-delà des normes ci-dessus établies, est interdite

- Le prélèvement des polluants aux fins d'analyse s'opère à l'extérieur de toute zone industrielle reconnue et des limites de domaine occupé par une source fixe industrielle.
- Les méthodes et les procédures pour les prélèvements et l'analyse des polluants ci-dessus visés sont définies par un Arrêté conjoint des Ministres chargés de l'environnement et de la gestion normative.

En ce qui concerne les normes d'émission des véhicules à essence, à gasoil ou à gaz, le décret mentionne que :

- Les véhicules légers et les camionnettes, neufs ou usagés, admis sur l'ensemble du territoire national, satisfont aux normes suivantes :

Années de mise en application des normes	Distance totale parcourue(ou d'utilisation) en années	Paramètres				
		CO (g/Km)	CO (%)	Nox G/Km	COV (g/Km)	Particules (g/Km)
Jusqu'à 2003	<80 000 Km (<5 ans)	2,1	2	0,25	0,15	0,12
	>80 000 Km (>5 ans)	2,6	2	0,37	0,19	0,12
2004 et années subséquentes	<80 000 Km (<5 ans)	1,1	1,5	0,13	0,08	0,08
	>80 000 Km (>5 ans)	1,1	1,5	0,13	0,08	

- Les véhicules lourds neufs ou usagés, utilisés ou destinés à l'être sur le territoire national, respectent les normes ci-après :

Années de mise en application des normes	Paramètres (g/Kwh)			
	CO	NOx	COV	Particules
Jusqu'à 2010	20,8	6,7	1,7	0,34
2011 et années subséquentes	20,8	5,4	1,7	0,13

- Les motocyclettes, neuves ou usagées, utilisées ou destinées à l'être sur le territoire national, respectent les normes ci-après :

Type de moteur	Paramètres				
	CO (g/Km)	CO (%)	Nox (g/Km)	COV (g/Km)	Particules
2 temps	8,0	2	7,5	0,1	-
4 temps	13,0	2	3,0	0,3	-

- L'émission de fumées épaisses ou excessives par tout véhicule à moteur est considérée hors norme.
- La concentration maximale du soufre dans le gas-oil commercialisé au Bénin et destiné aux véhicules légers et lourds est de 0,5% en poids.
- La concentration maximale du plomb dans l'essence commercialisée au Bénin et destinée aux véhicules légers et lourds ainsi qu'aux motocyclettes est de 5mg/litre.
- Les polluants ci-dessus visés sont prélevés et analysés selon des méthodes et procédures définies par Arrêté conjoint des Ministres chargés de l'Environnement et de la gestion normative.
- La conformité aux normes nationales en vigueur est vérifiée par l'importateur auprès du constructeur avant l'admission au Bénin de tout véhicule à essence, gas-oil ou gaz.
- Le propriétaire de véhicule à essence, gas-oil ou gaz est tenu de le soumettre périodiquement à des visites techniques «antipollution» afin de garantir le respect des normes correspondantes ci-dessus fixées.

Si on ne peut pas nier l'importance de ces dispositions, il faut reconnaître que leur application effective risque d'avoir des implications socio-économiques très graves sur la vie des populations. Au Bénin,

- il n'existe pas de système de transport en commun public urbain et interurbain
- Les activités de transport privé occupent une bonne partie de la population ;
- Le salaire minimum est de 25000 francs CFA soit environ 38,100 €¹ ;
- Le prix de l'essence à la pompe est de 320 francs CFA soit 0,49 € le litre²

¹) Hausse du SMIG de 14%:

Le gouvernement béninois a décidé de relever de 14,03 % le salaire minimum garanti (SMIG). Selon le communiqué du conseil des Ministres du 13 mars 2002, le SMIG passe de 21.924 F CFA à 25.000 F CFA (38,11 euros). (Voir : <http://www.iafric.net/benin/articlehtm.htm>)

²) Sur rapport du Ministre de l'Industrie, du Commerce et la Promotion de l'Emploi, et du Ministre des Finances et de l'Economie, conformément aux dispositions du décret n° 2000-043 du 07 février 2000 relatif au mécanisme de fixation des prix de produits pétroliers qui prévoit une révision du prix plafond des produits lorsque intervient une variation de plus ou moins 4% de la moyenne trimestrielle des prix fob-med par rapport à la période précédente, c'est-à-dire celle de la structure en vigueur, le Conseil des ministres prend acte de la nouvelle structure des prix qui entre en vigueur pour compter du dimanche 17 mars 2002 à 00 heures

Ces nouveaux prix, qui intègrent les subventions au pétrole lampant et du gaz domestique, se présentent comme suit :

- SUPER: 295 fcfa le litre, au lieu de 320 fcfa
- ESSENCE: 270 fcfa le litre au lieu de 295 fcfa
- PETROLE LAMPANT : 175 fcfa le litre au lieu de 190 fcfa
- GAZOIL: 250 fcfa le litre au lieu de 275 fcfa

- L'essence de qualité douteuse importée du Nigeria coûte en moyenne 190 francs CFA soit, 0,29 € le litre

Il y a aussi que les dispositions de ce décret ne semblent pas tenir compte d'autres règles en vigueur au Bénin. En effet, le décret n° 2000-671 du 29 décembre 2000 prévoit à son article 11 que tout automobile d'occasion ne peut être importée en République du Bénin que si sa durée d'utilisation n'excède pas dix (10) ans pour les véhicules de tourisme et treize (13) ans pour les véhicules utilitaires. Ces deux durées paraissent très élevées pour permettre le respect effectif des dispositions du décret n° 2001-110 du 4 avril 2001.

Par ailleurs, le même Code de l'hygiène publique prévient que dans les agglomérations, urbaines, les ordures ménagères devront être déposées dans les dépotoirs ou dans des récipients métalliques ou plastiques étanches et clos, faciles à manier. Les récipients seront placés en bordures des rues pour être enlevés par les soins du service de voirie.

La voirie, au Bénin n'arrivait plus à s'acquitter efficacement de ses obligations en matière de gestion des déchets en raison des difficultés financières matérielles et humaines auxquelles elle devait faire face depuis 1982.

Pour suppléer aux insuffisances de la voirie, depuis 1995, les activités de gestion des déchets en général ont été ouvertes au secteur privé avec la prise des arrêtés interministériels n° 069 MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB du 4 avril 1995 portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange en République du Bénin et N° 136/MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB, du 26 juillet 1995, portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des déchets solides en République du Bénin. L'arrêté interministériel n° 069 MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DATC/DHAB du 4 avril 1995 précise clairement dans son préambule que «les activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange constituent des activités de Service Public.

Cependant, compte tenu de l'incapacité des Collectivités territoriales à faire face à l'heure actuelle à cette mission et en raison des obligations qu'impose à notre pays le Programme d'Ajustement Structurel qui prévoit la libéralisation des activités de vidanges, ledit secteur est ouvert aux structures privées pour une période de :

- 10 ans pour les activités de collecte et d'évacuation
- 15 ans pour les activités de traitement et d'élimination des matières de vidange.

• MELANGE A DEUX TEMPS : 315 fcfa le litre au lieu de 340 fcfa

GPL (gaz domestique) : 250 fcfa le kg, soit 1 500 fcfa la bouteille de 6 kg et 3 125 fcfa celle de 12,5 kg (voir : <http://www.beningate.com>.)

Au terme de ces périodes, le service pourrait redevenir public. Les conditions de reprise en charge desdites activités par les Collectivités publiques seront déterminées de commun accord avec les structures privées concernées. »

En fait, depuis la fin des années quatre-vingt, il existait déjà des structures privées opérant dans le domaine de la gestion des déchets. C'est le cas par exemple de la société industrielle du Bénin d'équipement et d'assainissement urbain (SIBEAU) créée en 1989, et de la « société Assainissement Bénin » (ASB). Ce sont deux entreprises privées spécialisées qui, contre une redevance variable de 500 à 3000 F CFA par mois, ramassent les déchets des ménages et des établissements industriels et commerciaux ainsi que des matières de vidange qu'elles se chargent de gérer.

Les deux arrêtés interministériels s'adressent exclusivement aux personnes qui souhaitent exercer des activités de gestion des déchets au Bénin. Ils définissent les conditions dans lesquels doivent s'exercer les activités de gestion des déchets et déterminent les obligations de l'exploitant. Ils ne régissent pas les relations pouvant naître entre les producteurs ou les détenteurs des déchets et l'exploitant, du fait de l'exercice des activités de gestion des déchets. Chaque arrêté s'est contenté de prévenir que le prix des activités qu'il réglemente est fixé par arrêté pris conjointement par les Ministres chargés de l'Environnement, de l'Intérieur, des Finances et du Commerce, sur proposition d'une commission composée :

- D'un représentant de chacun des Ministres chargés de l'Intérieur, de l'Environnement, de la Santé, du Commerce, des Finances, du Travail et du Plan ;
- D'un représentant de la collectivité territoriale concernée ;
- D'un représentant des exploitants en exercice.

Cet arrêté n'ayant jamais été pris, les exploitants fixent eux-mêmes le prix de leur service. Dès lors, le coût trop élevé des services des exploitants amène la plupart des producteurs de déchets dangereux à se soustraire des opérations de collecte. Il s'ensuit que la privatisation des activités de gestion des déchets, loin de permettre une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets, n'a fait qu'aggraver les problèmes liés à la gestion de ces déchets au Bénin.

Paragraphe deuxième : Les difficultés de l'Etat à assurer les obligations découlant pour lui de l'application du droit de la gestion des déchets comme fondement de l'inefficacité de la politique actuelle de la gestion des déchets dangereux au Bénin

Comme il est mentionné dans le préambule de l'arrêté interministériel n° 069 /MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DAT/DHAB du 04 avril 1995 précité, c'est l'incapacité de l'Etat à faire face aux problèmes de gestion des déchets en général qui a fait que cette activité de service public a été ouverte aux structures privées.

Aucun texte juridique n'engage l'Etat à ouvrir des installations ou des sites de traitement et d'élimination des déchets dangereux.

L'article 75 de la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, dispose que toute personne physique ou morale, publique ou privée, peut être propriétaire ou exploitante d'une installation ou établissement classé, pourvu qu'elle prenne toutes mesures nécessaires pour prévenir et lutter contre la pollution de l'environnement, conformément aux dispositions de la loi et des textes d'application subséquents. Dans le même ordre d'idée, l'article 7 commun aux deux arrêtés interministériels n° 069 /MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DAT/DHAB du 04 avril 1995 et n° 136/MISAT/MEHU/MS/DC/DE/DAT/DHAB du 26 juillet 1995, dispose que peut exercer les activités de collecte et d'évacuation, toute personne physique ou morale remplissant les conditions fixées par leurs dispositions.

La gestion des déchets n'est pas un secteur suffisamment rentable au point de décider les opérateurs économiques à y investir des capitaux énormes. Ce qui fait que l'ouverture de site de traitement par ceux-ci, reste très incertaine. Le site de traitement de boues de vidange d'Ekpê ouvert avant même la privatisation du secteur des activités de gestion des déchets a connu de sérieux problèmes à tel point que par arrêté n° 88 MISAT/DC/DATC/SAGAPCE du 25 juillet 1994, il a été créé une Commission interministérielle chargée de l'étude des problèmes liés aux activités de collecte, d'évacuation et de traitement des boues de vidange sur ledit site. Entre autres problèmes, il y avait la réalisation d'un réseau d'adduction d'eau et d'électricité dans ladite localité, la fixation du taux des redevances à payer au profit de la Commune par les structures de vidange utilisant le site de traitement, le recouvrement des arriérés de redevance dus par lesdites structures de vidange au titre de l'exploitation de

l'ancien site et la réglementation des activités de collecte, d'évacuation et de traitement des déchets liquides et solides.

Outre la quasi-inexistence de site de traitement et d'élimination des déchets dangereux, l'Etat est tenu par les dispositions du Code de l'hygiène publique, d'opérer des contrôles pour s'assurer que les prescriptions du droit sont effectivement respectées en matière d'ouverture, d'installation ou d'établissement de traitement et d'élimination des déchets. La loi n° 98-030 du 12 février 1999 affirme que tout terrain destiné à la réalisation d'un site d'entreposage, de transfert, de traitement ou d'élimination de déchets de toute nature doit faire l'objet d'une étude d'impact préalable qui doit être soumise en même temps que la demande d'exploitation au Ministre par le promoteur, et que selon la même procédure et dans les mêmes conditions, un permis spécial dont la durée ne peut excéder cinq (5) ans peut être accordé à tout promoteur pour l'établissement ou l'exploitation d'un site d'élimination, d'entreposage ou de traitement de certaines catégories de déchets particulièrement nocifs ou dangereux produits sur le territoire national.

Il est exigé de tout promoteur qui exploite un établissement traitant des déchets dangereux, des produits nocifs ou dangereux de fournir aux autorités compétentes et/ou sur leur demande une analyse des déchets ou des produits qu'il stocke, qu'il transforme ou dont il assure la gestion pour lui-même ou pour le compte de tiers.

Le décret n° 89-370 du 10 octobre 1989 portant réglementation de l'importation, de la détention et de la vente des produits chimiques et réactifs de laboratoire aussi prévient qu'il pourra être procédé à tout moment à des inspections des établissements autorisés à importer, détenir et vendre des produits chimiques et réactifs de laboratoire

Malheureusement, on constate que ces obligations ne sont pas remplies par l'Etat. En effet, les agents et inspecteurs sanitaires auxquels font référence les dispositions du Code de l'hygiène publique, sont presque inexistantes au Bénin. Les quelques personnes formées en matière d'actions sanitaires sont le plus souvent utilisées dans les tâches de bureau.

On ne peut pas dire que le non-respect par l'Etat, des obligations découlant pour lui de la mise en œuvre du droit de la gestion des déchets, relève d'une mauvaise volonté de la part des autorités administratives du pays. En effet, la réalisation de toutes ces obligations exige la mise en place de moyens financiers considérables, ce qui fait énormément défaut au Bénin qui, il faut le souligner, est un petit pays très peu industrialisé et classé parmi les plus pauvres de la planète. Le fait même de consacrer ces obligations dans une loi est certainement déjà la preuve de la bonne volonté et de la disponibilité de l'Etat à jouer le rôle qui est le sien dans la gestion écologiquement rationnelle des déchets au Bénin.

En dehors des efforts personnels que l'Etat doit entreprendre pour remédier à ces insuffisances, le Bénin peut aussi compter sur la coopération internationale dans le domaine. En effet, les Conventions de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination et de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, prévoient respectivement à leur article 10 commun, l'établissement d'une coopération internationale afin d'améliorer et d'assurer la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. A cette fin, chacune des deux conventions engage les Parties à :

a) communiquer des renseignements, sur une base bilatérale ou multilatérale, en vue d'encourager des méthodes de production propres et une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris par l'harmonisation des normes et pratiques techniques visant à une bonne gestion desdits déchets ;

b) coopérer en vue de surveiller les effets de la gestion des déchets dangereux sur la santé humaine et l'environnement ;

c) coopérer, sous réserve des dispositions de leurs lois, réglementations et politiques nationales, à la mise au point et à l'application de nouvelles techniques écologiquement rationnelles produisant peu de déchets, et à l'amélioration des techniques existantes, en vue d'éliminer, dans la mesure du possible, la production de déchets dangereux et d'élaborer des méthodes plus efficaces pour en assurer la gestion d'une manière écologiquement rationnelle, notamment en étudiant les conséquences économiques, sociales et environnementales de l'adoption de ces innovations ou perfectionnements techniques,

d) coopérer activement, sous réserve des dispositions de leurs lois, réglementations et politiques nationales, au transfert des techniques relatives à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et des systèmes d'organisation de cette gestion. Elles coopèrent aussi pour favoriser le développement des moyens techniques des Parties et notamment de celles qui auraient besoin d'une aide technique dans ce domaine et en feraient la demande ;

e) coopérer à la mise au point des directives techniques et/ou des codes pratiques appropriées ;

f) coopérer à l'échange et à la diffusion de renseignements sur les mouvements de déchets dangereux.

Le Bénin a d'ailleurs déjà bénéficié des retombées de cette coopération internationale au niveau de la Convention de Bâle, puisque le document Profil national des déchets dangereux au Bénin, qui fait le point de la gestion actuelle des déchets dangereux au Bénin, a

été élaboré sur financement et avec la collaboration du secrétariat de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

Section deuxième : Les insuffisances de l'organisation de la poursuite des infractions et de leur réparation en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin

En dehors des difficultés qui se remarquent dans la mise en œuvre et dans le contrôle de l'effectivité des règles juridiques en matière de la gestion des déchets dangereux au Bénin, la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin connaît d'autres difficultés liées surtout à l'organisation de la poursuite des infractions en matière de gestion des déchets dangereux et à la réglementation de la réparation du dommage découlant de l'exercice des activités de gestion des déchets dangereux.

Paragraphe premier : Les insuffisances de l'organisation de la poursuite des infractions en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin

Pour que les atteintes à l'environnement puissent être réprimées, elles doivent tout d'abord être constatées officiellement par procès-verbaux, puis faire l'objet d'une action publique que le Procureur de la République intente devant le tribunal de police en cas de contravention ou le tribunal correctionnel en cas de délit. L'article 106 de la loi-cadre indique que : « sont habilités à rechercher et à constater les infractions aux dispositions de la loi et des textes pris pour son application, outre les officiers et agents de police judiciaire, les agents assermentés des administrations chargées de la protection de l'environnement et les agents habilités par les lois spéciales. » On peut retrouver la même disposition à l'article 146 du code de l'hygiène publique. L'article 150 du même code précise que les actions et poursuites sont exercées directement par le responsable de l'hygiène et de l'assainissement ou son représentant, devant les juridictions compétentes, sans préjudice du droit qui appartient au procureur de la République près ces juridictions.

Si l'on s'en tient aux dispositions suscitées, on peut dire que les difficultés au niveau de l'organisation de la poursuite des infractions en matière de gestion des déchets dangereux et autres déchets, peuvent être relevées avant tout dans la constatation des infractions.

A) Les difficultés liées à la constatation des infractions

La constatation des infractions en droit de l'environnement n'est en général pas chose aisée. Deux difficultés majeures sont remarquables dans ce cadre au Bénin. Il s'agit des difficultés rencontrées par la police environnementale, et de celles liées à la spécificité du droit pénal de la gestion des déchets dangereux.

1.) Les difficultés de la police de l'environnement

Les infractions doivent être recherchées et constatées par des personnes spécialement habilitées. Si l'on se réfère aux articles 106 de la loi-cadre et 146 du code de l'hygiène publique précités, on peut soutenir qu'au Bénin, la police de l'environnement est assurée par :

- les officiers et agents de police judiciaire.

La gestion de l'environnement en général et des déchets dangereux en particulier est une matière technique pour laquelle cette catégorie de personnel ne semble pas être préparée et à laquelle ils accordent une importance moindre en comparaison de leurs autres domaines classiques de compétence ;

- les corps de fonctionnaires spécialisés comme les Agents d'hygiène.³

Ces agents sont des fonctionnaires habilités à constater les infractions aux différentes lois concernant la protection de l'environnement en général, mais ils ne disposent pas de pouvoirs coercitifs. Le décret 2001-096 du 20 février 2001 portant création, attribution, organisation et fonctionnement de la police environnementale prévient que les agents de la Police environnementale sont recrutés sur concours pour un contrat à durée déterminée et renouvelable parmi les citoyens, agents permanents de l'Etat ou non, en possession de toutes leurs facultés physiques et mentales et titulaires d'une licence dans les spécialités environnementale ou juridique ou de tout autre diplôme équivalent.

La police environnementale est chargée de :

- de veiller à l'application de la législation environnementale ;
- d'informer et de sensibiliser les populations sur les questions environnementales ainsi que sur la stratégie nationale de protection de l'environnement ;
- de rechercher, constater et réprimer les infractions à la législation environnementales et ce, concurremment avec les officiers et agents de Police judiciaire et les agents habilités par des lois spéciales.

A ce titre, ils peuvent :

³.) Art. 106 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en république du Bénin op. cit.) et article 147 de la loi n° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique (voir annexe n° 4)

- recevoir les plaintes concernant les nuisances et la pollution de l'environnement et prendre les mesures subséquentes en collaboration avec les structures concernées,
- collaborer avec tous les corps de Police ainsi que toute juridiction ;
- inspecter et contrôler les entreprises industrielles, agricoles et artisanales installées sur le territoire national et d'éventuels sites de pollution, en vue de faire respecter les normes environnementales
- veiller à la mise en place au sein des entreprises et industries de systèmes de prévention et de surveillance
- associer les populations au plan de lutte contre la pollution en assurant leur sensibilisation, leur information et leur formation
- ordonner l'arrêt de travaux, opérations ou activités en cas d'infraction à la réglementation et aux normes environnementales
- promouvoir la coopération avec la Police Environnementale des pays étrangers

Le caractère très récent du décret n° 2001-096 du 20 février 2001 suffit pour justifier le fait que cette police environnementale ne soit pas encore suffisamment fonctionnelle.⁴

Par ailleurs, il est à noter que «la police environnementale est pour le moment constituée de douze (12) agents assermentés, dont 5 pour les départements de l'Atlantique et du Littoral, 4 pour l'Ouémé et le Plateau et 3 pour le Borgou et l'Alibori. Les départements de Mono-Couffo et de l'Atacora-Donga ne disposent pas encore d'inspecteur de la police environnementale. »⁵

2.) La spécificité du droit pénal de la gestion des déchets dangereux

La spécificité de cette branche du droit pénal est par elle-même, une cause de difficulté. En effet, le droit pénal de la gestion des déchets dangereux est un droit technique. Cette technicité, ainsi que l'éparpillement des règles qui le forment à travers des textes réglementant à la fois de nombreux autres domaines connexes de l'environnement, ne facilitent ni son interprétation, ni une approche rigoureuse de ce qui qualifie les infractions, et exigent que les services spécialisés compétents bénéficient de moyens, en effectifs et en matériels, qui leur permettent de limiter les difficultés de constatation et de preuve. A cet

⁴.) La police environnementale au Bénin La lutte contre la pollution et autres nuisances a rendu nécessaire la mise en place d'une police spéciale, chargée de la sauvegarde et de la protection de l'environnement. La police environnementale a été créée par le décret le 2 avril 1996 mais elle n'est devenue fonctionnelle qu'en mai 1999. Avant la création de la police environnementale, le ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme n'avait pas un instrument d'intervention efficace pour lutter contre la pollution de l'environnement.

Les dangers environnementaux auxquels le pays est confronté sont divers et variés, Il s agit de la dégradation de la qualité de l'air, surtout dans les centres urbains, la pollution des eaux et la prolifération des déchets. (voir : <http://www.beningate.com/environ/poenvi.htm>)

effet, le décret n° 2001-096 prévoit que «dés leur recrutement, les agents de la Police Environnementale bénéficient d'une formation spécifique leur permettant de jouer efficacement leur rôle en toute connaissance de cause et sont dotés d'un minimum de moyens leur permettant d'assurer les visites de terrain. »

Cette spécificité du droit pénal de la gestion des déchets dangereux se combine avec le fait que les agents de la police environnementale sont confrontés au problème du secret professionnel qui ne facilite pas l'accès à certains documents et l'utilisation de certains procédés tels que les perquisitions et les accès aux bâtiments, et qu'ils ne détiennent pas de moyens coercitifs pour accéder à l'information. A ce sujet, la formule du serment que ces agents doivent prêter devant le tribunal de première instance de leur juridiction est significative : « Je jure de bien loyalement remplir mes obligations partout où mes fonctions l'exigeraient et de ne divulguer aucun résultat de mes investigations ».

Enfin, si dans l'exercice de leurs fonctions ils sont assujettis au port d'insigne et de carte professionnelle, les agents de la police environnement ne sont pas assujettis au port d'arme, seul moyen pour eux d'exercer la contrainte à l'endroit des délinquants.

En dehors de tous les obstacles qui s'observent au niveau de la constatation de l'infraction en matière de gestion des déchets, il existe d'autres difficultés qui sont liées à la poursuite effective des infractions.

B) Les difficultés liées à la poursuite des infractions : la détermination des personnes susceptibles de poursuivre le délinquant en justice.

Il ne suffit pas de constater l'infraction, il faut encore pouvoir la poursuivre. A ce niveau aussi, des difficultés, voire des handicaps se rapportant à la détermination des personnes susceptibles de poursuivre le délinquant en justice, font obstacle à la mise en œuvre de la réglementation de la gestion des déchets dangereux au Bénin.

Les personnes susceptibles d'engager une action publique sont le Procureur de la République, les associations compétentes en matière d'environnement, légalement reconnues et représentatives, à la condition de prouver que les faits incriminés portent préjudice directement ou indirectement à l'intérêt collectif qu'elles représentent, et le responsable chargé de l'hygiène et de l'assainissement ou son représentant.⁶

⁵.) <http://www.beningate.com/environ/poenvi.htm>

⁶.) Article 109 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, op. cit. et l'article 150 de loi n° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique op. cit.

C) Les difficultés liées à l'imputation des infractions

La difficulté pour déterminer la personne à qui doit être imputée l'infraction est aussi un obstacle à la mise en œuvre de la réglementation de la gestion des déchets dangereux au Bénin. Cette difficulté se rattache à la procédure de mise en œuvre effective de la répression des infractions en matière de gestion des déchets dangereux. Le choix de la personne à poursuivre n'est pas toujours une œuvre aisée, à cause de la difficulté qu'il y a à déterminer les personnes responsables, et aussi à déterminer la responsabilité des chefs d'entreprise en raison de la complexité d'une telle responsabilité.

1.) Les personnes responsables

En vertu du principe traditionnel du droit pénal, selon lequel nul n'est passible de peine qu'à raison de son fait personnel, le responsable désigné en matière de gestion des déchets, sera toujours une personne physique. En dehors des cas où le délinquant sera surpris en train de porter atteinte directe à l'environnement par la commission de l'un des actes prévus aux articles 15, 16, 46,47, 48, 67, 68,70, 71,75, 76 et 83 de la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, il sera toujours difficile d'apporter la preuve de l'infraction.

2.) La difficulté de la mise en œuvre de la responsabilité des dirigeants d'entreprise

Lorsqu'une infraction en matière de gestion des déchets ou d'installations classées survient dans le cadre d'une entreprise, c'est en principe le Président Directeur Général ou le gérant de l'entreprise dans le cadre de laquelle est survenue l'infraction qui endossera la responsabilité et non le préposé auteur direct de cette infraction, à moins que celui-ci n'ait été pourvu de la compétence, de l'autorité ainsi que des moyens nécessaires pour pouvoir exercer la fonction au cours de laquelle l'infraction a été commise.

Au Bénin, la réglementation révèle que c'est exclusivement le chef d'entreprise qui peut être désigné responsable en matière de pollution ou de rejet de contaminants dans l'atmosphère, sur le sol, dans le sol, dans le sous-sol, en mer, dans les lacs, les rivières, les lagunes et les étangs.⁷

Dans d'autres législations, il peut arriver que le salarié soit déclaré responsable, de manière exclusive ou solidairement avec son employeur, comme en dispose notamment l'article 25 de la loi française du 19 juillet 1975 sur les déchets qui prévoit que l'employeur n'est responsable que s'il a sciemment laissé commettre l'infraction. Cette disposition accorde une place essentielle à l'élément intentionnel de l'infraction. Cependant, la responsabilité du

⁷.) voir article 110 de la loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin op. cit.

dirigeant est, en principe, exclusive de toute autre responsabilité, y compris de celle de l'auteur matériel de l'infraction, car c'est lui qui a en charge le fonctionnement de l'exploitation et la mise en œuvre des mesures de sécurité prescrites. Il pourra en être de même si l'employeur est un élu local, parce que c'est en principe, au niveau du chef d'entreprise que l'exemplarité des peines peut avoir le plus d'impact sur l'évolution des comportements vers un plus grand respect de l'environnement.

D) Les difficultés liées à la détermination des sanctions

Il existe au Bénin en matière de gestion des déchets dangereux une multitude de peines. De façon concrète, des peines d'emprisonnement et d'autres sanctions pénales sont prononçables.

La diversité de ces sanctions pénales peut être source de difficulté pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Le code de l'hygiène publique dispose à son article 152 que «l'action publique en matière d'infraction à la réglementation de l'hygiène se prescrit par trois ans en matière de délit et par un an en matière de contravention, lorsque les contrevenants sont désignés dans les procès-verbaux, et par deux ans dans le cas contraire. »

Conformément à la tradition du droit pénal, en cas de pluralité de délits, seule la peine la plus forte s'appliquera, alors qu'en cas de pluralité de contraventions, la peine sera autant de fois applicable que l'infraction aura été commise.

En matière de délit, la sanction prévue est l'emprisonnement Il peut être, en matière d'infraction causée par suite d'activités de gestion des déchets dangereux, de quelques jours à vingt ans, selon les infractions sanctionnées. Cependant, comme dans bien des cas, c'est la responsabilité des dirigeants d'entreprise qui doit être engagée et que dans ce cas, l'emprisonnement constitue une menace pour l'entreprise elle-même, et par conséquent pour les salariés qui y travaillent, ce type de peine n'a jamais été prononcé.

Quant aux amendes, leur montant est très variable, (de deux milles à cinq cent millions de francs CFA, soit de 3.05 euros à 762245.086 euros) et il leur est reproché souvent leur faiblesse en ce que leur paiement équivaldrait alors au paiement d'un "droit de polluer".

Des peines complémentaires sont prévues et peuvent consister en :

- l'interdiction d'exercer l'activité professionnelle qui a donné l'occasion de commettre le délit,
- la fermeture de l'établissement en cause, etc.

Paragraphe deuxième : Les insuffisances liées à l'organisation de la réparation du dommage en droit béninois de la gestion des déchets dangereux

Le mécanisme de mise en œuvre de l'action en réparation, ainsi que les modalités de la réparation du dommage causé par suite de la gestion des déchets dangereux, peuvent être eux aussi, des causes de la mauvaise gestion des déchets dangereux qui s'observe au Bénin.

A) La mise en œuvre de l'action en réparation

La mise en œuvre de l'action en réparation en matière de gestion des déchets dangereux exige que soit prises en compte certaines particularités évidentes, notamment, lorsqu'il y a destruction des équilibres écologiques. On pourrait envisager par exemple, le cas où «le dommage se trouve en réalité irréparable et irréversible, et sa sanctionnabilité est liée au dépassement d'un seuil d'acceptabilité sociale, mais aussi lorsque les atteintes à l'environnement étaient insoupçonnables et se sont révélées plus tard ou qu'elles ont pour origine l'accumulation d'une pollution chronique ou diffuse. »⁸

Tout dommage infractionnel, qu'il s'agisse d'infractions pénales ou de contraventions de grande voirie, est susceptible de donner lieu à réparation, qu'il s'agisse de la dégradation du domaine public résultant d'un dépôt d'immondices ou de détritrus sur les trottoirs, chaussées rues et places publiques ou du rejet des eaux usées, des graisses, des huiles de vidange ou des excréments sur la voie publique ou encore des atteintes à un espace protégé par exemple. Dans tous ces cas, le juge est lié par les conditions strictes du droit pénal ou des règles de la protection du domaine public. A cet égard, les textes les plus indiqués restent la loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin en son article 15, la loi N° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique en ses articles 2 à 13 et la loi N° 87-016 du 21 septembre 1987 portant code de l'eau en République du Bénin en son article 38.

La mise en œuvre de l'action en réparation du dommage écologique n'est guère chose facile pour les victimes, et cela, quel que soit le régime de responsabilité qu'elles utilisent et en particulier dès lors qu'il n'y a pas eu un dommage de pollution isolé. La difficulté essentielle de la mise en œuvre de l'action en réparation réside dans la détermination des éléments sur lesquels il faut fonder la recevabilité de la demande en réparation. En effet, dans le cas où le dommage causé à l'environnement se traduirait par une atteinte à l'intégrité corporelle ou à la vie des individus, par la dégradation d'un bien approprié ou par un manque à gagner, l'intérêt à agir des requérants potentiels est évident. Par contre, la difficulté

⁸ .) Jérôme FROMAGEAU et Philippe GUTTINGER, Droit de l'environnement, op. cit. p. 239

commence lorsque le dommage invoqué est difficile à déterminer, faute, notamment, de connaissances scientifiques solides, et surtout lorsqu'il concerne une chose sans maître, telle que l'air, par exemple ou un "élément de l'environnement," tel qu'un processus écologique, un paysage ou un écosystème. En effet, "la prise en compte de ces destructions ou altérations se heurte à l'absence de victime titulaire d'un droit à réparation", par manque de préjudice suffisamment personnel ».⁹

Pour remédier aux insuffisances de la mise en œuvre de l'action en réparation en l'absence de victime titulaire d'un droit à réparation, et par manque de préjudice suffisamment personnel, les systèmes juridiques anglo-saxons utilisent la reconnaissance de "l'action de groupe", selon laquelle un groupement de personnes ou même un individu peut représenter, sans être expressément mandaté pour cela, les intérêts de toute la catégorie de personnes qui partagent la même cause et elle donnera lieu à un jugement dont l'autorité ne se limitera pas aux personnes représentées à l'instance mais à toute la "classe" concernée.¹⁰ C'est sans doute cette idée que le législateur béninois a voulu consacrer en prescrivant que l'environnement béninois est un patrimoine national. L'application de l'action de groupe devrait pouvoir permettre de ne pas laisser impunies certaines atteintes à l'environnement, quand bien même celles-ci porteraient sur une chose sans maître, mais, en même temps, de responsabiliser les associations de défense de l'environnement et de préciser ainsi, les domaines d'activité de celles-ci en matière de protection de l'environnement.

B) Les insuffisances liées aux modalités de réparation du dommage causé par suite de la gestion des déchets dangereux au Bénin

Il n'est pas aisé de déterminer les modalités de réparation et d'évaluation du dommage. En effet, les pouvoirs du juge diffèrent selon l'ordre juridictionnel auquel il appartient et ces différences influent sur les modalités de réparation du dommage. Ainsi, plusieurs cas de figure peuvent se présenter.

La difficulté liée aux modalités de réparation du dommage causé par suite de la gestion des déchets, découle du fait que le juge pénal, sauf textes particuliers, ne peut qu'ordonner le versement d'une indemnité à la victime. Ceci l'oblige parfois à recourir au juge civil qui dispose lui d'une marge de manœuvre suffisante pour indemniser et faire cesser la pollution ou la nuisance. Le juge administratif quant à lui, en ce qui concerne les modalités de

⁹.) M.J. LITTMANN et C. LAMBRECHTS, «la spécificité du dommage écologique » Colloque de la SFDE, Nice, mars 1991, p. 54

¹⁰.) Idem, p. 74

réparation du dommage causé par suite de la gestion des déchets, ne peut qu'ordonner une remise en état en cas de contravention de grande voirie.

Conclusion partielle

Les insuffisances liées à la mise en œuvre de la réglementation en matière de gestion des déchets dangereux au Bénin sont de plusieurs ordres.

D'abord il y a de sérieuses dissonances entre le contenu de la réglementation et les aptitudes, tant des populations que de l'Etat lui-même, à satisfaire aux prescriptions du droit en vue de la gestion écologiquement rationnelle des déchets. Ainsi, les règles de droit, non seulement sont contraires les unes par rapport aux autres, mais aussi elles se réfèrent parfois à des structures de gestion des déchets qui n'ont jamais été créées ou qui n'existent plus depuis longtemps ou encore ayant perdu toutes attributions en la matière. Certaines installations de traitement de déchets prévues par le droit n'ont jamais été ouvertes par l'Etat, qui d'ailleurs, par manque de moyens, a fini par se désengager totalement de la gestion des déchets depuis quelques années, ouvrant ainsi les activités en la matière, au secteur privé de l'économie. La conséquence, c'est que le coût de la gestion des déchets augmente, obligeant les producteurs de déchets dangereux à se soustraire tout tranquillement de toute gestion écologiquement rationnelle de leurs déchets.

Ensuite, il y a que la répression des infractions en matière de gestion des déchets connaît actuellement beaucoup de difficultés dans sa mise œuvre au Bénin. Ainsi, dans le cadre de la poursuite des infractions on note des difficultés dans la constatation des infractions qui sont dues à l'inefficacité de la police de l'environnement et à la spécificité du droit pénal de la gestion des déchets dangereux. La poursuite proprement dite s'exerce difficilement en raison du manque d'aptitude des agents de poursuite et de la technicité de la matière de la gestion des déchets dangereux. Les personnes susceptibles de poursuivre le délinquant en justice ne sont pas facilement identifiables, la procédure combinant à la fois l'intervention du Procureur de la République avec celle des associations compétentes en matière d'environnement, légalement reconnues et représentatives.

L'inculpation est, elle aussi, source de difficultés, surtout en ce qui concerne la démonstration de la preuve de l'infraction, tout comme la détermination des sanctions.

En matière pénale, les sanctions sont diversifiées et peuvent aller de l'emprisonnement à l'amende, en passant par les peines complémentaires telles que l'interdiction d'exercer

l'activité professionnelle qui a donné l'occasion de commettre le délit et la fermeture de l'établissement en cause.

La question qui se pose, c'est de savoir si en remédiant à toutes ces difficultés du cadre juridique et institutionnel, il est possible de relever le niveau de l'état actuel de la gestion des déchets dangereux au Bénin, et de respecter ainsi les exigences pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux

La réponse à toutes ces questions devra tenir compte du fait que la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux est une émanation de la conscience collective de la communauté internationale. Par conséquent, il faudra prendre en compte les solutions proposées par celle-ci pour satisfaire à cette exigence de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

Ensuite il faut pouvoir prouver l'effectivité de ces solutions de la communauté internationale par une analyse de leur mise en œuvre dans la pratique de gestion des Etats.

C'est sur la base de ces réponses qu'il sera possible d'envisager l'élaboration d'une nouvelle politique de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin.

DEUXIEME PARTIE :

**LE ROLE POTENTIEL DE LA REGLEMENTATION DANS
LA RESOLUTION DES PROBLEMES DE GESTION
ECOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES DECHETS
DANGEREUX AU BENIN**

Dans la première partie tous les arguments possibles ont été mis à contribution pour démontrer que la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux rencontre pour le moment au Bénin de sérieuses difficultés, mais aussi et surtout pour démontrer que ces difficultés tiennent en grande partie des insuffisances du cadre juridique et institutionnel en vigueur au Bénin.

S'il est vrai que l'organisation de la gestion des déchets dangereux est défaillante, est-il si évident que la résolution des problèmes qui se posent dans le cadre de l'organisation juridique et institutionnelle de cette gestion, permettront à celle-ci de mieux se porter, d'être plus effective et plus efficace, en vue de contribuer à un développement durable du pays ? Si oui, quels sont les arguments qui militent en faveur de cette affirmation ? Existe-t-il dans la pratique des Etats en matière de politique de gestion des déchets dangereux, des cas où l'objectif de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux a été atteint exclusivement par mise en place d'un système juridique suffisant cohérent et réaliste ? Enfin, s'il existe effectivement des systèmes d'organisation de la gestion des déchets dangereux où le rôle prépondérant du droit est remarquable, est-il possible de comparer les circonstances d'élaboration et de mise en œuvre de ces systèmes organisationnels de la gestion des déchets dangereux avec celles qui sont celles du Bénin au stade actuel de son développement politique économique et social ?

La réponse à toutes ces questions se trouve indubitablement dans l'analyse des différents systèmes d'organisation de la gestion des déchets dangereux auxquels le Bénin pourrait être lié soit directement soit indirectement.

L'Organisation des Nations Unies regroupe presque tous les Etats du monde. Elle est l'instrument universel de recherche des solutions aux grands problèmes politiques contemporains. Le préambule de la charte de l'Organisation des Nations Unies précise justement à ce sujet, « nous, peuples des Nations Unies, résolu à préserver les générations futures du fléau de la guerre (...), à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international, à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande, (...), avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins. » Dans ce cas, il paraît acceptable de se référer à cette organisation pour analyser les solutions proposées au plan international universel pour la résolution des problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

Dans la même logique, l'Organisation de l'Unité Africaine est un regroupement d'Etats mais à vocation régionale. Le Bénin est un Etat membre de l'O.U.A. qui est l'instrument de l'expression de la politique juridique collective des Etats du continent africain

Sur le continent africain, ce n'est pas seulement au niveau de l'O.U.A. que les Etats élaborent et mettent en œuvre leur politique juridique collective. Il existe aussi des regroupements sous-régionaux au sein desquels les Etats du continent essaient de concilier leurs positions sur les grands problèmes contemporains de politique internationale. La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest est un de ces regroupements.

L'Union européenne est aussi un regroupement d'Etats à caractère régional. C'est un véritable instrument de coordination des politiques nationales des Etats membres, tant dans leurs rapports réciproques que dans les relations internationales multilatérales. La particularité de cette organisation internationale, c'est qu'elle fonctionne sur la base du principe de la supranationalité qui est un principe qui, ayant justement fait ses preuves au niveau de l'Union européenne est déjà accepté aussi par d'autres organisations internationales comme l'Union économique et monétaire de l'Ouest Afrique (UEMOA) et l'Organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA)

Les raisons qui militent en faveur de la prise en considération de l'Union européenne dans le cadre de cette étude sont doubles

Premièrement, l'Union est constituée d'Etats souverains auxquels elle adresse des directives, règlements, résolutions et autres qui sont mis en œuvre par les Etats dans le cadre de leur juridiction respective. Si de l'analyse de cette politique dans le cadre de la gestion des déchets dangereux, l'effectivité de celle-ci est prouvée, il pourrait être suggéré de considérer le Bénin de façon virtuelle comme un Etat de l'Union européenne pour lui proposer une politique de gestion des déchets dangereux basée sur les solutions de l'Union européenne.

Deuxièmement, et c'est peut-être la raison la plus convaincante, c'est qu'il existe déjà un cadre de coopération entre l'Union européenne et les Etats de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Le Bénin, en tant que pays A.C.P. s'inscrit dans le cadre de cette coopération, ce qui lui permet de bénéficier dans le cadre des échanges d'informations, de renseignements et de techniques des acquits de l'Union en matière de politique de gestion des déchets dangereux, mais aussi des moyens matériels et financiers dans le cadre de la mise en œuvre effective de cette politique.

Cependant, il ne faut pas perdre de vue que l'objectif poursuivi, c'est de prouver que le droit peut être un instrument efficace pour les Etats, pour résoudre les problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Pour cela, il faut d'abord prouver

qu'au niveau de chacune de ces institutions, le droit a été non seulement préconisé comme moyen de résolution des problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, mais aussi et surtout que le droit a été effectivement utilisé pour résoudre les problèmes de la gestion des déchets dangereux de façon efficace. Il s'ensuit que le titre premier de cette deuxième partie pourrait être intitulé «la réglementation de la gestion des déchets dangereux : une solution de la communauté internationale » et le titre deuxième «les domaines a réglementer en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin »

TITRE PREMIER : LA REGLEMENTATION DE LA GESTION DES DECHETS DANGEREUX : UNE SOLUTION DE LA COMMUNAUTE INTERNATIONALE

Le droit est un produit social. Là où il y a société, là est le droit. La communauté internationale n'échappe pas à cet adage. En tant que groupe social, elle a nécessairement besoin d'un droit pour réguler les activités susceptibles de nuire à son existence. Il n'est donc point étonnant de constater que la communauté internationale s'appuie sur le droit pour résoudre les problèmes qui se posent aujourd'hui à toute l'humanité en matière de gestion des déchets dangereux.

L'adoption de la solution de la réglementation de la gestion des déchets dangereux a suivi un long processus. En effet, pendant longtemps, les Etats pensaient pouvoir résoudre les problèmes de la gestion des déchets dangereux au moyen d'instruments politiques donc par des résolutions, déclarations et recommandations souvent dépourvues de force juridique obligatoire et auxquelles ils ne se sentent liés que par leur seul bon vouloir. L'échec de la politique internationale basée sur les déclarations successives de décennies des Nations Unies pour le développement a sans doute permis de se rendre compte de l'importance du droit pour résoudre les problèmes de société. En tout cas l'expérience semble réussir en ce qui concerne la gestion des déchets dangereux, principalement avec l'adoption et l'entrée en vigueur de la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination, de la convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique et sur le contrôle et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, l'Accord Régional de Panama de 1992 sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux, et le Règlement n° 259/93/CEE du Conseil du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne.

Chapitre premier : La réglementation comme instrument de la politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies.

Le chapitre premier de ce titre premier est intitulé «la réglementation comme instrument de la politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies » Il s'agit ici, de montrer toute l'importance qui est accordée au niveau de cette organisation à la réglementation de la gestion des déchets dangereux non seulement par l'élaboration et l'adoption d'une règle juridique en la matière, mais surtout à cause de l'insistance de nombreuses résolutions et recommandations sur la nécessité de l'élaboration et de l'adoption d'une telle règle. Cette insistance ne peut être démontrée qu'à travers une analyse de la genèse de la politique de l'Organisation des Nations Unies en matière de gestion des déchets dangereux (section première). Il faudra ensuite démontrer que cette réglementation a eu des effets positifs sur la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Ceci sera fait à partir de l'analyse des acquis de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au moyen du droit dans le cadre de l'ONU, dans la section deuxième intitulée «l'effectivité de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies ».

Section première : La genèse de la politique de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au moyen du droit au niveau de l'Organisation des Nations Unies

Le problème des déchets est aujourd'hui universel. « Bien qu'il ne revête pas encore la même acuité pour tous les Etats, il n'épargne cependant plus aucune région du monde, et est partout l'objet de préoccupations tant au niveau local, national, qu'international »¹.

La gestion des déchets dangereux est une conséquence du développement industriel qui a provoqué dans le monde de nouveaux comportements sociaux, de nouvelles habitudes sociales. Le développement industriel étant un problème d'envergure mondiale, la gestion des déchets dangereux qui est son corollaire, est aussi un problème mondial.

¹.) Mary SANCY, " les déchets Industriels et radioactifs " in Conferencia Internacional De Rio de Janeiro, 28-31 octobre 1991, p. 209

Cependant, le rôle que doit ou que peut jouer le droit dans la résolution de ces problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, n'est pas déductible de la reconnaissance ou de l'acceptation de la gestion des déchets dangereux comme un problème nouveau de la politique internationale. En conséquence, il faut prouver l'importance de ce rôle du droit. Ce qui suppose une analyse historique de la gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies.

Paragraphe premier : Le recours à la réglementation en vue de la gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'ONU.

La démonstration du recours à la réglementation en vue de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux suppose une analyse des actions de la communauté internationale face à l'accumulation des déchets dangereux depuis les origines du développement industriel. Ces actions de la communauté internationale sont incontestablement l'expression d'une prise de conscience générale, collective et commune sur les dangers qui menacent l'humanité tout entière, du fait de l'accumulation sans cesse croissante des déchets dangereux par suite de leur gestion écologiquement non rationnelle.

Ces actions de la communauté internationale en vue de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux pourraient être appréciées sous deux aspects. Il y a celles qui se rapportent à la protection de l'environnement en général, et celles plus spécialement consacrées à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

A) Les actions en vue de la protection de l'environnement en général

Les actions de la communauté internationale en vue de la protection de l'environnement peuvent se résumer dans les différentes conférences internationales consacrées, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, à la protection de l'environnement. Dans ce cadre, trois conférences paraissent fondamentales, de notre point de vue : Il s'agit des conférences de Lake Success de 1949 sur la conservation des ressources naturelles, de Stockholm de 1972 sur l'environnement et le développement humain et de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement. On pourrait ne plus insister sur la Conférence de Lake Success de 1949, en raison de son caractère très ancien, mais surtout parce que les conférences de Stockholm de 1972 et de Rio de 1992 en ont largement tenu compte.

1.) **La Conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement et le développement humain**

La première grande action internationale d'envergure universelle en matière de protection de l'environnement reste incontestablement la conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement.

A la fin des années 60 du XXème siècle, la prise de conscience des atteintes à l'environnement était devenue suffisamment étendue pour susciter une convergence des mouvements politiques et des prises de positions à l'échelle planétaire. Jusqu'alors, les mesures de protection de l'environnement, qui avaient déjà été prises à l'échelle internationale, n'avaient que des aspects relativement ponctuels. "A la fin des années 60, ce qui se met en place, ce sont les éléments d'une idéologie globale soulignant les mérites de la protection de la biosphère, dont les éléments constituent un tout."² Effectivement, c'est en 1968, à la session de printemps du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies, que la Suède a proposé la réunion d'une Conférence sur le milieu humain. Le Conseil a approuvé cette proposition et l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies l'a adoptée dans sa résolution 2398 (XXIII) du 3 décembre 1968. Selon cette résolution, la Conférence devrait attirer l'attention des gouvernements et de l'opinion publique sur «l'importance et l'urgence de la question de l'environnement et en circonscrire les aspects qui se prêteraient le mieux à une solution par la voie d'une coopération et d'une entente sur le plan international. »³

La Conférence ne devait donc pas se borner à encourager une action, mais elle devait plutôt fournir des principes directeurs et faire en sorte que les pays en voie de développement puissent éviter que les problèmes environnementaux auxquels faisaient face déjà les pays développés, se posent à eux dans l'avenir. Par ailleurs, en adoptant à sa session de 1970 la Stratégie internationale du développement pour la deuxième Décennie des Nations Unies pour le développement, l'Assemblée générale a aussi lancé un appel à l'action où elle invitait les gouvernements à intensifier «les efforts nationaux et internationaux pour arrêter la détérioration du milieu humain et pour prendre des mesures en vue de l'améliorer et de promouvoir des activités qui aideront à maintenir l'équilibre écologique dont dépend la survie de l'espèce humaine. »⁴ C'est à juste titre que M. Strong qui a dirigé le secrétariat de la Commission préparatoire de la Conférence de Stockholm, déclarait que «le problème de l'aménagement de l'environnement dans l'intérêt général de l'humanité, est de tous les grands

².) Jean- Luc Mathieu, La protection internationale de l'environnement, Paris, PUF, 1991, p 37 et s

³.) Doc. O P I /433-71-5M du service de l'information de l'Organisation des Nations Unies, L'environnement. Les Nations Unies affrontent une nouvelle tâche, p. 8

⁴.) Idem, p. 8

problèmes qui se soient jamais posé ou qui se poseront à l'homme, le plus typique des problèmes internationaux. »⁵

La Conférence des Nations Unies sur l'environnement, s'est réunie à Stockholm du 5 au 16 juin 1972. Elle a reconnu la nécessité «d'adopter une conception commune et des principes communs qui inspireront et guideront les efforts des peuples du monde en vue de préserver et d'améliorer l'environnement. »⁶ La conférence de Stockholm de 1972 a clairement déclaré que «Défendre et améliorer l'environnement pour les générations présentes et à venir, est devenu pour l'humanité un objectif primordial, une tâche dont il faudra coordonner et harmoniser la réalisation avec celle des objectifs fondamentaux déjà fixés de paix et de développement économique et social dans le monde entier ».⁷

La conférence de Stockholm affiche ainsi clairement les objectifs de la politique internationale en matière de gestion de l'environnement en général, et en matière de gestion des déchets en particulier. Il s'agit de défendre et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et à venir. La Déclaration de Stockholm a consacré deux de ses vingt-six principes aux problèmes de pollution. Le principe 6 de la Déclaration souligne que «les rejets de matières toxiques ou d'autres matières et les dégagements de chaleur en des quantités ou sous des concentrations telles que l'environnement ne puisse plus en neutraliser les effets, doivent être interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles. », et invite à encourager «laa lutte légitime des peuples de tous les pays contre la pollution. ». Quant au principe 7, il invite les Etats à prendre toutes les mesures possibles «pour empêcher la pollution des mers par des substances qui risquent de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques et à la vie des organismes marins, de porter atteinte aux agréments naturels ou de nuire à d'autres utilisations légitimes de la mer. »⁸

L'importance de la question de la protection de l'environnement était aussi clairement confirmée par M.U. Thant, alors Secrétaire général de l'ONU, lorsqu'il déclarait : « des pieuses espérances, des promesses de dernière heure et un effort tardif d'autodiscipline ne suffiront pas à mettre fin aux dommages causés à la Terre et à ses ressources. »⁹ Selon l'ancien Secrétaire général de l'ONU, la nécessité et l'urgence de la prise de mesures

⁵.) Doc. O P I /433-71-5M du service de l'information de l'Organisation des Nations Unies, L'environnement. Les Nations Unies affrontent une nouvelle tâche, p. 8

⁶.) Doc. ONU A/CONF.48/14 p. 2

⁷.) idem, p. 2

⁸.) idem, p. 2

⁹.) Doc. O P I /433-71-5M du service de l'information de l'Organisation des Nations Unies, OP. CIT. p. 10

efficaces pour protéger l'environnement exigeaient la mise en place d'une «autorité mondiale» étroitement liée à l'Organisation des Nations Unies, devant permettre «d'entreprendre la tâche délicate qui consiste à établir un compromis praticable entre les gouvernements et les divers intérêts sur les questions concernant le milieu humain »¹⁰. Cette Autorité devrait avoir la possibilité, le cas échéant, de prendre des mesures de police et de faire exécuter ses décisions, toutes choses qui demandaient aux Etats de s'écarter «des voies jusqu'ici sacro-saintes de la souveraineté nationale ».¹¹

Après la conférence de Stockholm de 1972, c'est celle de Rio de 1992 qui a précisé les objectifs et les buts de la politique internationale en matière de protection de l'environnement.

2.) La conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement

La Conférence des Nations Unies de Rio en 1992 sur l'environnement et le développement a précisé et développé la politique internationale multilatérale en matière de protection de l'environnement. L'un des intérêts de la conférence de Rio de 1992, c'est d'avoir clairement identifié les différents aspects de la protection de l'environnement pour lesquels des actions concrètes ont été prévues. Ainsi, dans le cadre de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, l'Agenda 21 des Nations Unies fait remarquer que : "la maîtrise effective de la production, du stockage, du traitement, du recyclage et de la réutilisation, du transport, de la récupération et de l'élimination des déchets dangereux est de la plus haute importance pour la santé de l'homme, la protection de l'environnement, la gestion des ressources naturelles et un développement viable. »¹²

L'Agenda 21 définit les objectifs globaux de la politique internationale de la gestion des déchets dangereux. Il s'agit «de prévenir dans toute la mesure du possible et de minimiser la production de déchets dangereux, ainsi que de traiter les déchets de manière telle que la santé et l'environnement n'en pâtissent pas. »¹³.

En ce qui concerne les buts de cette politique, l'Agenda 21 souligne qu'il s'agira de :

« a) Prévenir ou réduire au minimum la génération de déchets dangereux, dans le cadre d'une approche globale, intégrée et plus propre de la production ; éliminer les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou les réduire à un minimum compatible avec la gestion

¹⁰ .) Doc. O P I /433-71-5M du service de l'information de l'Organisation des Nations Unies, OP. CIT. p. 10

¹¹ .) idem, p. 10

¹² .) http://www.health.fgov.be/biblio/agendaé&/fr/chapitre_fr_20.htm Agenda 21, Chapitre 20 : gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux,

¹³ .) http://www.health.fgov.be/biblio/agendaé&/fr/chapitre_fr_20.htm Agenda 21, Chapitre 20 : gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux, 20. 6

écologiquement rationnelle et efficace de ces déchets ; poursuivre des entreprises de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, en respectant le plus possible le principe d'autosuffisance du pays d'origine. Les mouvements transfrontières qui ont lieu devraient avoir des motifs écologiques et économiques et relever d'accords entre tous les Etats concernés ;

b) Ratifier la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et élaborer sans tarder des protocoles connexes, tels que le Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation, et des mécanismes et des directives pour faciliter l'application de la Convention ;

c) Obtenir la ratification et l'application intégrale par les pays concernés de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique et le contrôle de leurs mouvements transfrontières et élaborer sans tarder un protocole sur la responsabilité et l'indemnisation ;

d) Eliminer toute exportation de déchets dangereux à destination de pays qui, individuellement ou par accords internationaux, interdisent l'importation de ces déchets, par exemple, parties contractantes à la Convention de Bamako, à la quatrième Convention de Lomé ou à d'autres conventions pertinentes énonçant cette interdiction. »¹⁴

Sur les quatre buts que l'Agenda 21 assigne à la politique internationale de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, deux sont exclusivement consacrés à la nécessité de la réglementation de cette gestion. Effectivement, les points b) et c) du paragraphe 20.7 du chapitre 20 de l'Agenda 21, en suggérant aux Etats, d'une part, la ratification de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et l'élaboration sans tarder des protocoles connexes, tels que le Protocole sur la responsabilité et l'indemnisation, et des mécanismes et des directives pour faciliter l'application de la Convention, d'autre part, l'obtention de la ratification et l'application intégrale par les pays concernés de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique et le contrôle de leurs mouvements transfrontières et l'élaboration sans tarder d'un protocole sur la responsabilité et l'indemnisation, confirme par la même occasion l'importance du droit dans la résolution des problèmes que pose la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux à la communauté internationale.

¹⁴) http://www.health.fgov.be/biblio/agenda&fr/chapitre_fr_20.htm Agenda 21, Chapitre 20 : gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, y compris la prévention du trafic international illicite de déchets dangereux, 20.7

B) Les actions spéciales de la communauté internationale en vue de la promotion et du développement de la politique internationale en matière de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux

Les actions spéciales de la communauté internationale en vue de la promotion et du développement de la politique internationale en matière de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux démontrent encore plus clairement toute l'importance que la communauté internationale accorde à la réglementation de la gestion des déchets dangereux. En effet, tous textes qui ont été élaborés et adoptés au plan international avant la convention de Bâle qui consacre définitivement le rôle primordial du droit dans la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, mettaient déjà l'accent sur la nécessité de l'élaboration d'une telle convention. C'est le cas du Programme de Montevideo du 06 novembre 1981, des Lignes directrices et Principes du Caire du 09 novembre 1985 ainsi que des Lignes et Principes directeurs ou Directives de Londres du 10 février 1987, sur l'échange de renseignements relatifs au commerce, à l'utilisation et à la manipulation des substances chimiques potentiellement dangereuses en particulier des pesticides.

1) Le Programme de Montevideo du 06 novembre 1981

Le Conseil d'administration du PNUE a institué en 1981 une réunion spéciale d'Experts Gouvernementaux en droit de l'environnement afin d'identifier les sujets pouvant accroître la coopération mondiale et régionale dans le domaine de l'environnement. La première réunion de ces experts s'est tenue à Montevideo (Uruguay) du 28 octobre au 6 novembre 1981 et a adopté un Programme dit de Montevideo. Ce programme contient des conclusions et des recommandations mettant en évidence diverses questions environnementales importantes, telles que le transport, la manipulation et l'élimination de déchets toxiques et dangereux, suggérant la préparation de directives et de principes qui pourraient mener à une convention mondiale sur les déchets dangereux.

2) Les lignes directrices et principes du Caire de 1985

En application de la décision 10/24 du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement, un Groupe de travail spécial constitué d'experts de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux a été créé et chargé d'examiner des lignes directrices ou des principes sur le transport, la manutention (y compris le stockage) et l'élimination écologiquement rationnelle des déchets toxiques et dangereux. La troisième session du Groupe de travail s'est tenue au Caire du 4 au 9 novembre 1985. A l'issue de cette session, le groupe de travail a adopté les "Lignes directrices et Principes du Caire concernant la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux".

L'ensemble de lignes directrices et principes du Caire a été établi à l'intention des gouvernements afin de les aider à élaborer des politiques de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Ces lignes directrices générales portent sur la gestion des déchets dangereux depuis leur production jusqu'à leur élimination finale. Elles visent, notamment, à résoudre le problème des mouvements transfrontières de tels déchets, ce qui appelle une coopération internationale entre pays exportateurs et pays importateurs, du fait de la responsabilité conjointe dont ils sont investis en ce qui concerne la protection de l'environnement mondial.

L'intérêt des lignes directrices et principes du Caire, c'est non seulement de proposer une définition des déchets, mais surtout de proposer un processus de gestion des déchets. Ainsi, selon les principes et lignes directrices du Caire, on entend par "déchets" toutes matières considérées comme telles, ou comme telles par la loi, dans l'Etat où elles se trouvent ou dans l'Etat à travers lequel ou vers lequel elles sont transportées. Les "déchets dangereux" sont des déchets - autres que les déchets radioactifs - qui, en raison des dangers qu'ils présentent, ou pourraient présenter pour la santé ou pour l'environnement, soit par eux-mêmes, soit lorsqu'ils entrent en contact avec d'autres déchets, du fait de leur réactivité chimique, ou de leurs propriétés toxiques, explosives, corrosives ou autres, sont définis juridiquement comme étant dangereux dans l'Etat où ils sont produits, dans l'Etat où ils sont éliminés, ou dans l'Etat par lequel ils transitent.

Le terme gestion est clairement défini comme constituant un tout, comprenant la collecte, le transport (y compris les mouvements transfrontières), le stockage (y compris l'entreposage aux points de transfert), le traitement et l'élimination des déchets dangereux.

Les lignes directrices et principes du Caire apportent également une précision sur la notion de pollution qui consiste dans l'introduction directe ou indirecte par l'homme de déchets dangereux dans l'environnement lorsqu'elle entraîne un risque quelconque pour la santé humaine ou la vie végétale ou animale, endommage les ressources biologiques ou les écosystèmes, dégrade les valeurs d'agrément, ou porte atteinte aux autres utilisations légitimes de l'environnement.

L'ensemble des lignes directrices et principes du Caire énonce deux principes d'action pour les Etats. Ces principes sont :

- 1) Le principe de la réduction des mouvements transfrontières des déchets dangereux devant se traduire par l'adoption par les Etats, soit par le biais de législations, soit par d'autres voies, des mesures nécessaires pour protéger la santé de l'homme et l'environnement contre les dommages occasionnés par la production et la gestion des

déchets dangereux. Ce qui équivaut notamment à faire en sorte que les mouvements transfrontières de déchets dangereux soient réduits au minimum compatible avec une gestion efficace et écologiquement rationnelle de ces déchets.

- 2) Le principe de la conformité de la gestion des déchets dangereux aux règles de droit international applicables à la protection de l'environnement. Il se traduit par l'adoption par les Etats de toutes les mesures possibles pour veiller à ce que la gestion des déchets dangereux soit conforme aux règles du droit international applicables à la protection de l'environnement.

A ces deux principes, il faut ajouter le principe de la non-discrimination par lequel chaque Etat s'assure que, dans la zone relevant de sa juridiction, on applique aux déchets dangereux destinés à être exportés, des mesures de contrôle au moins aussi strictes que celles qui sont appliquées aux déchets qui restent sur son territoire.

3) Les lignes et principes directeurs sur l'échange de renseignements relatifs au commerce, à l'utilisation et à la manipulation des substances chimiques potentiellement dangereuses en particulier des pesticides (Les directives de Londres)

Par sa décision 10/24, le Conseil d'administration du PNUE a autorisé le Directeur exécutif à convoquer, entre autres, une réunion d'experts gouvernementaux afin d'examiner des lignes ou principes directeurs sur l'échange de renseignements relatif au commerce, à l'utilisation et à la manutention des substances chimiques potentiellement dangereuses, en particulier des pesticides. Conformément à cette décision, le Groupe de travail spécial constitué d'experts en échange de renseignements sur les substances chimiques potentiellement dangereuses (notamment les pesticides) qui font l'objet du commerce international a été créé et a adopté à sa troisième session, à Londres du 4 au 10 février 1987, les Directives de Londres applicables à l'échange de renseignements sur les produits chimiques qui font l'objet du commerce international.

Le recueil de directives de Londres s'adresse aux gouvernements afin de les aider à accroître les conditions de sécurité dans le domaine chimique dans tous les pays grâce à l'échange d'informations relatives aux produits chimiques faisant l'objet d'un commerce international. Ces directives sont donc destinées à améliorer la bonne gestion des produits chimiques grâce à l'échange d'informations scientifiques, techniques, économiques et juridiques.

4) **La conférence de plénipotentiaires sur la convention mondiale sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination.**

La Conférence de plénipotentiaires sur la Convention mondiale sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux a été convoquée par le Directeur exécutif du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) conformément à la décision 14/30, adoptée par le Conseil d'administration du PNUE le 17 juin 1987. La Conférence s'est réunie du 20 au 22 mars 1989 au Centre européen de commerce mondial et de congrès de Bâle. Tous les Etats avaient été invités à participer à la Conférence et celle-ci a effectivement eu une participation massive des Etats et des organisations internationales, tant gouvernementales que non gouvernementales.¹⁵

Le nombre impressionnant des participants à la conférence de Bâle fait dire qu'il y a une véritable prise de conscience collective sur les risques de danger pour l'humanité d'une gestion écologiquement irrationnelle des déchets dangereux.

Le principal document qui a servi de base aux délibérations de la Conférence était le projet de Convention sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Sur la base des délibérations du Comité plénier, la conférence a adopté, le 22 mars 1989, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination.

L'objectif de la Convention de Bâle est de définir les obligations des Etats Parties en vue de :

- réduire les mouvements transfrontières de déchets soumis à la Convention à un minimum compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace de ces déchets ;
- réduire au minimum la production et la toxicité des déchets dangereux et assurer leur gestion écologiquement rationnelle (notamment les opérations d'élimination et de récupération) le plus près possible du lieu de production ;
- aider les pays en développement à assurer la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et des autres déchets qu'ils produisent.

La Conférence de Bâle a aussi adopté 8 résolutions pour développer et appliquer la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination.

L'adoption de la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination a été dictée par les dommages que

¹⁵ .) voir annexe 11 Liste des Etats et Organisations internationales ayant participé à la conférence de Bâle des plénipotentiaires sur la convention mondiale sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets

les déchets dangereux et d'autres déchets ainsi que les mouvements transfrontières de ces déchets risquent de causer à la santé humaine et à l'environnement, par la menace croissante que représentent pour la santé humaine et l'environnement la complexité grandissante et le développement de la production de déchets dangereux et d'autres déchets et leurs mouvements transfrontières et surtout par la conviction de la communauté internationale que la manière la plus efficace de protéger la santé humaine et l'environnement des dangers que représentent ces déchets consiste à réduire leur production au minimum du point de vue de la quantité et/ou du danger potentiel. Ces fondements de la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination vont dans le sens de la réalisation de la coopération internationale par la résolution des problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire, ainsi que le veut la Charte de l'Organisation des Nations Unies en son article premier, point 3.

Paragraphe deuxième : La réglementation comme solution consacrée par la convention de Bâle pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux

L'adoption de la convention de Bâle de 1989 est l'expression concrète de la conviction de la communauté internationale que la réglementation est un moyen efficace pour résoudre les problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Cette convention adoptée le 22 mars 1989 sous l'égide du PNUE, se singularise sur deux points essentiels au moins.

La première particularité de cette convention concerne le délai exceptionnellement bref mis pour son élaboration et son adoption. En effet, la décision de convoquer une conférence internationale sur la question des activités liées aux mouvements transfrontières de déchets dangereux a été prise en 1987 et en 1989 déjà, cette conférence s'est réunie avec pour résultat l'adoption de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination. Du point de vue de la durée classique des réunions des conférences de codification du droit international, il s'agit là d'une véritable révolution, surtout que la conférence portait sur un sujet entièrement nouveau pour le droit international tant du point de vue du droit coutumier que du droit conventionnel.

Cette convention était aussi un véritable défi de par son objet. En effet la question de la gestion des déchets dangereux, «expose, plus que tout autre problème écologique, à la

passion et à la révolte parce qu'il est directement attentatoire à la vie humaine et interpelle la conscience morale de l'humanité. »¹⁶

Dès le préambule, la Convention exprime en cinq points les idées fondamentales qui doivent constituer le fondement des mouvements transfrontières de déchets dangereux. Il s'agit de :

- la reconnaissance du droit souverain de tout Etat d'interdire l'entrée ou l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets d'origine étrangère sur son territoire ;
- la reconnaissance de l'émergence d'un sentiment croissant favorable à l'interdiction des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination dans d'autres Etats en particulier dans les Etats ne disposant pas de moyens adéquats de traitement de tels déchets ;
- l'affirmation de la prévalence en matière de mouvements transfrontières de déchets dangereux d'un principe que l'on qualifiera de «producteur-éliminateur », applicable dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace des déchets dangereux ;
- l'exigence que les mouvements transfrontières des déchets dangereux de l'Etat de production vers un autre Etat ne soient autorisés que lorsqu'ils sont réalisés dans des conditions ne présentant aucun danger pour la santé humaine et l'environnement ;
- la consécration de l'idée selon laquelle un contrôle accru des déchets dangereux encouragerait une gestion écologiquement rationnelle desdits déchets et aurait pour conséquence une réduction du volume des mouvements transfrontières des déchets dangereux.

Pour rester dans la logique de ces cinq points fondamentaux pour la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, la Convention en son article 4 dispose que «chaque partie prend les dispositions voulues pour veiller à ce que la production de déchets dangereux et d'autres déchets, à l'intérieur du pays, soit réduite au minimum, compte tenu des considérations sociales, techniques et économiques. »¹⁷

La Convention souligne aussi que l'élimination de ces déchets devra s'effectuer dans un lieu aussi proche que possible de celui de leur «production», pour réduire leurs transports internationaux et interdit certains mouvements transfrontières de déchets dangereux, particulièrement ceux à destination d'un Etat-Partie à la convention, qui a décidé d'interdire de telles importations, des Etats non parties à la Convention et aussi à destination du Continent

¹⁶) Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, op. cit., p. 310

¹⁷) voir le texte de la convention dans le Journal officiel des Communautés européennes n° L 39 du 16 février 1993 page 3

Antarctique. Sont aussi interdits les transports de déchets dangereux à destination d'un Etat qui, tout en autorisant ces mouvements, n'a pas donné son accord explicite à une opération précise d'importation.

Ne sont autorisés les mouvements transfrontières de déchets dangereux que vers des pays ayant des installations d'élimination permettant leur «gestion économiquement rationnelle », c'est-à-dire rendant possibles toutes «mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux ou d'autres déchets sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets», et ce sont les pays d'exportation qui doivent s'assurer que telle est bien la situation dans les pays qui accepteraient de recevoir les déchets.

Tous les mouvements transfrontières, autorisés dans leur principe, sont alors soumis à de minutieuses procédures comportant notamment : notifications officielles avec accusés de réception ; élaboration de contrats entre exportateur et éliminateur «spécifiant une gestion économiquement rationnelle des déchets» ; documents écrits accompagnant des déchets de leur lieu d'origine au lieu d'élimination ; garanties portant sur les entreprises habilitées aux transports et à l'élimination ; l'emballage et l'étiquetage ; les assurances, etc.

La Convention de Bâle consacre ainsi un certain nombre de principes fondamentaux en matière de mouvements transfrontières de déchets dangereux et diverses normes juridiques complémentaires dont la violation en particulier de celles relatives aux conditions de transfert de déchets, fait de tout mouvement transfrontière de déchets dangereux un trafic illicite de ces déchets.

Enfin, comme pour renforcer l'importance de l'action juridique en matière de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, la convention autorise les Parties à «conclure des accords ou arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets avec des Parties ou des non Parties à condition que de tels accords ou arrangements ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets »¹⁸ telle que prescrite dans la Convention elle-même. Ces accords ou arrangements doivent énoncer des dispositions qui ne sont pas moins écologiquement rationnelles que celles prévues dans la Convention.

La convention met aussi l'accent sur la réglementation de la gestion des déchets dangereux au plan interne des Etats. Ainsi, en application de la décision 11/5 de la deuxième réunion de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle, instituée par l'article 15 de la

¹⁸.) Voir article 11 de la convention dans : Journal officiel des Communautés européennes n° L 39 du 16 février 1993 page 3

convention, relative au "Modèle de législation nationale applicable au mouvement transfrontière et à la gestion de déchets dangereux", le Secrétariat de la Convention de Bâle a publié et diffusé auprès des Parties et des non-Parties, la nouvelle version de la législation nationale type relative aux éléments qu'il est proposé d'insérer dans les lois nationales sur la gestion des déchets dangereux et autres déchets et le projet de modèle de loi nationale applicable au contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et autres déchets et de leur élimination.

Selon ce modèle de législation nationale type relative aux éléments qu'il est proposé d'insérer dans les lois nationales sur la gestion des déchets dangereux et autres déchets, l'objet de la loi nationale doit viser à réduire le plus possible la production de déchets dangereux ou d'autres déchets, ainsi qu'à favoriser leur gestion écologiquement rationnelle. Pour cela, la loi nationale doit préciser l'autorité, qui doit être chargée de réglementer la production et la gestion de déchets dangereux et autres déchets. Cette autorité peut être un ministère, un organe officiel ou toute autre personne morale.

La loi nationale doit aussi préciser le sens de certaines notions qui rentrent dans le processus de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Il s'agit entre autres des notions de "déchets dangereux", "autres déchets", "gestion", "collecte", "transport", "élimination", «surveillance du site d'élimination», "site ou installation agréé", "stockage", et enfin, de la notion de personne".

Le modèle de loi nationale applicable au contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et autres déchets et de leur élimination suggère qu'il faille entendre par "Déchets dangereux" les substances ou objets qui sont éliminés ou qui doivent être éliminés ou qu'il est nécessaire d'éliminer, et qui appartiennent à l'une des catégories à annexer à la loi, sauf s'ils ne possèdent aucune des caractéristiques de matières explosives, inflammables, solides inflammables, de matières ou déchets qui, au contact de l'eau, émettent des gaz inflammables, de matières comburantes, toxiques aiguës, infectieuses, corrosives, de matières libérant des gaz toxiques au contact de l'air ou de l'eau, des matières écotoxiques qui, s'ils sont rejetés, provoquent ou risquent de provoquer, par bioaccumulation et/ou effets toxiques sur les systèmes biologiques, des impacts nocifs immédiats ou différés sur l'environnement, et enfin, des matières susceptibles après élimination de donner lieu, par quelque moyen que ce soit, à une autre substance, par exemple un lixiviat, possédant l'une des caractéristiques énumérées ci-dessus.

Les «autres déchets» sont des substances ou des objets qui sont éliminés, ou qui doivent être éliminés, ou qu'il est nécessaire d'éliminer, et qui appartiennent soit à la catégorie

des déchets ménagers collectés, soit à celle des résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers.

La "Gestion" s'entend, de la collecte, du transport et de l'élimination de déchets dangereux et/ou d'autres déchets, y compris de la surveillance des sites d'élimination.

Contrairement à la convention de Bâle qui n'en donne pas de définition, le modèle de loi nationale retient que la collecte s'entend de la collecte, y compris le mélange, la mise en masse et le tri écologiquement rationnel des déchets, et le stockage intermédiaire sur un site ou dans des installations agréées, de déchets dangereux et autres déchets, y compris les déchets produits en petite quantité.

Le "Transport" s'entend du mouvement de déchets dangereux depuis le lieu où ils sont produits jusqu'à leur arrivée au site d'élimination, tandis que l'élimination s'entend de toute opération ne débouchant pas sur une possibilité de récupération ou de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct, ou toute autre utilisation des déchets ou débouchant sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct, ou toute autre utilisation des déchets et qui concernent des matières qui sont considérées ou légalement définies comme déchets dangereux et qui auraient du moins subis l'une des opérations ne débouchant pas sur une possibilité de récupération ou de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct, ou toute autre utilisation des déchets.

La "Surveillance du site d'élimination" s'entend de la surveillance d'un site d'élimination encore utilisé ainsi que d'un site qui ne l'est plus,

Un "Site ou installation agréé" s'entend d'un site ou d'une installation d'élimination agréé en vertu d'une autorisation écrite de l'autorité.

Le "Stockage" s'entend du stockage des déchets pendant une période d'une durée minimale acceptable dans des conditions qui empêcheront leur rejet dans le milieu jusqu'au moment où l'on disposera d'installations appropriées de récupération, de traitement ou d'élimination.

La "Personne" s'entend de toute personne physique ou morale.

Selon le modèle de loi nationale applicable au contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et autres déchets et de leur élimination, l'autorité pourrait être un ministère, un organe officiel ou toute autre personne morale. Il pourrait s'agir de l'autorité compétente visée à l'article 5 de la convention de Bâle.

Les obligations de l'autorité pourraient consister à :

- assurer la surveillance des effets sur la santé des personnes et sur l'environnement de la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets,

- encourager l'adoption de nouvelles techniques écologiquement rationnelles ayant pour objet de réduire le plus possible la production de déchets dangereux ou d'autres déchets,
- veiller à ce que dans la mesure du possible les installations appropriées de récupération et d'élimination soient situées le plus près possible des sites où sont produits les déchets dangereux et autres déchets, et, selon qu'il convient, qu'un réseau intégré de ces installations soit créé,
- mettre au point des arrangements aux fins de financement de l'assistance nécessaire en cas de situation d'urgence au niveau tant national que local,
- prendre des mesures préventives et encourager et faciliter leur adoption.

L'autorité doit veiller à ce que les déchets dangereux ne soient pas mélangés avec des déchets non dangereux sauf si celui qui produit, collecte, stocke, transporte ou élimine les déchets démontre que leur mélange est moins dangereux pour l'environnement.

La réglementation nationale doit aussi obliger toute personne participant à la gestion des déchets dangereux et autres déchets à prendre les mesures nécessaires pour prévenir la pollution due aux déchets dangereux et aux autres déchets du fait de cette gestion et, si une telle pollution se produit, pour minimiser ses conséquences pour la santé humaine et l'environnement, et prescrire à toute personne désireuse de collecter, transporter ou éliminer des déchets dangereux ou d'autres déchets à demander l'autorisation d'exercer une telle activité.

L'autorisation d'exercer une ou des activités de gestion des déchets dangereux accordée par une autorité engendre pour celle-ci des obligations très précises. Il s'agit entre autres de :

- surveiller les activités menées en application de cette autorisation et, si les conditions de celle-ci n'ont pas été respectées, de les modifier selon que de besoin.
- Exiger de ceux qui produisent des déchets à mettre au point des plans de gestion de ces déchets, qui peuvent être revus par l'autorité pour faire en sorte qu'ils soient conformes à l'objet de la loi nationale sur la gestion des déchets dangereux.
- Enregistrer les autorisations accordées en application de la législation,
- Exiger des détenteurs d'autorisation la tenue d'un registre dans lequel ils consignent les quantités, le type, la nature et l'origine des déchets dangereux et autres déchets qu'ils ont produits, collectés, stockés, transportés, récupérés ou éliminés,
- N'autoriser le transport des déchets à partir du site de production que si les emballages et les conteneurs nécessaires à leur transport portent des étiquettes les identifiant clairement et visiblement et qu'un document de mouvement accompagne le chargement.

- Obliger quiconque produit, collecte, stocke, transporte ou élimine des déchets dangereux et d'autres déchets à veiller à ce que ses employés soient convenablement formés à la manutention desdits déchets à communiquer à l'autorité chaque année les mesures qu'il a prises pour s'assurer que ses employés ont bien la formation requise.
- Obliger la personne qui produit, collecte, stocke, transporte ou élimine des déchets dangereux et d'autres déchets à disposer d'un plan d'intervention d'urgence approuvé par l'autorité, à maintenir à jour ce plan et à s'assurer que tous les employés ont le niveau d'instruction et de formation nécessaire pour en bien assurer l'application.¹⁹

La législation type habilite l'autorité à retirer toute autorisation en cas de violation des dispositions de la loi nationale sur la gestion des déchets dangereux.

Section deuxième : L'effectivité de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies

L'effectivité de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux n'est peut-être plus à démontrer. En effet, contrairement à la Charte des droits et devoirs économiques des Etats qui n'a jamais pu entrer en vigueur parce que n'ayant pas rassemblé le nombre de ratifications nécessaires pour cela, la convention de Bâle est aujourd'hui acceptée par la majorité des Etats de la planète²⁰ et produit les effets nécessaires de droit. Au nombre de ses acquis, on pourrait citer les réunions de la conférence des Parties et l'adoption par la cinquième réunion du premier protocole à la convention de Bâle, c'est-à-dire, le Protocole de Bâle de 1999 sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux.

Cependant, il faut reconnaître que la réglementation de la gestion des déchets dangereux n'est pas pour autant exempte de difficultés, voire d'insuffisances. Celles-ci sont en grande partie dues au fait que la réglementation internationale de la gestion des déchets dangereux reste soumise à la règle classique d'applicabilité des sources conventionnelles du droit international qui est l'expression du consentement à être lié.

¹⁹.) Voir le rapport de la 5^{ème} réunion de la conférence des Parties à la convention de Bâle, <http://www.unep.ch/basel/COP5/predocs/fre/cop5-21f.pdf>

²⁰.) Voir état des ratifications de la convention de Bâle : <http://www.basel.int/ratif/ratif.html>

Paragraphe premier : Les acquis de la politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans le cadre de l'ONU et son influence possible sur l'élaboration d'une politique de gestion au Bénin.

La politique de gestion des déchets dangereux telle qu'elle se réalise déjà au niveau de l'Organisation des Nations Unies est destinée à permettre une gestion écologiquement rationnelle desdits déchets au niveau de chaque Etat du monde pris isolément.

A) Les atouts de la politique de gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'ONU.

La convention de Bâle dans sa mise en œuvre progressive codifie et développe progressivement le droit international de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Ainsi, à la première Conférence des Parties à la Convention de Bâle qui s'est tenue en Uruguay les 3 et 4 décembre 1992, les pays du Groupe des 77 avaient demandé l'interdiction totale de toutes les exportations de déchets dangereux des pays membres de l'OCDE vers des pays non-membres de l'OCDE. La deuxième réunion de la conférence des Parties à la convention de Bâle en reconnaissant que les mouvements transfrontières de déchets dangereux à partir de pays membres de l'OCDE vers des pays non-membres de l'OCDE risquent fort de ne pas constituer une gestion écologiquement rationnelle comme l'exige la Convention de Bâle, a décidé d'interdire immédiatement tous les mouvements transfrontières de déchets dangereux qui sont destinés à l'élimination finale à partir des pays membres de l'OCDE vers des pays non-membres de l'OCDE, de réduire progressivement jusqu'au 31 décembre 1997, et d'interdire à partir de cette date, tous les mouvements transfrontières de déchets dangereux qui sont destinés à des opérations de recyclage ou de récupération à partir des pays membres de l'OCDE vers des pays non-membres de l'OCDE et que tout pays non-membre de l'OCDE, où il n'existe pas une interdiction nationale sur les importations de déchets dangereux et qui permet l'importation de déchets dangereux à partir de pays membres de l'OCDE pour des opérations de recyclage ou de récupération [jusqu'au 31 décembre 1997] informe le Secrétariat de la Convention de Bâle qu'il autorise l'importation, à partir d'un pays membre de l'OCDE, de déchets dangereux pour le recyclage ou la récupération en précisant les catégories de déchets dangereux acceptables, les quantités à importer, les procédés spécifiques de recyclage/récupération à utiliser et la destination finale/élimination des résidus provenant des opérations de recyclage/récupération.²¹

²¹ .) Voir Décision 11/12 du document UNEP/CHW. 2/30 du 25 mars 1994

En ce qui concerne les déchets radioactifs qui ne sont pas couverts par la Convention comme déchets dangereux, la première réunion de la conférence des Parties à la convention de Bâle avait adopté la décision 1/6 sur l'harmonisation des procédures de la Convention de Bâle et du Code de pratique pour les transactions internationales portant sur les déchets radioactifs. La conférence des Parties à sa deuxième réunion a accepté l'adoption du Code pour la sécurité du transport maritime des combustibles nucléaires irradiés, du plutonium et des déchets fortement radioactifs dans des récipients et a demandé au Secrétariat de la Convention de Bâle de poursuivre sa coopération avec l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation maritime internationale (OMI) aux fins d'application du Code.

Il faut peut-être souligner à ce sujet que dans le cadre de la coopération internationale, le Comité de la gestion des déchets radioactifs de l'Agence pour l'énergie Nucléaire de l'OCDE œuvre à l'élaboration d'une approche globale du problème de l'évacuation des déchets radioactifs sans entraîner de risque à long terme pour l'environnement, à travers :

- * l'échange systématique des informations et de l'expérience des différents pays membres de l'OCDE ;
- * la définition de politiques d'évacuation des déchets qui soient sûres ;
- * l'analyse des résultats des études et recherches ;
- * l'intégration de considérations techniques, et non techniques, dans la définition de concepts de dépôts, en respectant les principes environnementaux et éthiques ;
- * des expertises internationales de volets particuliers des programmes nationaux ; et
- * l'élaboration d'opinions collectives (déclarations consensuelles) sur des problèmes importants.

Les activités de l'A.E.N./OCDE concernent pour la plupart, l'évacuation en formations géologiques des déchets radioactifs de haute activité et à vie longue, qui reste un défi en raison de la nécessité de prouver qu'il est possible de confiner ces déchets de façon sûre pendant des périodes exceptionnellement longues.

Les spécialistes sont déjà parvenus à un «large consensus international quant aux mérites techniques de l'évacuation des déchets à vie longue dans des formations géologiques profondes et stables. »²²

Sur cette base le Comité de la gestion des déchets radioactifs a :

- confirmé que l'évacuation définitive des déchets dans des formations géologiques peut être conçue et appliquée de façon à prendre en compte et à respecter les considérations éthiques et environnementales fondamentales ;
- conclu qu'il est justifié, du point de vue de l'environnement comme de l'éthique, de poursuivre la mise au point de dépôts en formations géologiques destinés à recevoir les déchets radioactifs à vie longue qu'il convient d'isoler de la biosphère sur des durées supérieures à quelques siècles ; et
- conclu que la mise en œuvre graduelle de projets d'évacuation en formations géologiques laisse place à des adaptations permettant de prendre en compte les progrès de la science ainsi que l'évolution de l'attitude de la société sur plusieurs décennies et qu'elle n'exclut pas la possibilité d'autres solutions qui pourraient voir le jour ultérieurement.

En dehors de tous ces acquits du point de vue de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, il a été élaboré et adopté dans le cadre de l'application de la convention de Bâle de 1989, un protocole relatif à la responsabilité et à l'indemnisation pour des dommages subis par suite de mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Ce protocole est déjà accepté par certains Etats²³

Jusqu'à l'adoption de ce protocole, la réglementation internationale de la responsabilité de l'Etat en cas de dommage écologique était très imprécise. En effet, le principe 22 de la Déclaration de Stockholm qui engageait la communauté internationale à définir un régime particulier de responsabilité et d'après lequel, "Les Etats doivent coopérer pour développer encore le droit international en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation des victimes de la pollution et d'autres dommages écologiques que les activités menées dans les limites de la juridiction de ces Etats ou sous leur contrôle causent à des régions situées au-delà des limites de leur juridiction"²⁴ pouvait être considéré comme le fondement de la mise en œuvre de la responsabilité internationale de l'Etat dans ce cadre, et à condition d'y voir une règle coutumière du droit international au sens de l'article 38 du Statut

²²) voir : La coopération internationale à l'AEN/OCDE sur l'évacuation des déchets radioactifs en formations géologiques. in : Programmes de gestion des déchets radioactifs des pays membres de l'AEN/OCDE, OCDE 1998 (66 98 01) 2 P.

²³) A la date du 09 avril 2002, treize Etats ont ratifié le protocole. (Voir <http://www.basel.int/ratif/ratif.html>)

²⁴) Voir <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>

de la Cour Internationale de Justice. Ce principe est d'ailleurs devenu depuis l'entrée en vigueur de la Convention de Genève du 13 décembre 1979, sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance une règle conventionnelle du droit international. Ainsi, tout Etat Partie à cette convention, qui de quelque manière que ce soit viendrait à porter atteinte aux dispositions de la convention, et qui de ce fait causerait un dommage écologique aux autres Etats parties à la convention, verrait nécessairement sa responsabilité engagée du fait du non-respect de ses engagements internationaux. Malheureusement, la convention de Genève ne concerne que les Etats européens et de ce fait n'a qu'une portée régionale.

L'échec des tentatives de réglementation de la responsabilité en cas de dommages écologiques antérieures au protocole de 1999 en dépit du fait que d'importants travaux doctrinaux avaient dégagé un autre fondement possible de la responsabilité, en particulier celui du risque,²⁵ on peut affirmer que la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle de mouvements transfrontières des déchets et leur élimination dont l'article 12 relatif aux consultations sur les questions de responsabilité précise que les parties coopèrent en vue d'adopter le plus tôt possible un protocole établissant les procédures appropriées en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant d'un mouvement transfrontière de déchets dangereux et d'autres déchets, contribue de façon concrète au développement du droit international en général et du droit de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux en particulier. En effet, Contrairement à la convention de droit spatial du 22 mars 1972 qui avait décidé de renoncer en partie à l'exigence d'un fait illicite en matière d'établissement de la responsabilité internationale du fait du lancement d'un engin spatial en reconnaissant que : "l'Etat de lancement a la responsabilité absolue de verser réparation pour les dommages causés par son objet spatial à la surface de la terre ou aux aéronefs en vol", mais que "l'Etat de lancement est exonéré de la responsabilité absolue dans la mesure où il établit que le dommage résulte en totalité ou en partie d'une faute lourde ou d'un acte ou d'une omission commis dans l'intention de provoquer un dommage de la part de l'Etat demandeur ou des personnes physiques ou morales que ce dernier représente"²⁶ le protocole de Bâle du 9 décembre 1999 fait œuvre utile. Elle réalise enfin ce que toute la

²⁵ .) Cf. en particulier C.W. JENKS. "Liability for Ultrahazardous Activities in International Law", Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1966, T. 1. vol. 177

²⁶ .) Articles 2 et 6 alinéa I de la convention du 22 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les engins spatiaux. La convention envisage les dommages indemnisables de manière restrictive les dommages aux personnes et aux biens en revanche la convention n'exige pas un dommage "appréciable" comme le prévoit le projet de convention préparé par la CDI

communauté internationale attendait depuis 1949 en matière de responsabilité internationale, et que toutes les conventions internationales se sont habilement abstenues de faire, en consacrant un régime de responsabilité objective et un régime de responsabilité pour faute en plus et à côté de la responsabilité traditionnelle de l'Etat qui se fonde exclusivement sur le non-respect d'une règle de droit international constituant de ce fait un acte internationalement illicite ou encore un manquement à une obligation internationale. Ainsi, l'article 4 du protocole se rapportant à la responsabilité objective définit les conditions dans lesquelles le seul fait de mener une activité de gestion de déchets dangereux peut constituer un fondement de la responsabilité et entraîner l'obligation de réparer.²⁷ L'article 5 relative à la responsabilité pour faute, tient d'ailleurs pour responsable des dommages et ce sans préjudice de l'article 4 du protocole, toute personne dont le non-respect des dispositions de la Convention, la préméditation, l'imprudence, la négligence ou les omissions délictueuses sont à l'origine desdits dommages ou y ont contribué. Le présent article n'a aucun effet sur les législations nationales des Parties contractantes régissant la responsabilité des préposés et agents.

B) La contribution probable de la politique de gestion dans le cadre de l'ONU à l'élaboration d'une politique de gestion au Bénin

Le rôle que la politique de gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies peut jouer dans l'élaboration des politiques nationales de gestion des déchets dangereux n'est plus à démontrer. En effet la convention de Bâle de 1989 représente pour chaque Etat le guide essentiel dans la détermination de l'objet de sa politique nationale de gestion des déchets dangereux. La convention permet d'identifier les déchets dangereux à partir de son annexe I qui dresse un catalogue des catégories de ces déchets et de son annexe II qui précise les caractéristiques de tels déchets.

Dans le même ordre d'idée, la convention de Bâle enseigne que toute politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux se doit d'identifier clairement les différents acteurs de la gestion des déchets dangereux et de préciser leurs droits et obligations.

Certaines obligations contenues dans la convention de Bâle peuvent être supportées par le Bénin sans grandes difficultés. Il s'agit entre autres de l'obligation d'informer le secrétariat de la convention des déchets, autres que ceux indiqués dans les annexes I et II de celle-ci, qui sont considérés ou définis comme dangereux par la législation nationale, ainsi que de toute autre disposition concernant les procédures en matière de mouvement transfrontière applicables à ces déchets et de toute modification importante relative aux

²⁷) voir docUNEP/CHW.5/CRP.17 du 9 décembre 1999, p. 7

renseignements communiqués au Secrétariat de la convention. Outre cette obligation, il faut souligner la nécessité pour le pouvoir public de mettre à la disposition des exportateurs les enseignements qui lui sont communiqués par le secrétariat de la convention.

Au nombre des obligations dont le Bénin pourrait s'acquitter sans grandes difficultés on pourrait aussi souligner l'adoption de mesures en vue d'informer les autres Parties de l'interdiction d'importer au Bénin des déchets dangereux ou d'autres déchets en vue de leur élimination, d'interdire ou de ne pas permettre l'exportation de déchets dangereux et d'autres déchets dans les Etats qui ont interdit l'importation de tels déchets, d'interdire ou de ne pas permettre l'exportation de déchets dangereux et d'autres déchets si l'État d'importation ne donne pas par écrit son accord spécifique pour l'importation de ces déchets, dans le cas où cet Etat d'importation n'a pas interdit l'importation de ces déchets.

Dans le même temps, le Bénin risque d'être confronté à d'énormes difficultés pour porter certaines obligations découlant pour lui de la convention de Bâle. Ces obligations sont relatives aux dispositions à prendre pour :

a) veiller à ce que la production de déchets dangereux et d'autres déchets à l'intérieur du pays soit réduite au minimum, compte tenu des considérations sociales, techniques et économiques ;

b) assurer la mise en place d'installations adéquates d'élimination en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets,

c) veiller à ce que les personnes qui s'occupent de la gestion des déchets dangereux ou d'autres déchets à l'intérieur du pays prennent les mesures nécessaires pour prévenir la pollution résultant de cette gestion et, si une telle pollution se produit, pour en réduire au minimum les conséquences pour la santé humaine et l'environnement.

La mise en œuvre de ces obligations suppose la disponibilité du Bénin en moyens matériels financiers et humains suffisants pouvant permettre la mise en place d'un mécanisme de contrôle efficace. Malheureusement ces moyens font actuellement défaut au Bénin.

En tout état de cause, le Bénin se doit d'introduire dans système juridique interne les dispositions de la convention de Bâle qu'il a ratifiée. Le principe cardinal du droit international public « *pacta sunt servanda rebus sic stantibus* » l'y oblige. Ensuite, il a aujourd'hui une tendance très marquée à l'unification et à l'homogénéisation des droits nationaux par le droit international en matière de protection de l'environnement en générale. La plupart des législations environnementales dans les Etats africains sont en cours d'élaboration. La réglementation existante étant éclatée et fragmentée mais surtout vétuste et

inadaptée, seul le droit international peut valablement contribuer à combler certaines lacunes existantes.

Toutefois, en dépit de sa disponibilité à concourir à l'élaboration de nouvelle politique nationale en matière de protection de l'environnement en générale dans les Etats en voie de développement, il n'en demeure pas moins évident que la réglementation internationale en la matière comporte certaines insuffisances essentiellement liées à sa nature, qui altèrent son efficacité.

Paragraphe deuxième : Les insuffisances de la réglementation de la gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'ONU

Le droit international de la gestion des déchets dangereux est une branche nouvelle du droit international contemporain qui est un droit de coordination où les sujets élaborent la règle, suivent son application et sanctionnent soit collectivement, soit individuellement ses violations. L'appartenance du droit de la gestion des déchets dangereux au système classique de réglementation internationale fait qu'il n'échappe pas aux insuffisances du système de régulation des relations internationales et qui se rapportent à la confusion qui existe au sujet de la nature de certaines règles de ce droit, mais aussi et surtout, au manque de rigueur qui caractérise les règles positives de ce système juridique.

A) Les insuffisances liées à la nature des règles du droit international de la gestion des déchets dangereux.

Les règles du droit de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux qui souffrent d'une certaine ambiguïté et qui de ce fait, entravent la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux sont les principes de cette nouvelle branche du droit international.

La notion de principe aujourd'hui s'emploie indifféremment pour désigner un constat d'évidence, la conclusion d'une analyse, une norme non juridique ou une règle juridique obligatoire. En effet, «ces instruments ont une prétention juridique alors même que leurs énoncés ne sont pas tous libellés en termes normatifs : certains sont de simples constats d'évidence ou d'observation, cependant que d'autres ont un caractère normatif qui se manifeste à travers l'utilisation prononcée du verbe «devoir», qui est un verbe impératif ou prescriptif.

Certains énoncés à prétention principielle combinent la formulation constatative sans conséquence juridique avec un énoncé ayant une identité normative »²⁸

En droit, la notion de «principe» ne se résume pas en un simple énoncé constatatif ou axiomatique. Elle signifie soit une règle soit une norme générale de caractère non juridique d'où peuvent être déduites des normes juridiques. Il en est ainsi du principe de la souveraineté de l'État, du principe de coopération ou encore du principe du non-recours à la force ou la menace de la force dans les relations internationales ou encore du principe de l'égalité de tous devant la loi par exemple, soit une règle juridique établie par un texte en termes assez généraux, destinée à inspirer diverses applications et s'imposant avec une autorité supérieure.

Le terme principe renvoie dans ce cas, au «principe du droit positif», c'est-à-dire à «une norme explicitement formulée dans un texte de droit positif, à savoir, soit une disposition légale, soit une norme construite à partir des éléments contenus dans ces dispositions. Ainsi parlera-t-on de principe à propos d'une maxime générale juridiquement obligatoire bien que non écrite dans un texte (par exemple les principes généraux du droit) ou à propos d'une règle générale qui doit, à défaut de texte spécial, régir une sorte de cas, par opposition à une exception ».

Ainsi approchés, «les principes constituent des outils conceptuels d'un intérêt et d'une utilité essentiels dans la science du droit. Ils sont une définition et un affermissement normatif des valeurs fondamentales de la société qu'ils régissent. Ils indiquent les objectifs fondamentaux ou la doctrine de l'Etat et de la société en une matière donnée : ce sont des normes dont le législateur ou le juge aura la charge de préciser le contenu »²⁹.

De ce point de vue, les principes jouent un double rôle dans l'univers juridique. D'une part, ils ont un rôle de médiation ou de moyen de création normative, permettant aux normes de l'ordre moral, politique, économique, social, d'entrer dans l'ordre juridique. D'autre part, ils ont un rôle supplétif en ce sens qu'ils peuvent aider, soit à combler les lacunes en cas de vide juridique, soit à interpréter une règle obscure. Ils renvoient alors, au plan international, à la fois aux principes tel qu'énoncés par les textes déclaratoires telle que la Déclaration de 1970 sur les principes régissant les relations amicales et la coopération conformément à la Charte de l'Organisation des Nations Unies ou par les préambules de certaines conventions, et aux principes généraux du droit international public tels qu'ils sont définis dans le Statut de la Cour Internationale de Justice en son article 38. Dans tous les cas, tout principe dans l'ordre

²⁸) Maurice KAMTO, Les nouveaux principes du droit international de l'environnement après la conférence de Rio de 1992" RJE. , 1993

²⁹) Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, op. cit. p.77

juridique bien entendu, doit avoir non seulement un caractère normatif, mais aussi et surtout, un caractère contraignant, c'est-à-dire une force juridique obligatoire. Dans l'ordre juridique international, un principe peut avoir une origine coutumière ou conventionnelle ou même les deux. C'est le cas du principe «pacta sunt servanda rebus sic stantibus » ou encore de l'égalité souveraine des Etats qui après avoir été longtemps des règles coutumières du droit international ont fini par être consacrés, d'abord dans des traités bilatéraux, puis dans la Charte de l'organisation des Nations Unies. La plupart de ces principes sont actuellement considérés comme des règles du Jus cogens, c'est-à-dire des règles impératives du droit international. C'est ce qui, justement, permet de dire que dans tout système juridique, les principes sont le minimum juridique obligatoire sans lequel le système ne peut plus efficacement jouer son rôle de régulateur des rapports sociaux. Tout principe d'un système juridique quelconque induit nécessairement l'obligation expresse ou tacite de respect ; ce qui justement lui confère son caractère juridique.

La conclusion que l'on pourrait tirer de cette appréciation de la notion de principe, c'est qu'il y a une difficulté à vouloir reconnaître le caractère juridique aux principes de la réglementation de la gestion des déchets dangereux. Par exemple, cette nature juridique n'est pas perceptible dans le «principe de la coopération internationale »contenu dans les principes et lignes directrices du Caire de 1985, selon lequel, sous réserve des autres dispositions de ces mêmes principes et lignes directrices, «les Etats devraient prendre des initiatives et coopérer selon leurs besoins et leurs possibilités afin d'assurer ou d'améliorer la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, de mettre au point et d'appliquer de nouvelles techniques écologiquement rationnelles et produisant peu de déchets et d'améliorer celles qui existent en vue de réduire la production de déchets dangereux et d'élaborer des méthodes plus efficaces pour en assurer la gestion d'une manière écologiquement rationnelle, notamment en étudiant les conséquences économiques, sociales et environnementales de l'adoption de ces innovations ou de ces perfectionnements techniques, de suivre les répercussions de la gestion des déchets dangereux sur la santé et l'environnement et d'échanger des renseignements, sur une base bilatérale ou multilatérale, en vue de promouvoir la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. »

La distinction entre principes juridiques et déclarations politiques est nettement établie chez nombre de juristes. Ainsi, J-P HANNEQUART par exemple fait remarquer que «les principes de la libre circulation des marchandises et de l'élimination des entraves techniques aux échanges contenus aux articles 30 et suivants du Traité de Rome et, plus généralement, les principes de non-discrimination et de liberté du commerce ont d'emblée induit certaines

restrictions à la liberté d'agir des Etats membres. Il découle de ces principes que des motifs déduits de considérations de protection de l'environnement ne justifient plus, a priori, une mesure nationale ayant des effets restrictifs sur le commerce ».³⁰ C'est dans le même esprit qu'il note que « l'acte unique, ensuite le traité de Maastricht, ont mis en avant une série de principes à respecter dans la gestion de l'environnement – et donc notamment dans la gestion des déchets art. 130 R, § 2 ». ³¹

Le traité de Rome précise en effet, que « l'action de la communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de l'action préventive, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et du pollueur-payeur. Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté. ». Quant au traité de Maastricht, il stipule que « la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement et sur le principe du pollueur-payeur. ».³²

L'ambiguïté des principes de la politique internationale de la gestion des déchets dangereux est perceptible déjà dans la Déclaration de Rio dont le principe 2 affirme que Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement et de développement, et ils ont le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des zones ne relevant d'aucune juridiction nationale »³³.

Cette ambiguïté est aussi perceptible au niveau des principes contenus dans la convention de Bâle de 1989. Ainsi, le principe de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux qui est d'ailleurs considéré comme le premier des principes de la gestion des déchets dangereux, affirmé aux paragraphes 8, 10, 13, 17 et 21 du préambule de la convention de Bâle de 1989, et consacré aux points d) et h) du paragraphe 2 de l'article 4 et au paragraphe 8 du même article³⁴ se présente plus comme l'expression d'un souhait de la

³⁰) J-P HANNEQUART, Le droit européen des déchets, Bruxelles, IBGE, 1993, p 57

³¹) Idem. P. 57

³²) Traité de Maastricht, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/frftoc>

³³) <http://www.health.fgov.be/biblio/agenda21/fr>

³⁴) Voir le texte de la convention dans le Journal officiel des Communautés européennes N° L 39 du 16 février 1993 page 3

communauté internationale qu'une norme juridique obligatoire. Il en est de même du principe de proximité, énoncé au paragraphe 8 du préambule de la convention de Bâle et consacré par son article 4 paragraphe 9 points a), b) et c), qui exprime plus un constat d'évidence de la nécessité d'éliminer les déchets dangereux le plus près possible du lieu de leur production qu'une obligation juridique dont la violation entraînerait une sanction, du principe de la non-discrimination qui trouve sa confirmation dans l'article 4, point 2, paragraphe g) et point 8 de la Convention de Bâle, mais qui aussi est plutôt une exhortation à une attitude souhaitable et souhaitée par la communauté internationale en vue de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

B) Les difficultés liées à l'absence de rigueur des règles conventionnelles positives de la gestion des déchets dangereux

La convention de Bâle, au nombre des obligations générales des parties, souligne que celles-ci exerçant leur droit d'interdire l'importation de déchets dangereux ou d'autres déchets en vue de leur élimination en informent les autres parties, en même temps qu'elles interdisent ou ne permettent pas l'exportation de déchets dangereux ou d'autres déchets vers les parties qui ont interdit l'importation de tels déchets, lorsque cette interdiction leur a été notifiée.

L'interdiction d'importer des déchets dangereux est contenue dans la plupart des instruments juridiques internationaux en matière de gestion des déchets dangereux. Cette consécration dans un instrument juridique international suffit pour reconnaître qu'il est un principe juridique obligatoire pour les Etats Parties à cet instrument international. Pourtant, quand on considère les termes dans lesquels cette interdiction est consacrée dans les conventions internationales en la matière, on est tenté de l'assimiler à ce que l'on a qualifié de *soft law* ou «droit mou » dans le cadre du droit international contemporain, en ce qu'elle exprime un engagement libellé en termes normatifs, et constituant une sorte de coutume instantanée ayant une force contraignante. Elle fait partie de ces nouvelles règles du droit international dont l'adoption traduit un consensus général, se distinguant de la coutume classique par l'absence d'une pratique répétée dans le temps et qualifiées de ce fait de résolutions-accords, mais considérées comme des sources du droit positif.

L'absence de rigueur de cette règle se traduit par le fait que l'interdiction d'importer des déchets dangereux loin d'être une obligation pour les Etats, est plutôt un droit dont ils ont la faculté de se servir ou de ne pas se servir. La convention de Bâle, en disposant que «les parties exerçant leur droit d'interdire l'importation de déchets dangereux, en informent les autres parties conformément aux dispositions de la convention. » laisse entendre que c'est l'obligation d'informer les autres parties par l'Etat qui aurait décidé d'interdire l'importation

des déchets dangereux, qui constitue réellement un engagement juridique au sens du droit international.

La même observation relative à la non-solidité des règles du droit de la gestion des déchets dangereux pourrait être faite à l'endroit du paragraphe 2 de l'article 26 qui prévient que rien en la convention de Bâle «n'empêche un Etat ou une organisation d'intégration politique ou économique, lorsqu'il signe, ratifie, accepte, approuve ou adhère à la convention, de faire des déclarations ou des exposés, quelle que soit l'appellation qui leur est donnée en vue, entre autres, d'harmoniser ses lois et règlements avec les dispositions de la convention, à condition que ces déclarations ou exposés ne visent pas à annuler ou à modifier les effets juridiques des dispositions de la convention dans leur application à cet Etat. » Ainsi, par ce mécanisme de déclaration, chaque Etat pouvait informer le Secrétariat de la convention et par conséquent les autres Etats Parties de sa décision d'appliquer le principe d'interdiction absolue d'importer des déchets dangereux sur son territoire. Cela signifie que la convention peut ne pas être directement appliquée par les parties, mais indirectement, par le biais d'autres règles internationales, à condition qu'il n'y ait pas de conflit entre les deux. En effet, c'est en application de cette disposition de la convention de Bâle de 1989 que la convention de Bamako a été élaborée au niveau de l'Afrique sous les auspices de l'Organisation de l'Unité Africaine, tout comme l'a été plus tard la convention régionale de Panama du 11 décembre 1992 entre les Etats de l'Amérique centrale, sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux.

On peut déduire de cette disposition de la Convention de Bâle de 1989, que la réglementation de la gestion des déchets dangereux n'est pas suffisante en vue d'une gestion écologiquement rationnelle desdits déchets. Cette réglementation pour être efficace doit être complétée par des réglementations au niveau régional et même sous-régional.

C) La difficulté du suivi de l'application des règles du droit international de la gestion des déchets dangereux

L'un des aspects positifs du protocole de Bâle du 9 décembre 1999, c'est de consacrer en plus et à côté de la responsabilité traditionnelle de l'Etat qui se fonde exclusivement sur le non-respect par celui-ci d'une règle du droit international constituant de ce fait un acte internationalement illicite, c'est-à-dire un manquement à une obligation internationale, la responsabilité objective c'est-à-dire la responsabilité pour risque, et la responsabilité pour faute.

La responsabilité pour faute constitue l'élément nouveau dans l'établissement de la responsabilité internationale. Elle vise à faire jouer dans toute sa plénitude le principe de la

compétence exclusive de l'Etat sur son territoire. En effet l'Etat est entièrement responsable de tout ce qui se passe sur son territoire. C'est la conséquence directe du principe de la souveraineté de l'Etat en tant que pouvoir suprême n'ayant pas d'égal au plan national ni de supérieur au plan international où il n'est limité que par ses propres engagements. A ce sujet, on a tendance à accepter aujourd'hui comme un principe général du droit international le fait que les Etats aient le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources, et le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle, ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale.

Sur la base de ce nouveau principe, on admet aujourd'hui que «la pollution transfrontière est un acte illicite au regard du droit international»³⁵ et qu'il existe indiscutablement «un principe interdisant à tout Etat de laisser faire usage de son territoire de façon préjudiciable au droit d'autres Etats»³⁶ On peut ainsi penser «qu'il se dessine peu à peu dans la coutume internationale une sorte de «schéma type» du bon gouvernement»³⁷ particulièrement en matière de lutte contre les pollutions industrielles pouvant découler de la gestion des déchets dangereux. Le juge ou l'arbitre international, saisi d'une affaire de pollution transfrontière, devra donc vérifier si l'Etat incriminé s'est conformé aux exigences actuelles de la diligence due en pareille matière.³⁸

Il faut cependant remarquer que les Etats se sont bien gardés de préciser, et encore plus de mettre en œuvre ce principe. Ils ont même cherché des parades à l'action des victimes en transférant, conformément au principe "pollueur-payeur", la question de la réparation des dommages découlant des atteintes à l'environnement, des rapports interétatiques aux rapports entre particuliers.

C'est peut-être parce que le principe, en lui-même remarquable, n'est pas suffisamment avancé pour qu'il soit en toute hypothèse possible de trouver dans ces règles coutumières en cours de formation, une réponse sûre aux difficultés rencontrées en cas de pollution transfrontière.

On pourrait aussi ajouter que compte tenu des difficultés rencontrées, au plan national, par les divers Etats, pour définir et surtout pour mettre en œuvre une politique efficace de

³⁵) P.-E. Dupuy, La responsabilité internationale des Etats pour les dommages causés par les pollutions transfrontières Aspects juridiques de la pollution transfrontière, O.C.D.E., 1977, p. 373

³⁶) Idem., p. 374.

³⁷) Idem, p. 438.

³⁸) P. E. DUPUY, La diligence due dans le droit international de la responsabilité, cité par Michel DESPAX, in : Droit de l'environnement, LITEC, Paris, 1980, p. 735

défense de l'environnement, «il n'est pas toujours aisé, pour l'Etat pollué, d'administrer la preuve que l'Etat pollueur s'est abstenu de prendre les mesures normalement exigibles d'un bon gouvernement »³⁹, seul moyen d'engager la responsabilité internationale de cet Etat. La pollution transfrontière étant par ailleurs très souvent le fait non pas de l'Etat lui-même ou de ses agents, mais de particuliers, industriels par exemple, alors que le droit international se refuse à rendre, a priori, l'Etat responsable du comportement fautif de tous les particuliers sis sur son territoire⁴⁰, on ne pourra que constater que la mise en cause de la responsabilité des Etats pour pollution transfrontière, sera la plupart du temps difficile à engager.

Les limites du droit international public apparaissent avec plus de netteté dans la mise en œuvre de la responsabilité internationale en ce qu'il est souvent assez délicat de faire remonter au niveau des Etats la solution de problèmes locaux, et là encore, il convient de noter que le résultat ne sera, la plupart du temps, atteint qu'après un long délai, les mécanismes à mettre en mouvement se révélant particulièrement lourds «(l'affaire de la fonderie Trail, par exemple, n'a été réglée qu'après quatorze ans de procédure) »⁴¹

On pourrait aussi se demander si c'est en vertu de la règle traditionnellement admise, après épuisement des recours internes, que le particulier, victime d'une pollution transfrontière, peut transposer le problème au niveau étatique. «Cet épuisement des voies de recours internes coïncidera, très souvent, avec l'épuisement du plaideur lui-même, auquel il convient de faciliter son action ».⁴² Le caractère peu satisfaisant des procédures actuelles de solution des problèmes de pollution transfrontière ont conduit les juristes et les organisations internationales, tout particulièrement l'O.C.D.E., à rechercher des techniques nouvelles, propres à satisfaire le besoin d'indemnisation des victimes.

Aussi pertinente que puisse être l'obligation faite à l'Etat de répondre ou de faire répondre par l'auteur direct de tout dommage qui pourrait être causé à autrui à partir de son territoire, il reste que le système de la réglementation internationale classique fondé sur les principes de l'égalité souveraine des Etats et de la non-ingérence dans les affaires intérieures des autres Etats, dont fait partie le droit international de la gestion des déchets dangereux permet de douter de l'efficacité de ce système. En effet, en droit international, seul l'Etat sujet de ce droit, détermine librement ses engagements et prend en conséquence les dispositions

³⁹) P. E. DUPUY, La responsabilité internationale des Etats pour des dommages causés par la pollution transfrontière op. cit. , p. 378

⁴⁰) idem, p. 379

⁴¹) Michel DEXPAX, Droit de l'environnement, LITEC, Paris, 1980. p. 736

⁴²) Sur les différentes possibilités, sur le plan procédural, des règlements des différends en matière d'environnement et de pollution transtrontière, v. R.-E. STEIN, Aspects juridiques et institutionnels de la lutte contre la pollution transfrontière Problèmes de la pollution transfrontière, O.C.D.E., 1974, p. 308

nécessaires pour lui, pour la mise en œuvre de ses engagements internationaux dont le non-respect entraîne sa responsabilité vis-à-vis des autres sujets du droit international. En droit international, l'Etat est à la fois auteur et sujet de la règle de droit en l'absence d'un gouvernement international et, en même temps, il bénéficie seul de la compétence discrétionnaire pour qualifier un acte ou un comportement de licite ou d'illicite dans l'ordre international. Mais aussi, en droit international, c'est l'Etat victime de l'illicite qui dispose du pouvoir de prendre des mesures destinées à faire cesser l'illicite.

Cependant, il est à remarquer que "les Etats se sont bien gardés de préciser, et encore plus de mettre en œuvre ce principe," et ils ont cherché des parades à l'action des victimes en transférant, conformément au principe "pollueur-payeur", la question de la réparation des dommages découlant des atteintes à l'environnement, des rapports interétatiques aux rapports entre particuliers

Chapitre deuxième : La réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans le cadre régional africain

La prise de conscience des préoccupations environnementales au niveau de l'Afrique est perceptible dès l'accession dans les années soixante du vingtième siècle, de la plupart des Etats du continent à l'indépendance. Elle se manifeste, soit par l'adhésion des Etats en question à des conventions antérieures en matière de protection de l'environnement, soit par l'adoption de nouvelles conventions en la matière et valables seulement dans les rapports interafricains. En matière de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, la première convention, régionale est la convention de Bamako du 29 janvier 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique et sur le contrôle et l'élimination des déchets dangereux produits en Afrique. Cette convention intervient deux ans seulement après la convention mondiale de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination. Elle est le témoignage de l'intérêt que l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) porte, à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, puisqu'elle a été élaborée à son initiative et conclue sous ses auspices.

L'article 11, paragraphe premier de la convention de Bâle de 1989 prévoit pour les Etats Parties, nonobstant les dispositions de l'article 4, paragraphe 5, la possibilité de conclure des accords ou arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets avec des Parties ou des non Parties à condition que de tels accords ou arrangements ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets prescrite dans la Convention de Bâle. Ces accords ou arrangements doivent énoncer des dispositions qui ne sont pas moins écologiquement rationnelles que celles prévues dans la Convention de Bâle, compte tenu notamment des intérêts des pays en développement.

La même convention à son article 26 paragraphe 2 autorise les Etats Parties lorsqu'ils signent, ratifient, acceptent ou approuvent ou confirment formellement la Convention de Bâle ou y adhèrent, à faire des déclarations ou des exposés, quelle que soit l'appellation qui leur est donnée en vue, entre autres, d'harmoniser leurs lois et règlements avec les dispositions de la Convention, à condition que ces déclarations ou exposés ne visent pas à annuler ou à modifier les effets juridiques des dispositions de la Convention dans leur application à ces Etats.

Est-il possible d'affirmer que ces deux dispositions de la convention de Bâle sont à la base de l'adoption de la convention de Bamako ? Existe-t-il d'autres raisons plus profondes

qui ont poussé les Etats du continent africain à se doter d'un instrument régional de coopération en matière de gestion des déchets dangereux ? Cette convention apporte-t-elle de nouvelles solutions à la gestion des déchets dangereux par rapport à la convention de Bâle ? Les Etats du continent ont-ils réellement les moyens suffisants pour faire de cette convention un véritable instrument régional d'une coopération interafricaine en matière de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ?

Si on pouvait répondre par l'affirmative à toutes ces questions, l'Afrique à travers l'Organisation de l'Unité Africaine aurait effectivement contribué positivement à la codification et au développement progressif du droit international de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

Section première : Les fondements de la réglementation de la gestion des déchets dangereux dans le cadre africain

Pourquoi une convention spéciale pour le continent africain, pour les Etats africains et par les Etats africains ? La question mérite d'être posée quand on sait que les Etats du continent étaient fortement représentés à la conférence de Bâle des plénipotentiaires sur la convention mondiale sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination¹.

Il est vrai que le continent africain n'est pas le seul à avoir élaboré un instrument de réglementation de la gestion des déchets dangereux. Les Etats de l'Amérique centrale et l'Union Européenne eux aussi ont adopté respectivement une convention pour réglementer les mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux dans leur sphère géographique. La convention africaine paraît toutefois particulière de par sa dénomination : « convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique et

¹) Les Etats qui ont accepté l'invitation et ont effectivement participé à la Conférence sont : Afghanistan, Albanie, Algérie, Allemagne République fédérale d'Angola, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Autriche, Bahreïn, Bangladesh, Belgique, Bénin, Bolivie, Brésil, Brunei Darussalam, Bulgarie, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Canada, Cap-Vert, Chili, Chine, Chypre, Colombie, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Danemark, Djibouti, Egypte, Emirats arabes unis, Equateur, Espagne, Etats-Unis d'Amérique, Ethiopie, Finlande, France, Gabon, Gambie, Ghana, Grèce, Guatemala, Guinée, Haïti, Hongrie, Inde, Indonésie, Iraq, Irlande, Israël, Italie, Jamahiriya arabe libyenne, Japon, Jordanie, Kenya, Koweït, Liban, Liechtenstein, Luxembourg, Madagascar, Malaisie, Malawi, Maldives, Mali, Malte, Maroc, Mauritanie, Mexique, Mongolie, Mozambique, Niger, Nigeria, Norvège, Ouganda, Pakistan, Panama, Pays-Bas Pérou, Philippines, Portugal, République arabe Syrienne, République arabe du Yémen, République Centrafricaine, République de Corée, République démocratique allemande, République populaire démocratique de Corée, République Unie de Tanzanie, Roumanie, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Rwanda, Samoa, Sénégal, Seychelles, Sierra Leone, Somalie, Sri Lanka, Suède, Suisse, Swaziland, Tchécoslovaquie, Thaïlande, Togo, Tunisie, Turquie, Union des Républiques socialistes soviétiques, Uruguay, Venezuela, Viêt-nam, Yémen démocratique, Yougoslavie, Zaïre, Zambie, Zimbabwe.

sur le contrôle des mouvements transfrontière et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique ». Les Etats de l'Amérique centrale ont simplement dénommé leur instrument régional «Accord régional de Panama du 11 décembre 1992, sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux. Au niveau de l'Union Européenne, cet instrument est le Règlement n° 259/93/CEE du Conseil du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. Qu'est-ce qui explique cette particularité de la dénomination au niveau de l'Afrique ?

Paragraphe premier : La lutte contre le déversement et l'importation des déchets dangereux en Afrique comme fondement essentiel de la réglementation de la gestion des déchets dangereux en Afrique

Selon Greenpeace, «le commerce des déchets a entraîné le déversement de milliers de tonnes de substances toxiques dans des endroits comme, entre autres, Cato Ridge en Afrique du Sud ou Kojo au Nigeria »² Comme le souligne le professeur M. KAMTO. « Ces substances » «naturocides» et mortifières sont au centre d'un trafic international d'autant plus anarchique et juteux qu'il était jusqu'à une date récente pratiquement incontrôlé. »³

C'est face à l'importance de la question du trafic international des déchets dangereux, que le conseil des ministres de l'O.U.A. a adopté lors de sa 48^{ème} session, tenue en juillet 1988 à Addis-Abeba, une résolution proposée par le Nigeria, par laquelle il déclarait que «le déversement des déchets nucléaires et industriels en Afrique est un crime contre l'Afrique et les populations africaines ». Le conseil des ministres de l'O.U.A. invitait par la même occasion «les pays africains qui ont signé des accords ou autres arrangements autorisant le déversement des déchets nucléaires et industriels dans leurs territoires à dénoncer ces accords, et ceux qui ne l'ont pas encore fait à s'en abstenir ». ⁴

La conférence ministérielle panafricaine sur l'environnement et le développement durable en Afrique qui s'est tenue à Bamako (Mali) du 28 au 30 janvier 1991 a adopté à l'issue de ses travaux, le 29 janvier 1991, la convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique. Cette Convention

².) Michel PRIEUR " Les déchets radioactifs, une loi de circonstance pour un problème de société", *R.J.E.* n° 1, 1992. pp. 19 et s

³.) Maurice KAMTO, *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit. 305

⁴.) idem p. 305

«essaie d'exprimer la position africaine sur la question des déchets notamment en prenant en compte les propositions faites par les Etats africains lors des négociations de la Convention de Bâle. »⁵

Cette détermination des Etats du continent africain à trouver une solution définitive à la question des déchets dangereux dans le contexte africain est réaffirmée dans le Traité d'Abuja du 3 juillet 1991 instituant la Communauté Economique Africaine (CEA). Bien qu'il ne soit pas consacré spécifiquement à la protection de l'environnement, ce traité constitue une base juridique importante en matière de gestion des déchets dangereux. En effet, l'article 59 de ce traité prescrit aux Etats membres, de prendre toutes les mesures nécessaires pour interdire l'importation et le déversement de déchets dangereux sur leurs territoires respectifs et de coopérer en matière de mouvements transfrontaliers, de gestion et de traitement des déchets provenant d'un Etat membre

A partir de la Résolution de la 48^{ème} session du Conseil des Ministres de l'O.U.A., mais aussi de la dénomination de la convention de Bamako et du contenu de l'article 59 du traité d'Abuja du 3 juillet 1991, il est possible d'affirmer que les raisons qui ont motivé l'adoption de la convention de Bamako ne sont pas nombreuses.

La première raison qui ressort des différents textes cités, c'est que la convention de Bamako a été adoptée pour réglementer le trafic des déchets dangereux en direction du continent africain, qui était devenu un phénomène inquiétant.

Cependant, en dehors de cette nécessité à laquelle la convention de Bâle semble avoir déjà donné satisfaction, il y a une autre raison plus fondamentale, qui vient de l'insatisfaction des Etats africains, du contenu de la convention de Bâle du 22 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination. En effet, si la «conférence de Bâle est indiscutablement une réaction de la communauté internationale à la découverte d'un trafic illicite des déchets dangereux en direction des pays en développement notamment ceux d'Afrique, celle de Bamako est, au contraire, une réaction de déception de l'Afrique au regard des résultats de la Conférence de Bâle. »⁶ En effet, Si du point de vue de son objet et de son but la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination satisfaisait les Etats africains, du point de vue contenu par contre, cette convention était irrecevable pour ces Etats. Les points querellés se rapportaient entre autres à :

⁵.) Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, op. cit., p. 306

⁶.) Idem, p. 306

- l'exclusion de son champ d'application, des déchets radioactifs, comme s'ils étaient moins dangereux ou plus maîtrisables que les autres déchets,
- l'interdiction totale du mouvement transfrontière des déchets dangereux en direction des pays en développement, quitte à être admise entre pays développés producteurs de déchets et détenteurs des technologies nécessaires pour leur traitement ou leur élimination,
- la non-inscription sur l'Annexe I de la Convention où sont énumérés les types de déchets à contrôler de la liste périodiquement actualisée de pays techniquement aptes à recevoir et à assurer une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets, et
- l'obligation pour les Etats frontaliers importateurs des déchets d'informer, ce qui permettrait aux Etats voisins de prendre les mesures préventives nécessaires.

Face à ces insuffisances de la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur élimination, le droit international autorise les Etats africains soit à rejeter en bloc la convention, soit à exclure de leur engagement les dispositions qui ne rencontraient pas leur agrément ou à donner à ces dispositions une interprétation satisfaisante pour eux par le procédé des réserves à la convention.

Le problème, c'est que la convention de Bâle, tout en ne restant pas muette sur la formulation des réserves, utilise à cet effet une formule non moins ambiguë en interdisant clairement au paragraphe premier suscité de son article 26 la formulation de réserves à la convention, et en autorisant au paragraphe 2) du même article également suscité tout Etat ou une organisation d'intégration politique ou économique, lorsqu'il signe, ratifie, accepte, approuve la convention ou y adhère, à faire des déclarations ou des exposés, quelle que soit l'appellation qui leur est donnée en vue, entre autres, d'harmoniser ses lois et règlements avec les dispositions de la convention, à condition que ces déclarations ou exposés ne visent pas à annuler ou à modifier les effets juridiques des dispositions de la convention dans leur application à cet Etat.

Cette disposition de l'article 26 de la convention a été très judicieusement exploitée par les Etats africains qui, d'une part, ont décidé «d'attendre l'adoption d'une position commune africaine sur la question des mouvements transfrontières des déchets dangereux avant de prendre l'engagement de signer ladite Convention ou d'y adhérer », ⁷d'autre part, ont

⁷.) Exposé des motifs à la demande d'autorisation d'adhésion de la République du Bénin à la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ; Décret n  94-262 du 11 août 1994 portant transmission à l'Assemblée Nationale de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination pour autorisation d'adhésion de la République du Bénin (JORB n  22, 105^{ me} année, du 15 novembre 1994, p. 739)

envisagé dès la fin de la Conférence de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et sur leur élimination, l'élaboration d'un projet de convention régionale africaine qui compléterait la Convention de Bâle, et ce en application des dispositions de l'article 11 de la convention de Bâle qui autorise les parties à conclure des accords bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant au même objet, à la seule condition que de tels accords ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets, telle que prescrite par la convention de Bâle.

La convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique et la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination sont identiques sur plusieurs plans, et les différences qui se notent au niveau de la convention de Bamako, ne constituent en réalité que des compléments apportés pour corriger les insuffisances que comporte aux yeux des Etats africains la convention de Bâle.

Les innovations de la convention de Bamako au regard de celle de Bâle du point de vue des Etats africains, portent sur certains points importants.

Le premier de ces points se rapporte à la définition même de déchet dangereux. L'article 1^{er} paragraphe 2 précise qu'on entend par «déchets dangereux» les déchets spécifiés à l'article 2 de la convention qui considère comme des "déchets dangereux" :

- les déchets qui appartiennent à l'une des catégories figurant à l'annexe I de la Convention ;
- les déchets qui n'appartiennent à aucune des catégories figurant à l'annexe I de la Convention mais qui sont définis ou considérés comme dangereux par la législation interne de la Partie d'exportation, d'importation ou de transit ;
- les déchets qui possèdent l'une des caractéristiques indiquées à l'annexe II de la Convention ;
- les substances dangereuses qui ont été frappées d'interdiction, annulées ou dont l'enregistrement a été refusé par les actions réglementaires des gouvernements ou dont l'enregistrement a été volontairement retiré dans le pays de production pour des raisons de protection de la santé humaine ou de l'environnement ;
- les déchets qui, en raison de leur radioactivité, sont soumis à des systèmes de contrôle internationaux, y compris des instruments internationaux, s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives.

Si l'Afrique tenait autant à cette disposition dont elle n'avait pu obtenir l'introduction dans la Convention de Bâle, c'était surtout parce que selon les Etats africains «la réglementation

internationale en matière de transfert de déchets radioactifs est plutôt permissive par conséquent, pas assez protectrice pour les pays en développement, en l'occurrence ceux d'Afrique. »⁸

Le deuxième point novateur de la convention de Bamako, selon les Etats africains, concerne la consécration du principe d'interdiction générale et absolue d'importer en Afrique des déchets dangereux d'origine étrangère. L'article 4 paragraphe 1 dispose à cet effet que «toutes les Parties prennent les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux, pour quelque raison que ce soit, en provenance de parties non contractantes. Leur importation est déclarée illicite et passible de sanctions pénales.»

En ce qui concerne les déchets dangereux produits en Afrique, la convention oblige chaque Etat Partie à :

- veiller à ce que les producteurs de déchets dangereux envoient au Secrétariat de la convention, des rapports au sujet des déchets qu'ils produisent afin de permettre à celui-ci de tenir une comptabilité complète des déchets dangereux,
- imposer une responsabilité objective et illimitée ainsi qu'une responsabilité conjointe et solidaire aux producteurs de déchets dangereux,
- veiller à ce que la production de déchets dangereux et d'autres déchets à l'intérieur du pays soit réduite au minimum, compte tenu des considérations sociales, techniques et économiques,
- veiller à ce que les personnes qui s'occupent de la gestion des déchets à l'intérieur du territoire placé sous sa juridiction prennent les mesures nécessaires pour prévenir la pollution résultant de ces déchets et, si une telle pollution se produit, pour en réduire au minimum les conséquences pour la santé humaine et l'environnement,
- empêcher les exportations de déchets dangereux à destination des Etats qui en ont interdit l'importation par leur législation ou par un accord international, ou si elle a des raisons de croire que les déchets en question n'y sont pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles,
- ne pas autoriser les exportations de déchets dangereux vers un Etat qui ne dispose pas des installations voulues pour les traiter selon des méthodes écologiquement rationnelles,
- veiller à ce que les déchets dangereux dont l'exportation est prévue soient gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles dans l'Etat d'importation et de transit,

⁸.) Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, op. cit. p. 317

- interdire l'exportation de déchets dangereux en vue de leur élimination dans la zone située au sud du soixantième parallèle de l'hémisphère Sud, que ces déchets fassent ou non l'objet d'un mouvement transfrontière,
- interdire à toute personne relevant de sa compétence nationale de transporter, de stocker ou d'éliminer des déchets dangereux, à moins que la personne en question soit autorisée ou habilitée à procéder à ce type d'opération,
- veiller à ce que les déchets dangereux qui doivent faire l'objet d'un mouvement transfrontière soient emballés, étiquetés et transportés conformément aux règles et normes internationales généralement acceptées et reconnues en matière d'emballage, d'étiquetage et de transport, et qu'il soit dûment tenu compte des pratiques internationalement admises en la matière,
- veiller à ce que les déchets dangereux soient accompagnés d'un document de mouvement contenant les renseignements spécifiés à l'annexe IV B de la convention depuis le lieu d'origine du mouvement jusqu'au lieu d'élimination,
- n'autoriser les mouvements transfrontières de déchets dangereux que si l'Etat d'exportation ne dispose pas des moyens techniques et des installations nécessaires ou des sites d'élimination voulus pour éliminer les déchets en question selon des méthodes écologiquement rationnelles et efficaces, ou si le mouvement transfrontière en question est conforme à d'autres critères devant être fixés par les Parties, pour autant que ceux-ci ne soient pas en contradiction avec les objectifs de la Convention.

Au nombre des apports de la convention de Bamako au renforcement et à la consolidation du droit international de la gestion des déchets dangereux, il faut certainement citer aussi les dispositions restrictives relatives à l'entrée et au transit de déchets, le délai de réexportation des déchets en transit, l'exigence de la transmission des informations relatives aux activités illicites, accidents, violations du traité que la convention de Bamako rend obligatoire sans la demande de son Secrétariat.

La convention de Bamako fait de l'interdiction de déverser des déchets dangereux en mer et dans les eaux intérieures une obligation juridique. A cet effet, conformément aux conventions et aux instruments internationaux en vigueur en la matière, les Parties doivent adopter, dans les limites des eaux intérieures, des cours d'eau, des eaux territoriales, des zones économiques exclusives et du plateau continental qui relèvent de leur juridiction, les mesures juridiques, administratives et autres appropriées pour contrôler tous les transporteurs des Etats non Parties et interdire l'immersion des déchets dangereux en mer, y compris leur incinération en mer et leur évacuation dans les fonds marins et leur sous-sol. Toute immersion

de déchets dangereux en mer, y compris leur incinération en mer et leur évacuation dans les fonds marins et leur sous-sol par des Parties contractantes, que ce soit dans des eaux intérieures, dans des cours d'eau, dans des eaux territoriales, dans des zones économiques exclusives ou en haute mer, est qualifiée d'acte illicite.

L'importation de déchets dangereux en Afrique constitue une infraction pénale. En conséquence, la convention prévoit un régime de responsabilité relative à la production des déchets dangereux. Ainsi, si l'article 4 paragraphe 1^{er} souligne que «toutes les Parties prennent les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux, pour quelque raison que ce soit, en provenance de parties non contractantes » et que «leur importation est déclarée illicite et passible de sanctions pénales », le paragraphe 3 du même article 4 en son point b) exige que chaque partie à la convention «impose une responsabilité objective et illimitée ainsi qu'une responsabilité conjointe et solidaire aux producteurs de déchets dangereux. »

En matière de poursuite et de répression de l'infraction, la convention prévoit pour les Etats sa propre application et la poursuite en justice des auteurs de violations conformément à leur législation nationale et/ou au droit international. Dans le même esprit la convention de Bamako autorise les Etats à adopter des conditions supplémentaires compatibles avec ses dispositions et conformes aux règles du droit international pour mieux protéger la santé humaine et l'environnement.

Au sujet du trafic illicite découlant de tout mouvement transfrontière de déchets dangereux effectué sans qu'une notification ait été donnée à tous les Etats concernés conformément aux dispositions de la Convention, ou sans le consentement que doit donner l'Etat intéressé conformément aux dispositions de la Convention, ou avec le consentement des Etats intéressés obtenu par falsification, fausse déclaration ou fraude, ou sans être conforme matériellement aux documents, ou qui entraîne une élimination délibérée de déchets dangereux, en violation des dispositions de la Convention et des principes généraux du droit international, la convention de Bamako, d'une part, exige que chaque partie contractante adopte une législation nationale appropriée pour imposer des sanctions pénales à toute personne qui planifie ou commet ces importations illicites ou y collabore, et les sanctions doivent même être suffisamment sévères pour punir ces actions et avoir un effet préventif.

En dehors des sanctions pénales, la convention prévoit aussi des sanctions administratives contre l'exportateur ou le producteur, qui doit reprendre les déchets dangereux ayant fait l'objet d'un mouvement transfrontière considéré comme trafic illicite du fait du

comportement de l'un ou de l'autre, dans un délai de 30 jours à compter du moment où l'Etat d'exportation a été informé du trafic illicite. Cette obligation peut revenir à l'Etat d'exportation lui-même qui dans tous les cas n'a pas le droit de s'opposer au retour de ces déchets sur son territoire ni de l'entraver ou de l'empêcher. Il doit en outre engager une action judiciaire contre les contrevenants. Par contre, lorsqu'un mouvement transfrontière de déchets dangereux est considéré comme trafic illicite par suite du comportement de l'importateur ou de l'éliminateur, c'est à l'Etat d'importation que revient l'obligation de veiller à ce que les déchets dangereux en question soient renvoyés à l'exportateur par l'importateur et d'engager des poursuites judiciaires contre le ou les contrevenants, conformément aux dispositions de la Convention.

Avec ces dispositions, la convention de Bamako se veut plus répressive et donc plus engagée dans la lutte contre les mouvements transfrontières des déchets dangereux que ne l'est la convention de Bâle. Elle contribue ainsi à un développement remarquable du droit international qui de ce fait, cesse partiellement d'être un simple droit de coordination, mais à la fois, un droit de subordination et de coordination, toute chose qui la distingue du droit international classique, ce qui fait dire à Maurice KAMTO que «la Convention de Bamako n'est pas seulement, une «convention politique ». Certes, elle est un texte réactionnel sur un sujet sensible ayant déchaîné les passions. Mais elle exprime aussi les préoccupations légitimes d'un continent qui reste à la merci des trafiquants de déchets sans foi ni loi qui profitent de toute faille juridique ou de tout désordre politique pour commettre leur forfait.»⁹

Paragraphe deuxième : La réglementation de la gestion des déchets dangereux dans le cadre de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O.).

La convention de Bamako institue une coopération interafricaine en matière de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et dans ce cadre, autorise les Etats Parties à conclure des accords ou arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique avec des Parties ou des non Parties à condition que de tels accords ou arrangements ne dérogent pas la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux qu'elle prescrit, et que ces accords

⁹ .) Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, op. cit., p. 319

ou arrangements énoncent des dispositions qui ne sont pas moins écologiquement rationnelles que celles qu'elle prévoit

Cette disposition de la convention ne semble pas être suivie d'effet. En effet, il n'existe pas encore au niveau sous-régional africain de règles spécifiques relatives à la gestion des déchets dangereux. La gestion des déchets dangereux en particulier, tout comme la protection de l'environnement en général, est consacrée dans les instruments de politique générale d'intégration économique. Ainsi, au niveau de l'Afrique de l'Ouest par exemple, c'est dans le traité portant création de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest que se retrouvent les règles relatives à la protection de l'environnement en général, et de la gestion des déchets dangereux en particulier.

La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest a été créée par le traité de la Communauté signé à Lagos, en République Fédérale du Nigeria, le 28 mai 1975. Ce traité a été révisé à Cotonou, en République du Bénin, le 24 juillet 1993.

Le traité de Lagos du 28 mai 1975 instituant la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest ne comportait aucune disposition en faveur de l'environnement en général, et à plus forte raison, de la gestion des déchets dangereux. Les Etats de la sous-région ouest africaine n'avaient pas voulu établir un lien entre la protection de l'environnement et l'intégration économique qui est l'objectif fondamental de la Communauté. En effet, en tant qu'instrument d'intégration économique en Afrique de l'Ouest, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest a pour but la promotion de la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité économique, particulièrement dans les domaines de l'industrie, du commerce, des questions monétaires et financières et dans le domaine des affaires sociales et culturelles, avec pour objectif :

- d'élever le niveau de vie des peuples de la sous-région Ouest africaine,
- d'accroître et de maintenir la stabilité économique,
- de renforcer les relations entre les Etats membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain.

Par contre, dans le traité révisé de 1993, la protection de l'environnement en général et la gestion des déchets toxiques et nocifs sont devenues des domaines nouveaux de la coopération entre les Etats membres et aussi au sein de la Communauté. Ainsi, en son article 29, le traité proclame l'engagement des Etats membres à protéger, préserver et améliorer l'environnement naturel de la région et à coopérer en cas de désastre naturel. A cet effet, le traité oblige les Etats Parties à adopter aux plans national et régional des politiques, stratégies et programmes et à créer des institutions appropriées pour protéger et assainir

l'environnement, lutter contre l'érosion, la déforestation, la désertification, les périls acridiens et les autres fléaux.

En ce qui concerne la gestion des déchets dangereux, l'article 30 du traité consacre l'engagement individuel et collectif des Etats membres à prendre toutes les mesures nécessaires, pour interdire l'importation, le transit, le dépôt et l'enfouissement de déchets toxiques et nocifs sur leur territoire respectif, et à adopter toutes les mesures requises en vue de la création d'un système régional de surveillance pour empêcher l'importation, le transit, le dépôt et l'enfouissement de déchets toxiques et nocifs dans la région.

Que la protection de l'environnement et particulièrement la gestion des déchets toxiques et nocifs deviennent une des préoccupations essentielles de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest en 1993 n'est pas un fait surprenant. En effet, la découverte des contrats de déversement de déchets dangereux sur les territoires de bon nombre d'Etats africains, conclus entre ces différents Etats et les sociétés de traitement de ces déchets des pays industrialisés du Nord, a tôt fait d'aiguiser la conscience des populations africaines sur le danger que représente pour elles la mise à exécution de tels contrats. Dès lors, toutes les instances, à tous les niveaux, se sont révélées propices pour dénoncer et interdire de tels actes.

Par ailleurs, l'introduction dans le traité révisé de la C.E.D.E.A.O. de 1993 de Cotonou, de la coopération en matière de protection de l'environnement en général et de la gestion des déchets dangereux en particulier, doit être interprétée comme une application du traité d'Abuja du 3 juillet 1991 portant création de la Communauté Economique Africaine, qui en son article 91 interdit déjà l'importation des déchets dangereux en Afrique. L'article 30 du traité révisé de la C.E..D.E.A.O. satisfait aussi aux dispositions de l'article 4 de la convention de Bamako du 29 janvier 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, qui en son paragraphe premier oblige les Parties à prendre les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux, pour quelque raison que ce soit, en provenance de parties non contractantes.

Section deuxième : L'effectivité de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au niveau de l'Afrique.

La réglementation de la gestion des déchets dangereux en Afrique a-t-elle produit des effets positifs en vue de la gestion écologiquement rationnelle des déchets sur le continent africain ? Pour répondre à cette question, il faut évaluer les acquis et les insuffisances de la réglementation au niveau de l'Afrique, par une analyse de l'acceptation de la convention de Bamako par les Etats africains et qui devrait se manifester par la ratification de la convention et par sa mise en application au niveau national des Etats

Paragraphe premier : Les supposés acquis de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au niveau de l'Afrique et leur adaptabilité à la réglementation du Bénin.

A) Les supposés acquis de la réglementation de la gestion des déchets dangereux au niveau de l'Afrique

Les acquis de la convention de Bamako sont difficilement perceptibles. Si elle a été signée par la majorité des Etats du continent, on constate qu'ils sont moins nombreux à l'avoir ratifiée. Contrairement à la convention de Bâle adoptée en 1989 et qui est entrée en vigueur en 1992, la convention de Bamako adoptée en 1991 n'est entrée en vigueur qu'en 2000 conformément à son article 25 paragraphe premier.

Malgré les interdictions d'importation des déchets toxiques et produits dangereux consacrée par tous les instruments de coopération régionale et sous-régionale du continent pour assurer le contrôle et la surveillance des expéditions internationales des déchets, le volume des mouvements transnationaux des déchets toxiques n'a pas diminué. Ces expéditions se sont même intensifiées pour plusieurs raisons.

D'une part, la production de déchets n'a cessé d'augmenter et, face au coût élevé des opérations d'élimination ou de recyclage dans les pays où ces déchets ont été générés, on assiste à une prolifération d'exportations dites "légalés" de déchets en vue de programmes de "recyclage". « Selon certaines estimations couvrant la période 1989-1993 et des pays où l'information a été la plus accessible, près de 3 millions de tonnes de déchets dangereux ont été "légalement" acheminées dans le cadre de programmes de recyclage, de pays de l'OCDE

vers les pays en développement, les plus grands exportateurs répertoriés étant l'Allemagne, les Etats-Unis, l'Autriche, le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada, la France, la Suède et les Pays-Bas. Les Etats baltiques et les pays de l'Est et du Centre de l'Europe auraient été les plus ciblés, suivis de pays d'Amérique latine et des Caraïbes, de l'Asie et de l'Afrique »¹⁰

D'autre part, derrière les transferts dits "légaux" de mouvements transfrontières de déchets, se cachent souvent des opérations de déversement de déchets dangereux devant être éliminés ou définitivement stockés. « Ces déchets sont acheminés vers des pays pauvres qui ne disposent pas de l'infrastructure pour une gestion adéquate des déchets. Ceux-ci sont généralement déversés dans une des zones surpeuplées des régions pauvres et à proximité des agglomérations, faisant peser de hauts risques pour l'environnement ainsi que pour la vie et la santé des populations les plus pauvres et les moins à même de se protéger »¹¹.

Le commerce des déchets en vue de leur recyclage ou de leur réutilisation a subi également une forte augmentation. « 95 % des déchets dangereux faisant l'objet de mouvements transfrontières entre les pays de l'OCDE et les autres pays sont destinés à des opérations de récupération. Dans certains cas, les opérations de recyclage invoquées sont fictives et servent de prétexte pour cacher des opérations de transfert illégal de déchets dangereux introduits dans un pays comme "marchandises" ou "produits" devant être réutilisés pour la production d'énergie, la construction de routes ou de bâtiments, voire comme engrais »¹².

Dans certains cas, des opérations de recyclage, comme la récupération des métaux, considérées comme licites font peser une grave menace sur la santé de la population et sur l'environnement.

Les négociants en déchets vendent souvent aux pays les plus pauvres des usines d'incinération présentées comme des usines produisant gratuitement de l'énergie à partir de déchets alors même que dans les pays industrialisés ces usines font l'objet d'une réglementation des plus sévères, voire de moratoires concernant leur utilisation avec, en vue, leur élimination graduelle. « Des quantités croissantes de déchets d'accumulateurs en plomb seraient exportées vers les pays en développement aux fins de recyclage au fur et à mesure

¹⁰)

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/b7f3b3386d491a22c125660500514cdc?OpenDocument>

¹¹) ²) idem

¹²) ²) idem

que sont édictées dans les pays industrialisés des normes strictes pour la protection de l'environnement, de la santé et de la sécurité des travailleurs. »¹³

Il y a aussi une tendance à la migration des industries polluantes, d'activités et/ou de technologies produisant des déchets dangereux des pays de l'OCDE vers les pays en développement (technologies liées aux activités industrielles utilisant par exemple l'amiante, le cyanure, le chlore ; industries de pesticides) qui s'observe aujourd'hui.

Certains produits retirés de la vente ou sévèrement réglementés dans les pays industrialisés continuent d'être librement exportés vers les pays en développement. Il s'agit entre autres de certains pesticides et produits pharmaceutiques, amiante, matières plastiques contenant des produits dangereux.

La libéralisation et la déréglementation des marchés internationaux, y compris des marchés financiers, auront également favorisé le transfert des déchets toxiques des pays développés vers les pays en développement en facilitant l'accès aux crédits et en levant les conditions d'octroi de licences et d'autres restrictions auparavant imposées aux exportateurs de déchets. Les sociétés transnationales jouissent d'une plus grande liberté d'implantation dans des pays où, par contraintes politiques, économiques et sociales ou par manque de moyens humains et financiers, la législation sur l'environnement est rudimentaire, inexistante ou mal appliquée. Les marchés les plus lucratifs sont réalisés dans des régions en stagnation économique et dans des pays en butte au chômage, à la dette extérieure et à la recherche d'industries de substitution ou d'investissement créatrices d'emplois.

Pour nombre de pays en développement, en l'absence de réseaux de données et d'informations spécialisés, de laboratoires adéquatement équipés, de compétences humaines suffisamment formées et de moyens financiers, il est difficile de déterminer la nature de certaines substances introduites dans le pays. Dans certains cas, les offres faites par des négociants en déchets ou bien omettent des informations capitales devant permettre de déterminer la nature du produit ou bien contiennent de fausses informations. A ces pratiques frauduleuses s'ajoute parfois la corruption de fonctionnaires aux diverses phases du mouvement transfrontière des produits toxiques. Les documents d'expédition, les analyses de laboratoire et les autorisations sont souvent falsifiées par les chargeurs et les transporteurs. Par fraude, ignorance, négligence ou complicité, la véritable nature des marchandises

¹³)

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/b7f3b3386d491a22c125660500514cdc?OpenDocument>

expédiées échappe à la vigilance des fonctionnaires des douanes et de la police des frontières du pays expéditeur, du pays de transit et du pays importateur.

C'est dire qu'en définitive, il n'y a pas de mécanisme de réglementation et de contrôle efficace. Les pratiques illégales sont favorisées par le langage imprécis et les dispositions ambiguës des conventions internationales. L'absence d'un mécanisme de suivi et de contrôle s'ajoutant aux échappatoires contenues dans les conventions permet la conclusion d'arrangements à la limite de la légalité. Le recours à des pratiques frauduleuses est assuré d'impunité en l'absence de sanctions administratives et/ou de poursuites civiles et pénales.

En conséquence, les pays d'Afrique continuent d'être les principales cibles du trafic et du déversement illicite de déchets toxiques et de produits dangereux.

Le trafic illicite de déchets toxiques et de produits dangereux revêt sans cesse de nouvelles formes, sa principale caractéristique étant la capacité des personnes et entreprises engagées dans de telles pratiques à s'adapter aux nouvelles données nationales et aux changements qui s'opèrent au plan international. Cela fait que malgré les législations édictées au plan national et les conventions internationales, le commerce des déchets dangereux ne cesse de se développer, à prendre des formes de plus en plus élaborées au fur et à mesure que les Etats se dotent de législations appropriées et à se déplacer vers des pays économiquement faibles, vers des zones de tension et de conflit où le dépérissement des pouvoirs centraux et judiciaires ainsi que des structures administratives rend inopérants tout effort de contrôle et toute tentative de poursuite. Dans certains cas, même l'assistance humanitaire est mise à contribution pour déverser des produits toxiques dans des pays en difficulté. Dans d'autres cas, on constate que le trafic des produits toxiques est intimement lié à des opérations de trafic d'armes, de matières nucléaires et de drogues, ce qui laisse supposer l'existence de réseaux de trafics internationaux particulièrement dangereux et sophistiqués contre lesquels un Etat ne peut à lui seul lutter.

B) L'adaptabilité de la réglementation interafricaine à la politique nationale du Bénin en matière de gestion des déchets dangereux.

La République du Bénin a ratifié la convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique. La convention de Bamako est entrée en vigueur le 22 avril 1998 conformément au paragraphe premier de son article 25. Dès lors, cette règle juridique internationale s'impose à l'Etat béninois et doit être appliquée de bonne foi.

Comme il a été souligné plus haut, la convention de Bamako n'est pas en conflit avec celle de Bâle. En effet, la convention de Bamako s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du paragraphe premier de l'article 11 de la convention de Bâle selon lequel les Parties peuvent conclure des accords ou arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets avec des Parties ou des non Parties à condition que de tels accords ou arrangements ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets et énoncent des dispositions qui ne sont pas moins écologiquement rationnelles que celles prévues dans la Convention de Bâle. C'est dire que la convention de Bamako est aussi et surtout un moyen de mise en œuvre de la convention de Bâle. Dès lors l'application de la convention de Bamako par le Bénin équivaldrait ipso facto à l'application de la convention de Bâle.

Dans ces conditions, les difficultés susceptibles d'être rencontrées dans le cadre de la mise en œuvre de la convention de Bâle n'échappent pas à la mise en œuvre de la convention de Bamako. En conséquence, si le Bénin peut facilement remplir les obligations contenues dans l'article 4 et se rapportant à l'interdiction d'importer des déchets dangereux, à l'interdiction de déverser des déchets dangereux en mer et dans les eaux intérieures, à l'adoption de mesures de précaution, il paraît plus délicat d'imposer une responsabilité objective et illimitée ainsi qu'une responsabilité conjointe et solidaire aux producteurs de déchets dangereux, en raison du fait que pour pouvoir être prononcée, une peine doit obligatoirement être prévue par la loi : c'est le principe de la "légalité des peines". Il s'agit de l'un des deux fondements essentiels de tout système pénal démocratique, le second étant le principe de la "légalité des infractions" qui veut que chaque infraction soit prévue par la loi. Ainsi, chaque acte répréhensible étant obligatoirement déterminé par la loi, et assorti de sanctions déterminées également par la loi, tout citoyen est en mesure de savoir quelles sont les règles qu'il doit respecter, et le prix de leur transgression.

Par rapport à la convention de Bâle, celle de Bamako, en dépit de sa fermeté juridique et du bouclier anti-déchets non africains qu'elle constitue pour l'Afrique, a aussi le malheur de n'être qu'une convention des Etats pauvres incapables d'en assurer sa mise en œuvre effective. De ce point de vue aussi, l'applicabilité de la convention de Bamako par la République du Bénin pose problème. En effet, l'article 147 de la constitution du 11 décembre 1990 précise que les traités ou accords internationaux régulièrement ratifiés ne pourront avoir une autorité supérieure à celle des lois que s'ils sont régulièrement appliqués par les autres parties. Il se fait que la convention de Bamako, bien qu'entrée en vigueur, ne connaît pas encore une application effective faute de moyens financiers.

En dehors de toutes ces difficultés qui entravent l'applicabilité de la réglementation régionale en matière de gestion des déchets dangereux, l'organisation de la coopération interafricaine ainsi que son fonctionnement ne sont pas moins de véritables handicaps à l'effectivité de cette réglementation au plan interne des Etats.

Paragraphe deuxième : Le principe de l'égalité souveraine des Etats : un handicap important à l'effectivité de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au niveau de l'Afrique.

L'adoption de la convention de Bamako repose, dans toute son entièreseté, le problème de la capacité réelle des Etats africains à mettre en œuvre une politique juridique extérieure collective. En effet, en dépit de l'adoption de la convention de Bamako, de l'article 59 du traité d'Abuja instituant la Communauté Economique Africaine et de l'article 30 du traité portant création de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest, la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux sur le continent est toujours préoccupante. Cette situation dépend en grande partie des Etats du continent eux-mêmes. En effet, après l'adoption de la convention de Bamako qu'ils ont presque tous signée le 30 janvier 1991¹⁴, les Etats africains se retiennent dans leur grande majorité, à ratifier cet important instrument juridique de la gestion des déchets dangereux qu'ils se sont pourtant souverainement donné à Bamako le 30 janvier 1991¹⁵.

La convention est entrée en vigueur en 1998. Selon l'article 15 de la convention qui l'institue, la Conférence des Parties, composée des Ministres ayant l'environnement dans leurs attributions devrait être convoquée par le Secrétaire Général de l'O.U.A. un an au plus tard après l'entrée en vigueur de la convention. Cette première réunion de la conférence des Parties n'a pas été convoquée en 2001. Peut-être sera-t-elle convoquée en 2002, si la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux fait réellement partie des préoccupations essentielles actuelles du Secrétariat général de l'Organisation de l'unité Africaine, mais surtout si l'Organisation de l'unité africaine a les moyens suffisants pour une telle action.

La non-convocation de la réunion de la conférence des Parties pourrait également être le fait d'un embarras du Secrétaire Général de l'Organisation de l'Unité Africaine qui doit se

¹⁴) voir : Convention de Bamako, http://www.unige.ch/droit/centre/gravite/docs/bamako_1.htm

¹⁵) La convention de Bamako est entrée en vigueur le 22 avril 1998.

demander dans quelle mesure il peut utiliser les maigres moyens de l'organisation pour résoudre un problème qui semble n'intéresser qu'une minorité des Etats membres de l'O.U.A. En refusant de donner à la convention de Bamako les moyens de sa propre mise en œuvre, les Etats africains ne vouaient-ils pas la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux à l'échec ?

On peut penser que la convention de Bamako a été adoptée moins dans le sens d'un système de coopération fondé sur le principe de la souveraineté absolue des Etats que sur un système de relations internationales qui combine le principe de la souveraineté avec celui de la supranationalité. En effet, de part même sa dénomination, la Convention de Bamako est destinée à obliger tous les Etats du continent à interdire l'importation des déchets dangereux sur leur territoire.

En rattachant l'application de la convention de Bamako au fonctionnement de l'O.U.A., les Etats signataires de cette convention semblent faire de celle-ci une partie intégrante de la Charte de l'O.U.A. Pourtant la convention de Bamako est une règle du droit international à part entière et au même titre que la Charte de l'O.U.A.

Ce rôle de garant de l'application des traités conclus sous les auspices de l'O.U.A. que la convention de Bamako assigne désormais à cette organisation n'est nullement prévu par la Charte de l'O.U.A.. En effet, l'Organisation de l'Unité Africaine, depuis sa création le 25 mai 1963, par la Charte d'Addis-Abeba, en tant qu'institution centrale de coordination des politiques des Etats africains, reste essentiellement fondée sur le principe de la coopération dans le respect absolu des souverainetés étatiques. Comme le note Charles ZORGBIES, «il s'agit d'une véritable diplomatie de l'équilibre»¹⁶. Contrairement au système interaméricain dominé par la présence d'une superpuissance, le système des relations internationales interafricaines ou «Concert africain»¹⁷ se caractérise par son égalitarisme authentique où aucun Etat n'a les moyens diplomatiques, économiques ou militaires de s'ériger en chef de file du continent. Les principales institutions de l'O.U.A. que sont : la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, organe suprême, qui se réunit au moins une fois par an, et dont les décisions sont préparées par un Conseil des ministres semestriel ; les commissions spéciales, un secrétaire général et quatre adjoints, qui sont de véritables fonctionnaires internationaux indépendants des Etats mais responsables devant l'organisation, n'ont aucun moyen pour adresser des commandements aux Etats membres. Face à ce système, l'O.U.A., conçue à

¹⁶.) Charles ZORGBIES, Les organisations internationales, PUF, Paris, 3^{ème} édition mise à jour 1994, p 72

¹⁷.) L'expression est de Charles ZORGBIES. voir Charles ZORGBIES, Les organisations internationales, PUF, Paris, 3^{ème} édition mise à jour 1994, p 72

l'image de l'ONU, dont elle a hérité les défauts, «sans en posséder ni la machinerie, ni les moyens, »¹⁷ a pratiquement piétiné tout le temps. Alors qu'elle devait servir de moteur et de cadre à l'unification du continent, l'O.U.A. n'est en somme qu'une organisation internationale au sens classique du terme, où les décisions sont prises selon le principe de «l'arbre à palabres». Dépassée par les difficultés qui tiraillent le continent, l'O.U.A. n'a pas pu amorcer le processus de développement du continent qui était en réalité le but visé par sa création.

Cette inefficacité de l'O.U.A. s'explique surtout par l'attachement des Etats membres à leur souveraineté et par l'incohérence et la précarité de ses structures qui font que l'O.U.A. n'a pas toujours les mains libres pour mener à bien les tâches qui lui sont confiées. Il s'agit là d'une évidence certainement reconnue par les Etats africains eux-mêmes, puisque déjà en 1974, au «sommet» de Mogadiscio en Somalie, la révision de la Charte avait été sérieusement envisagée, afin de renforcer les pouvoirs de son Secrétaire Général. Ce besoin de révision de la Charte a été encore clairement exprimé lors du quatrième «sommet» extraordinaire de l'O.U.A. en Libye où, alors que l'ancien Président Kabila, de la République Démocratique du Congo parlait de "machin" s'agissant de l'O.U.A., à l'instar du général de Gaulle avec l'ONU, et que l'ancien Président malien Omar Konaré, de façon plus radicale, déclarait que «l'O.U.A. a fait son temps», l'ancien Secrétaire général de l'O.U.A. Edem Kodjo, n'a pas manqué de souligner avec beaucoup de mérite que «sans abandon de la souveraineté au profit d'entités plus vastes, nous n'irons nulle part.... Le problème est de savoir si on prend conscience de la nécessité de faire un saut qualitatif dans la direction du panafricanisme en constituant des blocs beaucoup plus compacts, beaucoup plus opérationnels et beaucoup plus efficaces face aux défis du prochain millénaire»¹⁸

Ce constat d'échec de l'Organisation de l'unité africaine n'est pas exagéré. La non-applicabilité de la Convention de Bamako constitue d'ailleurs parmi tant d'autres exemples la preuve tangible de l'incapacité de cette organisation à donner aux Etats africains un cadre idéal de la mise en œuvre de leur politique juridique extérieure collective.

Conclusion partielle

La réglementation de la gestion des déchets dangereux est désormais une réalité des relations internationales. Les divers instruments élaborés à ce sujet suffisent pour s'en convaincre. Parmi ces instruments, certains comme l'Agenda 21 de la Conférence de Rio sur l'environnement et le développement durable, la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle

¹⁷.) Charles ZORGBIES, Les organisations internationales, op. cit. , p 72

de mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et sur leur élimination ainsi que le premier protocole à cette convention, adopté à Bâle le 09 décembre 1999 par la cinquième réunion de la Conférence des Parties à la Convention, méritent une attention particulière. Ces instruments dénotent en effet de la vitalité de la coopération internationale au niveau universel, pour prévenir et pour réduire la production des déchets dangereux.

Quelque puisse être l'importance de ces instruments de la politique internationale en vue de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, il n'en demeure pas moins que certaines insuffisances font que les efforts de la communauté internationale universelle se révèlent peu satisfaisants par rapport à la nécessité d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux tant au niveau planétaire qu'au niveau de chaque Etat pris individuellement. Au nombre de ces insuffisances on se doit de citer :

- le mécanisme de fonctionnement du système de réglementation des relations internationales, basé sur les principes de l'égalité souveraine des Etats et de la bonne foi dans l'exécution des engagements internationaux. Dans les relations internationales, c'est chaque Etat qui détermine librement ses engagements internationaux. Le droit international de la gestion des déchets dangereux ne fait pas exception à ce principe.

- L'imprécision des principes de la politique et du droit international universel de la gestion des déchets. Il s'agit pour la plupart, de principes qui se veulent contraignants mais qui sont souvent énoncés en des termes plutôt déclaratifs. C'est le cas par exemple du principe de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux qui, bien que consacré dans la convention de Bâle de 1989, ne présente aucun caractère normatif obligatoire.

Si au niveau universel, l'organisation de la gestion des déchets est insuffisante à cause du caractère trop flexible du droit des relations internationales, au niveau régional interafricain, c'est plutôt les dispositions de l'instrument fondamental de régulation des relations interafricaines en matière de gestion des déchets que représente la convention de Bamako qui ne se concilient nullement avec les principes d'organisation des relations interafricaines, qui constituent le véritable obstacle. Le droit international africain de la gestion des déchets consacre un principe d'interdiction absolue d'importer en Afrique des déchets dangereux qui ne peut être effectif que dans un système basé sur le principe de la supranationalité dans les relations internationales. Il se fait que les relations interafricaines s'établissent toujours sur la base des principes fondamentaux du droit international tels que reconnus par la charte de l'O.N.U.

¹⁸ .) Marché tropicaux et méditerranéens, n°2811 du 24 septembre 1999, p. 1908

La nouvelle option que la gestion des déchets tente d'imprimer à la politique de coopération interafricaine, n'est vraiment pas mauvaise ; elle permet en effet l'éclosion d'une politique juridique collective effective des Etats du continent et augure d'un mécanisme nouveau de résolution des différents problèmes qui assaillent l'Afrique.

Ce que l'on pourrait reprocher, et qui est d'ailleurs reproché à l'Afrique dans le cadre de la codification de la gestion des déchets en Afrique, c'est de vouloir appliquer le principe de la supranationalité de façon sectorielle et sans la mise en place préalable des institutions nécessaires pour son fonctionnement.

TITRE DEUXIEME : LES ASPECTS DE LA REGLEMENTATION EN VUE D'UNE GESTION ECOLOGIQUEMENT RATIONNELLE DES DECHETS DANGEREUX AU BENIN

Au regard des conclusions qui précèdent, on a l'impression que l'application du principe de la supranationalité dans le cadre de la réglementation des relations internationales en matière de gestion des déchets dangereux, tant au plan mondial qu'au plan régional, aurait suffi pour résoudre tous les problèmes que pose la gestion écologiquement rationnelle de ces déchets. Pour évaluer le degré d'effectivité d'une telle option, il faut pouvoir l'analyser dans la pratique des Etats. L'Union Européenne semble être la seule organisation internationale qui fonctionne sur la base de ce principe particulièrement en matière de gestion des l'environnement, donc aussi de la gestion des déchets dangereux.

Le Bénin est aussi lié par la coopération Afrique, Caraïbes, Pacifique avec l'Union Européenne. En conséquence, il paraît utile de rechercher au niveau de cette coopération, les solutions possibles pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin. Pour cela, il faudra relever de l'expérience de la politique communautaire européenne de gestion des déchets dangereux, les leçons nécessaires pour une amélioration de la politique de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin.

CHAPITRE PREMIER : La réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans le cadre de l'Union Européenne : un exemple réussi de la gestion des déchets dangereux par le droit

Pour apprécier jusqu'à quel point l'expérience de l'Union européenne en matière de gestion des déchets dangereux pourrait aider à la réorganisation de la politique nationale de gestion des déchets dangereux au Bénin, il paraît important, de faire une évaluation des capacités de la coopération au sein de l'Union européenne en matière de gestion des déchets dangereux à travers une analyse de son organisation et des mécanismes de sa mise en œuvre. (Section première). La deuxième section sera consacrée à l'analyse des résultats obtenus par l'Union européenne en matière de gestion des déchets dangereux au moyen de cette politique de coopération communautaire

Section première : L'organisation de la politique de coopération en matière de gestion des déchets dangereux dans le cadre de l'Union Européenne et les mécanismes de sa mise en œuvre

Dans un domaine aussi complexe que celui de la gestion des déchets dangereux, l'Union Européenne semble être la seule organisation sous-régionale à avoir su mettre en place une politique satisfaisante pour une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. Cette réussite est, bien entendu, le résultat de l'organisation de la politique de coopération au sein de l'Union européenne.

Paragraphe premier : Le principe de la supranationalité : fondement de la réussite de la solution de la réglementation de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans l'espace de l'Union Européenne

Pour démontrer que le principe de la supranationalité est le fondement de la réussite de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux par la réglementation dans le cadre de l'Union Européenne, il semble nécessaire d'analyser l'organisation de la coopération en matière de protection de l'environnement au sein de l'Union Européenne, pour ensuite,

étudier la place de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans la politique environnementale de cette organisation internationale régionale.

A) L'organisation de la coopération en matière de protection de l'environnement au sein de l'Union Européenne

L'Union Européenne (UE) est une Organisation internationale fondée par le traité de Maastricht et qui succède depuis le 1er novembre 1993 à la Communauté économique européenne. Son objectif est une vaste coopération dans les domaines politique, économique et social entre les Etats membres. La force de l'Union européenne réside dans le fait que dès le départ, les Etats membres lui ont délégué une partie de leurs pouvoirs, la chargeant d'élaborer, de mettre en œuvre et de faire respecter des législations communautaires. Il s'agit de pouvoirs dépassant ceux de toute autre organisation internationale. Le traité de l'Union définit les domaines de compétence pour lesquels celle-ci dispose du droit exclusif de déterminer la politique à suivre, ainsi que ceux pour lesquels elle partage cette compétence avec les Etats membres. D'autres domaines relèvent par définition de la compétence des Etats membres.

Le fonctionnement de l'Union Européenne est régi par le traité de Maastricht signé par tous les Etats membres de l'Union européenne qui définit très précisément les pouvoirs concédés par les Etats aux institutions européennes. La révision prévue par ce traité afin notamment d'assurer une meilleure efficacité des institutions communautaires en vue des élargissements futurs est intervenue avec le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999.

Le traité d'Amsterdam affirme les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'homme. Il propose de mettre en place un espace de liberté, de sécurité et de justice. Il fait entrer de nouveaux domaines dans le champ communautaire. Il pose le principe des coopérations renforcées qui permettent aux pays qui le souhaitent d'avancer plus vite, ébauche la réforme des institutions européennes et élargit la liste des droits, dont il garantit le respect dans tous les pays de l'Union européenne. Il s'agit des droits sociaux, de l'égalité homme-femme, des services publics ... et consolide ainsi la dimension sociale.

Depuis le traité de Maastricht, l'environnement est l'un des domaines dans lesquels les compétences sont partagées et les relations extérieures en sont un autre. Les Etats membres sont donc libres d'adopter des dispositions législatives en l'absence de législation communautaire, mais il n'en va pas de même lorsque l'Union intervient dans un domaine. Dans ce cas, la législation communautaire est souveraine et contraignante tant pour les actions antérieures que pour les actions ultérieures des Etats membres. L'Union Européenne, en tant

qu'institution, a le droit de participer à l'élaboration des conventions internationales relatives à l'environnement et à leur mise en œuvre, et elle use régulièrement de ce droit. La Cour de Justice a confirmé l'effet direct des accords internationaux auxquels l'Union est partie. Quant aux règlements, décisions et directives communautaires, ils doivent être appliqués par les tribunaux nationaux si l'obligation en question est exprimée de manière suffisamment précise et inconditionnelle.

Dans l'exercice de ses compétences, l'Union européenne peut adopter :

- des recommandations et des résolutions non contraignantes ;
- des règlements, qui sont obligatoires et directement applicables dans tous les Etats membres ;
- des décisions, qui sont directement contraignantes pour leurs destinataires, qu'il s'agisse d'Etats membres, de particuliers ou de personnes morales ;
- des directives, qui doivent être mises en œuvre par le biais des législations ou réglementations nationales des Etats membres dans un délai déterminé (normalement de 18 mois à deux ans).

Pendant longtemps, la directive a constitué le principal instrument de la politique communautaire en matière d'environnement. Ainsi, l'Union définissait des objectifs, normes et procédures tout en laissant aux Etats membres une certaine marge de manœuvre pour l'incorporation de ces dispositions dans leurs systèmes nationaux d'administration et de droit, de sorte qu'un Etat membre peut décider d'adopter une nouvelle loi reproduisant pratiquement le texte d'une directive et qu'un autre Etat membre, disposant déjà d'une législation dans le domaine réglementé par la directive, choisisse de la mettre en œuvre en amendant sa loi nationale en vigueur ou par le biais de règlements administratifs.

Les Etats membres ne s'entendant pas toujours sur la transposition des directives dans leur législation nationale, l'Union a commencé à recourir à l'adoption de règlements, parce que ces derniers prennent effet plus rapidement, et parce qu'ils sont directement applicables dans l'ensemble de l'Union.¹

¹.) Le Traité CEE fixe les conditions d'entrée en vigueur des différents types de législation communautaire : Les règlements doivent entrer en vigueur à la date qui y est spécifiée ou, faute d'une telle précision, le vingtième jour suivant leur publication au Journal officiel des Communautés européennes. Les directives et les décisions doivent être notifiées à leurs destinataires et entrer en vigueur le jour de leur notification. Les dates de notification sont indiquées dans les notes en bas de page. Les directives donnent souvent un délai avant l'expiration duquel les Etats membres doivent les mettre en œuvre. Les traités internationaux entrent en vigueur lorsqu'ils ont été ratifiés par un certain nombre d'Etats. (Voir Le Club de Bruxelles, La politique européenne de l'environnement, avec la collaboration de RAYMOND Evelyne, LEWIS Sarah, MOLYNEUX Claire, Club de Bruxelles, Bruxelles, 1990, p. 22.

Ignorée par le Traité de Rome de 1958 créant la Communauté Economique européenne à laquelle l'Union européenne succède, c'est progressivement que la politique de coopération de l'Union Européenne en matière de protection de l'environnement est devenue une réalité. « Au fil des ans, depuis le début des années soixante dix, et sous la pression d'une opinion publique de plus en plus mobilisée, la Communauté a bâti, peu à peu, une véritable politique communautaire de protection de l'environnement. »² C'est le traité de Maastricht de 1992 qui a fait pour la première fois de la protection de l'environnement l'un des objectifs explicites du Marché Commun. L'Acte Unique a de ce fait, en quelque sorte, institutionnalisé l'existence de cette nouvelle politique communautaire. Les Etats membres de l'Union ont convenu pour ce faire, d'insérer un chapitre sur la politique de l'environnement dans le Traité de Rome. Ce chapitre contenu dans le titre VII se présente comme suit :

« Article 130 R »

- 1.) L'action de la Communauté en matière d'environnement a pour objet :
 - de préserver, de protéger et d'améliorer la qualité de l'environnement ;
 - de contribuer à la protection de la santé des personnes ;
 - d'assurer une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.
- 2.) L'action de la Communauté en matière d'environnement est fondée sur les principes de :
 - l'action préventive,
 - la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement,
 - et du pollueur-payeur.

Les exigences en matière de protection de l'environnement sont une composante des autres politiques de la Communauté.

- 3.) Dans l'élaboration de son action en matière d'environnement, la Communauté tiendra compte :
 - des données scientifiques et techniques disponibles ;
 - des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté ;
 - des avantages et des charges qui peuvent résulter de l'action ou de l'absence d'action ;
 - du développement économique et social de la Communauté dans son ensemble et du développement équilibré de ses régions.
- 4.) La Communauté agit en matière d'environnement dans la mesure où les objectifs visés au paragraphe 1 peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire qu'au niveau des Etats

².) Le Club de Bruxelles, La politique européenne de l'environnement, op. cit., p. 22

membres pris isolément. Sans préjudice de certaines mesures ayant un caractère communautaire, les Etats membres assurent le financement et l'exécution des autres mesures.

5.) Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les Etats membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 228.

L'alinéa précédent ne préjuge pas la compétence des Etats membres pour négocier dans les instances internationales et conclure des accords internationaux.

Article 130 S.

Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, décide de l'action à entreprendre par la Communauté.

Le Conseil définit, dans les conditions prévues à l'alinéa précédent, ce qui relève des décisions à prendre à la majorité qualifiée.

Article 130 T

Les mesures de protection arrêtées en commun en vertu de l'article 130 S ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées compatibles avec le présent traité. »³

L'article 130 R est d'une importance fondamentale pour les développements futurs de la politique communautaire de l'environnement. Il contient, en effet, les trois principes qui gouvernent aujourd'hui cette politique, et qui sont : la prévention, la subsidiarité et le pollueur-payeur. De plus, le nouveau Traité précise que la politique de l'environnement est une composante des autres politiques de l'Union européenne. Ce qui signifie que «les membres de l'Union ont pleinement conscience des enjeux de l'environnement et que celui-ci doit être pris en compte pour l'achèvement du "marché intérieur"».⁴

B) La place de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux dans la politique environnementale de l'Union Européenne

La gestion des déchets a toujours fait partie de la vie des sociétés européennes comme de toute société. L'étude des déchets révèle en effet, une quantité de détails sur le mode de vie de ceux qui les génèrent.

³.) Documents d'études n°3.09 les communautés européennes : le système institutionnel, p. 53 et 54

⁴.) Le Club de Bruxelles, La politique européenne de l'environnement, op. cit., p. 50

La gestion des déchets consiste en la prévention de ceux-ci, leur réutilisation, leur valorisation matérielle et énergétique, leur compostage et leur élimination. Aujourd'hui, contrairement à d'autres périodes de l'histoire, elle englobe une très grande variété de matériaux, d'activités, de secteurs industriels et d'acteurs. Elle est sujette à un manque trop fréquent d'implication et de sens de responsabilité des producteurs de déchets, notamment des producteurs de déchets des pays relativement riches qui, pour contourner les coûts croissants d'élimination, ont transporté des pays industrialisés où les installations de traitement étaient chères, vers des pays plus pauvres disposant d'installations moins chères et fonctionnant selon des normes environnementales moins contraignantes, des quantités exorbitantes de déchets dangereux.⁵

Afin d'arrêter cette pratique, l'O.C.D.E. fut le premier organisme international à prendre des mesures, en 1984, pour contrôler les mouvements transfrontières des déchets dangereux. L'action de l'O.C.D.E. en vue d'arrêter le transfert illégal des déchets dangereux vers les pays pauvres, a été suivie par celle de l'Union européenne qui a adopté également en 1984 la directive 84/631/CEE du 6 décembre 1984 relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transports transfrontaliers de déchets dangereux. Cette directive fut remplacée par le Règlement (CEE) n°259/93 du Conseil du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne ainsi que par la Décision 93/98/CEE du Conseil, du 1^{er} février 1993 relative à la conclusion, au nom de la Communauté de la convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Bien que les techniques et technologies de valorisation des déchets se soient améliorées depuis, la valeur économique des ressources actuellement gaspillées, le coût de la pollution provoquée par l'élimination des déchets et le prix des solutions pour en améliorer la gestion restent énormes.

Parallèlement, le transport, la réutilisation, la récupération, le traitement et l'élimination de nombreux matériaux et produits que l'on peut dénommer "déchets" constituent le moteur d'activités économiques importantes et bien établies. Pour cela, les Etats membres de l'Union Européenne ont estimé qu'une stratégie de gestion des déchets bien pensée était essentielle pour renforcer les efforts de l'Europe sur la voie d'un développement

⁵.) Commission des droits de l'homme, cinquante-quatrième session, point 5 de l'ordre du jour provisoire, question de la jouissance effective, dans tous les pays, des droits économiques, sociaux et culturels proclamés dans la déclaration universelle des droits de l'homme et dans le pacte international : problèmes particuliers que rencontrent les pays en développement dans leurs efforts tendant à la réalisation de ces droits de l'homme, III Examen des cas et incidents signalés au rapporteur spécial,
<http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/b7f3b3386d491a22c125660500514cdc?Opendocument>

global durable, d'une meilleure protection environnementale, de plus d'emploi et d'une plus grande compétitivité industrielle.

La stratégie globale pour la gestion des déchets dans la CEE, qui a été approuvée par la Commission européenne en septembre 1989, repose sur cinq piliers : la prévention, la revalorisation, l'élimination, le transport et le nettoyage des sites contaminés. Son objectif est de fournir un cadre à une série de propositions spécifiques, dans le but global de protéger la santé publique et l'environnement et d'assurer l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. Elle tient compte du fait que les déchets constituent non seulement une source potentielle de pollution, mais peuvent également être des ressources naturelles "secondaires". C'est pourquoi, la Commission souligne que l'action à mener par les pouvoirs publics en matière de gestion des déchets dangereux, relève de la politique de l'environnement, mais aussi d'autres politiques comme, par exemple, la politique économique, la politique de la recherche scientifique, la politique des consommateurs, et que cette action tient aussi compte de la nécessité d'adopter une stratégie globale, en vue de l'achèvement du marché unique.

Cette première stratégie a été révisée par la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 1er août 1996. Le 7 mai 1990, le Conseil adoptait la résolution sur la politique en matière de déchets, confirmée par les résolutions correspondantes du Parlement européen, du 19 février 1991 et du 22 avril 1994. Dans son rapport au Conseil et au Parlement européen, du 8 novembre 1995, sur la politique en matière de gestion des déchets, la Commission a fait une communication concernant le réexamen de la stratégie communautaire pour la gestion des déchets. C'est par la résolution 97/C 76/01 du 24 février 1997 que le Conseil a adopté une nouvelle stratégie communautaire pour la gestion des déchets.

La stratégie communautaire reconnaît que, en dépit des efforts considérables déjà consentis, la production de déchets continue à augmenter au niveau de la Communauté. Elle réaffirme la nécessité, dans l'intérêt de la protection de l'environnement, d'une politique globale en matière de déchets dans la Communauté. Elle met l'accent sur la nécessité, pour la politique communautaire en matière de gestion des déchets, de prendre en considération un niveau élevé de protection de l'environnement, en tenant compte des avantages et des coûts pouvant résulter de l'action ou de l'absence d'action, et en prenant aussi dûment en considération le fonctionnement du marché intérieur dans l'optique du développement durable. La stratégie insiste sur la nécessité de mettre en œuvre et d'appliquer la législation communautaire relative à la gestion des déchets, d'intensifier la coopération en la matière, d'intensifier les efforts, en vue de mettre au point une terminologie et des définitions

communes, de manière à faciliter la réalisation d'un degré plus élevé d'harmonisation dans le cadre de l'application de la législation communautaire, et d'étudier la nécessité d'une révision du catalogue européen des déchets et de la liste des déchets dangereux en vue d'en améliorer l'efficacité opérationnelle. Elle préconise également d'établir plus clairement la distinction entre ce qui est déchet et ce qui ne l'est pas, ainsi qu'entre les opérations qui sont des activités de valorisation de déchets et celles qui sont des activités d'élimination. La stratégie fait remarquer qu'il importe d'établir régulièrement :

- des données appropriées relatives aux déchets qui sont cohérentes avec la législation communautaire et en coopération avec l'Agence européenne pour l'environnement et les Etats membres,
- un système communautaire fiable de collecte de données relatives aux déchets, qui serait basé sur une terminologie, des définitions et des classifications communes et qui devrait fonctionner au coût public et privé le plus bas.

La stratégie réaffirme le principe du pollueur-payeur et introduit un principe nouveau de la responsabilité partagée qui veut que tous les acteurs économiques, y compris les producteurs, les importateurs, les distributeurs et les consommateurs, aient leur propre part de responsabilité en ce qui concerne la prévention, la valorisation et l'élimination des déchets.⁶

En liaison avec cette stratégie, la politique de gestion des déchets au niveau communautaire s'articule autour des cinq axes suivants :

- prévention de la production de déchets par l'utilisation accrue de techniques favorables à l'environnement, produisant peu de déchets, et la fabrication de produits de consommation recyclables, ("produits verts.") favorables à l'environnement.
- promotion du traitement, notamment de la récupération et de la réutilisation de déchets comme matières premières,
- amélioration de l'élimination au moyen de normes européennes rigoureuses, en particulier de dispositions juridiques,
- renforcement des dispositions relatives au transport des matières dangereuses,
- assainissement des terrains contaminés.

⁶.) voir le texte de la Résolution 97/C76/01 du 24 février 1997 dans JO CE n° C76 du 11 mars 1997 p.1

Paragraphe deuxième : Les mécanismes de mise en œuvre de la politique communautaire de la gestion des déchets dangereux : Le régime juridique des déchets.

Les règles communautaires européennes en matière des déchets prennent des formes fort diverses. L'on trouve ainsi :

- 1) des directives ou règlements généraux, applicables à toutes les catégories de déchets,
- 2) des directives, règlements ou décisions spécifiques, applicables à un genre particulier de déchets⁷,
- 3) des résolutions ou recommandations portant sur des aspects généraux ou spécifiques.
- 4) des "programmes d'action" généraux ou spécifiques, et
- 5) des "communications" pouvant, elles aussi, porter sur des aspects généraux ou particuliers de la gestion des déchets.

Les directives ou règlements généraux sont au nombre de trois "actes législatifs majeurs" ou "piliers" en matière de gestion des déchets. Ils représentent la "clef de voûte de la politique communautaire en matière de gestion des déchets"⁸. ces trois actes législatifs majeurs sont :

- La directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 sur les déchets,
- La directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets.
- Le règlement 259/93/CEE du Conseil du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne⁹ qui remplace l'ancienne directive n° 84/63/CEE concernant la surveillance et le contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux.¹⁰

La directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 sur les déchets est la première des directives communautaires sur les déchets, qui a servi de fondement à l'édification de la politique communautaire de gestion des déchets. C'est une directive-cadre, qui définit des règles générales pour l'élimination des déchets et précise le concept même d'élimination des déchets.

⁷.) Il convient de placer les propositions de directives, de règlements et de décision dans cette catégorie. (Voir KRÄMER, 1997, p. 28)

⁸.) Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur la politique en matière de gestion des déchets du 8 novembre 1995. In (COM (95) 522 final, pp. 4, 5 et 17

⁹.) JO n° L 30 du 6 février 1993, p. 1

¹⁰.) JO n° L 236 du 13 décembre 1984, p. 31

La directive définit les déchets comme désignant « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur ». Cette définition ne prend pas en compte les déchets radioactifs, miniers et agricoles, tout comme les eaux usées et les effluents gazeux. Le caractère trop général de cette définition serait « à la base des divergences considérables entre les Etats membres, tant au niveau de la transposition de la norme que de son application dans les ordres internes ». ¹¹ La directive définit aussi l'élimination comme la collecte, le tri, le transport et le traitement des déchets, ainsi que leur stockage et leur déversement. Les techniques de revalorisation, comme le recyclage sont incluses dans cette définition de "l'élimination".

La directive de 1975 consacre le principe du pollueur-payeur en considérant « que la partie des coûts non couverte par la valorisation des déchets doit être supportée conformément au principe dit du pollueur-payeur », marquant ainsi le premier engagement de la Communauté vis-à-vis de ce principe qui veut qu'en cas d'accident, la personne responsable supporte les frais de nettoyage. Ce principe implique également que celui qui produit des déchets, doit intervenir dans les coûts d'élimination ou de traitement de ces déchets.

Certaines dispositions de la directive ont été modifiées en 1991 par la directive 91/156/CEE et la Décision 94/3/CEE. Avec cet amendement, la définition du terme "déchets" est modifiée et inclut les déchets miniers. Celle de "l'élimination" se divise en deux catégories distinctes : l'élimination et la revalorisation, attachant une importance particulière au développement de ces derniers procédés. Cette nouvelle définition est importante en ce qu'elle donne aux entreprises de traitement, des facilités pour recycler, récupérer ou pour réutiliser d'une façon ou d'une autre les "déchets" plutôt que de les éliminer purement et simplement.

La directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets quant à elle, est l'aboutissement de l'expérience acquise lors de l'application de la directive 75/442/CEE relative aux déchets par les Etats membres. Elle vise à établir un niveau élevé de protection de l'environnement par une nouvelle définition de la notion de déchet, l'établissement d'une liste des déchets dangereux. ¹² On peut distinguer parmi les différentes catégories de déchets mentionnées dans l'annexe I de la Directive, d'une part, les substances constituant des résidus de production industrielle (Q.1, 8 à 11) et d'autre

¹¹) Nicolas de SADELEER, *Le droit communautaire et les déchets*, op. cit. pp. 236 – 237

¹²) La nouvelle définition communautaire innove en ce sens que les substances et les objets susceptibles de devenir des déchets doivent relever de l'une des catégories figurant à l'annexe I de la directive. Cette annexe, qui est inspirée de l'annexe de la décision de l'O.C.D.E. du 27 mai 1988 sur les mouvements

part, des substances devenues impropres à la consommation parce que contaminées au cours de leur usage, de leur consommation ou simplement par hasard (Q.4 à 7, 12 et 15) ou parce qu'elles ne répondent plus à certaines exigences (Q.2, 3 et 13).¹³ La liste des déchets n'est ni contraignante ni exhaustive. Son objet essentiel est d'établir une nomenclature de référence fournissant une terminologie commune valable dans toute la Communauté.

En ce qui concerne l'acte de se défaire, inséré dans la définition de déchets, la directive a omis de préciser ce qu'il faut entendre par cet acte. Toutefois, il est possible de s'appuyer sur la notion de propriété pour donner une interprétation de cet acte.¹⁴

Le droit de propriété est un droit absolu, exclusif et perpétuel, ce qui permet de dire que l'acte de se défaire peut indifféremment signifier «se débarrasser, abandonner, jeter, rejeter, donner ou vendre». Se défaire d'un bien revient à renoncer à son droit de propriété. Dès lors, «le concept de se débarrasser d'un déchet peut se comprendre de deux façons. Dans un sens direct, cet acte peut viser le rejet dans le milieu naturel d'un objet devenu inutile, encombrant ou indésirable parce qu'il ne peut plus être réintroduit dans un processus économique. Dans un autre sens plus dérivé, l'acte de se défaire peut être d'ordre mercantile. Lorsqu'il n'est pas rejeté de manière illégale dans le milieu naturel, le déchet, qu'il ait une valeur négative ou positive, peut faire l'objet de transactions commerciales sans perdre nécessairement sa qualification.»¹⁵ Ainsi, en retenant le terme «se défaire», la directive a voulu non seulement viser le rejet incontrôlé des déchets dans le milieu naturel, mais aussi intervenir dans les processus d'élimination et de valorisation des déchets afin de garantir une politique optimale de gestion des ressources naturelles en la matière. Cette double approche s'inscrit dans la droite ligne des objectifs fixés à l'article 130 R, paragraphe 1^{er} du traité, qui conçoit l'action de la Communauté dans le domaine de la protection de l'environnement aussi bien en termes de lutte contre la pollution que de gestion rationnelle des ressources naturelles. C'est dans le sens de cette gestion rationnelle des ressources naturelles que la directive signale que la gestion des déchets comporte la collecte, le transport, la valorisation et l'élimination des déchets y compris la surveillance de ces opérations ainsi que la surveillance des sites de décharge après leur fermeture. On peut, une fois de plus reprocher à la directive de ne pas être aussi précise que nécessaire. En effet, si la notion de collecte est définie comme comprenant

transfrontières de déchets dangereux, énumère 16 catégories de substances ou d'objets à considérer comme des déchets.

¹³) F. JURGEN, *The term «waste» in EU Law*, Eur. Environ. L.R., Marsh 1994, vol.3, p. 80

¹⁴) Selon l'article 544 du Code civil, «la propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.»

¹⁵) L. LAVRYSEN. «La notion de déchets dans la législation existante» op. cit., P. 7.

«le ramassage, le tri et/ou le regroupement des déchets en vue de leur transport », les notions de transport, de valorisation et d'élimination ne sont nullement précisées. La directive se contente tout simplement de faire référence, pour ce qui est des opérations d'élimination, aux opérations prévues à son annexe II.A, et en ce qui concerne les opérations de valorisation, aux opérations visées à son annexe II.B¹⁶ Il faut aussi souligner qu'aujourd'hui, la prévention, la valorisation et l'élimination sont définies et hiérarchisées par la Communication de la Commission concernant le réexamen de la stratégie communautaire pour la gestion des déchets.¹⁷ Si les deux listes tendent à couvrir de manière exhaustive toutes les opérations d'élimination et de valorisation, les Etats membres ne sont pas pour autant tenus d'autoriser chacune des opérations énumérées. Ces deux annexes reproduisent presque intégralement les annexes de la Décision n° C (88) 90 (final) du Conseil de l'O.C.D.E. du 27 mai 1988 sur les mouvements transfrontières de déchets dangereux, et reprises dans la Convention de Bâle du 29 mars 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination. Mais, la liste de la décision de l'O.C.D.E. est destinée à définir et à classer les déchets dangereux qui sont contrôlés lorsqu'ils font l'objet de mouvements transfrontières. Ces listes semblent devoir être utilisées à des fins plus larges que celles prévues, puisque dans la directive, elles servent non seulement à identifier mais également à légitimer toutes les opérations d'élimination et de valorisation.

La directive exclut de son champ d'application les effluents gazeux émis dans l'atmosphère, les déchets radioactifs, les déchets résultant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales, ainsi que de l'exploitation des carrières, les cadavres d'animaux et les déchets agricoles tels que les matières fécales et autres substances naturelles et non dangereuses utilisées dans le cadre de l'exploitation agricole, les eaux usées, à l'exception des déchets à l'état liquide, les explosifs déclassés.

Alors que les effluents gazeux échappent de manière inconditionnelle au champ d'application de la directive-cadre sur les déchets, les substances énumérées au point b) de l'article 2.1 ne peuvent en être écartées que si elles sont déjà couvertes par une législation. Malheureusement, la directive ne précise pas si c'est au législateur national ou au législateur communautaire qu'il revient d'exclure ces substances du champ d'application de la directive. Toutefois, on peut penser que la directive a en vue la législation communautaire, surtout quand on sait que toute autre interprétation ferait de la définition du déchet, une définition à

¹⁶) JO C E n° L 78 du 26 mars 1991. P. 37

¹⁷) COM (96) 399 final du 30 juillet 1996. Sections 3.1.1 et 3.2.

géométrie variable, alors que l'intention du législateur communautaire en adoptant cette directive était de rendre la définition du déchet uniforme pour tous les Etats membres, et aussi et surtout que certaines des substances énumérées au point b) de l'article 2.1 sont déjà couvertes, en tout ou en partie, par des directives communautaires. Il s'agit entre autres, de la directive 90/ 667/CEE arrêtant les règles sanitaires relatives à l'élimination et à la transformation de déchets animaux, de la directive 76/ 464/CEE concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté et ses sept directives-filles, de la directive 91/ 676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution.

La directive oblige les Etats membres à prendre les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement, et notamment sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore, sans provoquer d'inconvénients par le bruit ou les odeurs, sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier. A cette fin, ils doivent interdire l'abandon, le rejet et l'élimination incontrôlée des déchets.

Le Troisième «pilier» de la politique communautaire européenne générale des déchets est le règlement 259/93/CEE du Conseil du 1^{er} février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne. Ce règlement vise à rendre le système communautaire existant de surveillance et de contrôle des mouvements de déchets conforme aux exigences de la convention de Bâle et de la quatrième convention ACP-CEE et, ce faisant, remplace la directive 84/631/CEE relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux.¹⁸ Il s'applique aux transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

Le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil renforce le système de notification mis en place par les directives de 1984 et de 1986. Ainsi, en ce qui concerne les déchets destinés à être éliminés, le notifiant qui a l'intention de les transférer d'un Etat membre dans un autre ou de les faire transiter par un ou plusieurs Etats membres doit en informer l'autorité compétente de destination et adresser une copie de la notification aux autorités compétentes d'expédition et de transit, ainsi qu'au destinataire, et la notification doit s'effectuer par le biais du document de suivi délivré par l'autorité compétente d'expédition.

¹⁸) J O CE n° L 326.13.12.1984, p. 31. OU aussi, Législation communautaire en matière d'environnement. Volume 6. Déchets, 1ère édition, pp. 75 et xxxiii

Le règlement introduit une nouveauté dans le contrôle des mouvements transfrontières de déchets en établissant un système de suivi des déchets jusqu'à leur élimination. A cet effet, il exige que soit conclu un contrat entre le notifiant et le destinataire des déchets prévoyant, obligatoirement, que le notifiant reprendra les déchets si le transfert n'a pas été mené à terme et que le destinataire fournira dans les six mois de la réception des déchets un document attestant que les déchets ont été éliminés selon les méthodes écologiquement saines.¹⁹

C'est une véritable coopération que le règlement établit non seulement au niveau des Etats, mais entre les Etats et les entreprises de gestion des déchets dangereux. Ainsi, l'article 4 prévoit en son paragraphe 1^{er} que dès réception de la notification, l'autorité compétente de destination transmet un accusé de réception au notifiant et une copie de ce document aux autres autorités compétentes concernées. Après quoi, l'autorité compétente de destination dispose de trente jours suivant l'article 4 paragraphe 2.a) pour décider d'autoriser le transfert avec ou sans condition ou de le refuser. L'autorisation de transfert n'est accordée qu'en absence d'objections de la part des autorités compétentes concernées. L'article 5 précise que le transfert ne peut être effectué qu'après que le notifiant a reçu l'autorisation de l'autorité compétente de destination. Il complète alors le document de suivi et en adresse une copie aux autorités concernées trois jours ouvrables avant que le transfert ne soit effectué. Ce document doit accompagner le transfert. Après réception des déchets et dans un délai de six mois maximum, le destinataire transmet aux notifiants et autorités compétentes un certificat d'élimination des déchets.

Le chapitre B titre II du règlement est consacré aux déchets destinés à être valorisés. Pour ces déchets, le règlement prévoit l'application d'une procédure de notification et d'autorisation similaire à celle concernant les déchets destinés à être éliminés. Toutefois, l'article 9 permet aux autorités compétentes dont relèvent les installations spécifiques de valorisation de décider qu'elles ne soulèveront pas d'objections en cas de transferts de certains types de déchets vers une installation spécifique de valorisation. Une telle décision peut se limiter à une période déterminée et peut être révoquée à tout moment. Si les autorités compétentes font usage de cette faculté, elles doivent communiquer à la Commission, aux autorités compétentes des Etats membres, ainsi qu'au Secrétariat de l'OCDE, le nom et l'adresse de l'installation de valorisation, les technologies employées, le type de déchets auxquels la décision s'applique et la période couverte. Les transferts envisagés vers de telles

¹⁹) Voir article 3 du Règlement (CEE) n°259/93 du Conseil du 1^{er} février 1993. J O n° L 30. 6.2.93. p. 4 à 5

installations doivent être notifiés et les autorités compétentes d'expédition et de transit peuvent soulever des objections contre de tels transferts ou les soumettre à des conditions concernant le transport, comme il est stipulé à l'alinéa 2 paragraphe 3 de l'article 9 du règlement.²⁰

Le chapitre C du titre II relatif aux transferts de déchets destinés à être éliminés et valorisés entre Etats membres de l'Union européenne avec transit par des Etats tiers prévoit que lorsqu'un transfert de déchets effectué entre Etats membres comporte un transit par un ou plusieurs pays tiers, le notifiant envoie une copie de la notification aux autorités compétentes du ou des pays tiers. L'autorité de destination demande à l'autorité de l'Etat tiers de transit si elle a l'intention de donner son consentement par écrit au transfert envisagé. En aucun cas, l'autorisation de transfert émanant de l'Etat de destination ne peut être accordée si ledit consentement n'a pas été reçu.²¹

En ce qui concerne les transferts de déchets à l'intérieur des Etats membres de l'Union, il est prévu l'application d'un système national de surveillance et de contrôle des transferts de déchets dans le ressort de l'Etat concerné. Toutefois, l'organisation de ce système national est communiquée à la Commission qui se charge d'en informer les autres Etats membres.

Le règlement, en son article 14, interdit les exportations de déchets destinés à être éliminés à l'exception de celles effectuées vers les pays de l'Association européenne de libre-échange (A.E.L.E.), qui sont également parties à la Convention de Bâle pour autant que ces pays n'interdisent pas l'importation de ces déchets ou qu'ils donnent leur consentement écrit à l'importation spécifique de ces déchets. Ces exportations vers les pays de l'A.E.L.E. sont même interdites si l'autorité compétente d'expédition suppose que les déchets ne seront pas gérés selon des méthodes écologiquement saines dans le pays de l'A.E.L.E. de destination.²²

En matière de procédure, le notifiant qui a l'intention d'exporter des déchets destinés à être éliminés vers un pays de l'AELE adresse la notification à l'autorité compétente d'expédition au moyen du document de suivi. Une copie de ce document est adressée aux autres autorités compétentes concernées et au destinataire. Dès réception de la notification, l'autorité compétente d'expédition envoie un accusé de réception de la notification au notifiant et en adresse copie aux autres autorités concernées. L'autorité compétente d'expédition dispose alors de soixante-dix jours pour décider d'autoriser le transfert, avec ou sans

²⁰) J O CE n° L 30. du 6 février 1993 p.8

²¹) Article 12 du règlement. J O CE n° L 30. du 6 février 1993 p. 9

²²) J O CE n° L 30. du 6 février 1993. p. 9-10

condition, ou de le refuser. L'autorisation de transfert n'est accordée qu'en l'absence d'objections de la part des autorités compétentes concernées et que si les copies du consentement écrit du pays AELE de destination du transfert et de la confirmation de l'existence d'un contrat entre le destinataire et le notifiant sont fournies. L'autorité compétente d'expédition envoie une copie de sa décision aux autres autorités compétentes concernées, au bureau de douane de sortie de la Communauté, ainsi qu'au destinataire.

Le transfert ne peut être effectué qu'après que le notifiant ait reçu l'autorisation de l'autorité compétente d'expédition. Il complète alors le document de suivi et en adresse une copie aux autorités concernées trois jours ouvrables avant que le transfert ne soit effectué. Un exemplaire du document de suivi est également remis par le transporteur au dernier bureau de douane de sortie lorsque les déchets quittent la Communauté. Aussitôt que les déchets ont quitté la Communauté, le bureau de douane de sortie en avise l'autorité compétente qui a délivré l'autorisation. Si dans les quarante-deux jours après que les déchets ont quitté la Communauté, l'autorité d'expédition n'a pas été prévenue de la réception des déchets par leur destinataire, elle en informe l'autorité compétente de destination. Elle fait de même si elle n'a pas reçu, dans les six mois, le certificat d'élimination que doit lui adresser le destinataire des déchets. Une autorité compétente d'expédition peut décider de transmettre elle-même la notification en lieu et place du notifiant et d'en adresser copie au destinataire et à l'autorité compétente de transit. Aucune notification ne peut être adressée, si l'autorité d'expédition soulève elle-même des objections contre le transfert de déchets. Elle informe, dans ce cas, le notifiant de ses objections.

Le règlement interdit aussi les exportations de déchets destinés à être valorisés, à l'exception de celles effectuées vers les pays auxquels s'applique la décision de l'O C D E, du 1^{er} février 1984, obligeant les Etats Membres à contrôler les mouvements transfrontières de déchets dangereux, et à veiller à ce que les autorités compétentes des pays concernés par de tels mouvements reçoivent en temps utiles des informations appropriées, et de celles qui sont effectuées vers d'autres pays qui sont parties à la convention de Bâle et/ou avec lesquels la Communauté a conclu des accords bilatéraux, multilatéraux ou régionaux et vers les pays avec lesquels les Etats membres ont conclu, à titre individuel, des accords et arrangements bilatéraux avant la date d'application du règlement. Ces accords et arrangements doivent garantir une gestion écologiquement saine des déchets. Toutefois, sont interdites les exportations de déchets destinés à être valorisés vers lesdits pays lorsque ces derniers interdisent toute importation de ces déchets ou lorsqu'ils n'ont pas donné leur consentement à l'importation spécifique de ces déchets. Si l'autorité compétente d'expédition estime que les

déchets ne seront pas gérés selon des méthodes écologiquement saines dans le pays concerné, l'exportation ne peut non plus avoir lieu.²³

Pour les déchets énumérés à la liste verte de l'annexe II, les pays auxquels la décision de l'OCDE ne s'applique pas sont invités à confirmer par écrit si ces déchets font l'objet d'un contrôle sur leur territoire ou s'ils considèrent comme dangereux certains desdits déchets. Les déchets figurant à l'annexe II, ne pourront faire l'objet d'exportation que s'ils sont destinés à des opérations de valorisation dans des installations qui sont autorisées à fonctionner dans le pays importateur. De plus, une licence d'exportation doit être délivrée préalablement à tout transfert, une copie de la licence d'exportation devant être transmise sans tarder aux autorités du pays concerné. Lorsque ces déchets figurant à l'annexe II sont soumis à un contrôle dans le pays de destination ou lorsqu'ils y sont considérés comme dangereux, les exportations de ces déchets sont soumises à un contrôle. La Commission ou l'Etat membre d'exportation doit notifier ces cas au comité et la Commission détermine, en consultation avec le pays de destination, quelles sont les procédures de contrôle à appliquer : celles applicables aux annexes III (liste orange des déchets) et IV (liste rouge des déchets) ou celle applicable aux déchets destinés à être éliminés.

Pour ce qui est des déchets énumérés à la liste orange de l'annexe III, la procédure de notification et d'autorisation prévue pour le transfert à l'intérieur de la Communauté des déchets destinés à être valorisés est applicable aux exportations ou aux transits desdits déchets vers ou par des pays auxquels s'applique la décision de l'O.C.D.E..

Pour les déchets énumérés à la liste rouge de l'annexe IV et les déchets destinés à être valorisés qui n'ont pas encore été inscrits aux annexes II, III ou IV, les exportations ou transits desdits déchets vers ou par des pays auxquels s'applique la décision de l'O.C.D.E. sont soumis à des procédures identiques à celles applicables aux transferts à l'intérieur de la communauté de déchets destinés à être valorisés, sauf que le consentement des autorités compétentes concernées doit être communiqué par écrit avant que le transfert ne commence. En outre, un exemplaire du document de suivi est remis par le transporteur au dernier bureau de douane de sortie lorsque les déchets quittent la Communauté. Aussitôt que les déchets ont quitté la Communauté, le bureau de douane de sortie en avise l'autorité compétente qui a délivré l'autorisation. Si dans les quarante-deux jours après que les déchets ont quitté la Communauté, l'autorité d'expédition n'a pas été prévenue de la réception des déchets par leur destinataire, elle en informe aussitôt l'autorité compétente de destination.

²³ .) Article 16 du règlement. J O CE n° L 30. du 6 février 1993. p. 11-12

Les exportations de déchets vers les Etats ACP sont interdites. Toutefois, un Etat membre qui a transformé des déchets en provenance d'un Etat ACP est autorisé à réexpédier lesdits déchets valorisés vers l'Etat ACP d'origine. Le règlement interdit également les importations dans la Communauté de déchets destinés à être éliminés ou à être valorisés, à l'exception de celles qui proviennent de pays de l'AELE Parties à la convention de Bâle, d'autres pays parties à la convention de Bâle et de pays avec lesquels la Communauté ou ses Etats membres ont conclu des accords ou arrangements bilatéraux compatibles avec la législation communautaire en cette matière. Dans ce cadre, le notifiant qui a l'intention d'importer des déchets destinés à être éliminés en adresse notification à l'autorité compétente de destination au moyen du document de suivi, avec copies au destinataire des déchets et aux autorités compétentes de transit. Le document de suivi est ici délivré par l'autorité compétente de destination. Dès réception de la notification, l'autorité de destination envoie un accusé de réception au notifiant et en adresse copie aux autorités compétentes de transit de la Communauté. Ensuite, l'autorité compétente de destination dispose de soixante-dix jours pour décider d'autoriser le transfert, avec ou sans condition ou de refuser l'importation. L'autorisation de transfert n'est accordée qu'en l'absence d'objections de la part des autorités compétentes concernées.

Le transfert ne peut être effectué qu'après que le notifiant ait reçu l'autorisation de l'autorité compétente de destination. Il complète alors le document de suivi, et en adresse une copie aux autorités concernées trois jours avant que le transfert ne soit effectué. Un exemplaire de ce document est remis par le transporteur au bureau de douane d'entrée dans la Communauté. Après réception des déchets et dans un délai de six mois maximum, le destinataire transmet au notifiant et autorités compétentes un certificat d'élimination des déchets.

Les importations de déchets à transformer figurant à l'annexe III et en provenance de pays auxquels s'applique la décision C (83) 180 (Final) adopté par le Conseil de l'OCDE le 1^{er} février 1984, sont soumises à des procédures identiques à celles applicables aux transferts à l'intérieur de la Communauté de déchets destinés à être valorisés. Pour les déchets de l'annexe IV ou ceux qui ne sont pas encore inscrits aux annexes II, III ou IV, les mêmes procédures sont applicables, sauf que le consentement des autorités compétentes doit être communiqué par écrit avant que le transfert ne commence. Lorsque les déchets figurant aux annexes III et IV ou qui n'ont pas encore été inscrits aux annexes II, III et IV proviennent de pays auxquels la décision C (83) 180 (final) de l'OCDE ne s'applique pas, les procédures de notification et

d'autorisation d'importation dans la Communauté de déchets destinés à être éliminés s'appliquent également à l'importation de tels déchets.

Le transit dans la Communauté de déchets provenant de l'extérieur pour être éliminés ou valorisés en dehors de celle-ci est soumis à notification au moyen du document de suivi adressé à la dernière autorité compétente de transit dans la Communauté. Celle-ci accuse réception de la notification et dispose de soixante jours pour consentir au transfert, avec ou sans condition ou pour le refuser. Une copie de la décision est transmise aux autres autorités compétentes concernées, ainsi qu'aux bureaux de douane d'entrée et de sortie de la Communauté. Dès que le notifiant a reçu l'autorisation, il complète le document de suivi et en adresse une copie aux autorités compétentes concernées trois jours ouvrables avant que le transfert ne soit effectué. Dès que les déchets ont quitté la Communauté, le bureau de douane de sortie en avise la dernière autorité compétente de transit de la Communauté. En outre, le notifiant certifie dans les quarante jours, que les déchets ont atteint la destination prévue. Les transferts de déchets ne répondant pas aux exigences du règlement constituent un trafic illégal et les autorités compétentes coopèrent aux fins d'éliminer ou de valoriser ces déchets selon des méthodes écologiquement saines. En outre, les Etats membres intentent toute action judiciaire pour interdire et sanctionner ce trafic illégal. Une garantie financière destinée à couvrir les coûts de transport, ainsi que les coûts d'élimination et de valorisation est constituée et sera restituée lorsque la preuve est apportée que les déchets ont bien atteint leur destination finale.

Ce qui est assez intéressant dans l'organisation juridique de la gestion des déchets dangereux dans l'espace de l'Union Européenne, c'est d'avoir prévu, en plus et à côté des règles générales, des règles spécifiques en fonction de la méthode de gestion des déchets dangereux qu'elles organisent, mais aussi en fonction du type de déchets dangereux à gérer. Tout ceci démontre parfaitement le développement très poussé de la réglementation de la gestion des déchets dangereux au sein de l'Union européenne.

Section deuxième : L'effectivité de la réglementation de la gestion des déchets dans le cadre de l'Union Européenne

A partir du régime juridique général des déchets, l'Union européenne a élaboré pour les Etats membres, des règles spécifiques applicables exclusivement aux déchets dangereux.

Dans un premier temps, on analysera le contenu de ces règles spécifiques, puis dans un deuxième temps, on évaluera l'effet de ces règles sur la gestion des déchets dangereux au plan national des Etats membres de l'Union et ce à partir de l'exemple de la Wallonie.

Paragraphe premier : Le contenu des règles spécifiques applicables aux déchets dangereux dans l'espace de l'Union européenne

C'est en considérant que la réglementation générale applicable à la gestion des déchets, instaurée par la directive de 1975 telle que modifiée par la directive n° 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 s'applique également à la gestion des déchets dangereux, mais que la nature particulière de ce type de déchets requiert une réglementation supplémentaire plus rigoureuse, que le Conseil a adopté, le 12 décembre 1991, la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux. Cette directive vise à améliorer le dispositif déjà prévu en la matière par la directive 78/319/CEE du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques ou dangereux.²⁴

A) Les règles spécifiques générales relatives aux déchets dangereux dans l'espace communautaire européen

On cite souvent deux règles spécifiques générales en matière de gestion des déchets dans l'espace de l'Union européenne. Il s'agit de la directive 78/319/CEE du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux et de la directive 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux.

La directive 78/319/CEE du 20 mars 1978 s'inscrit donc dans le cadre de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, et elle vise à fournir un cadre général pour le contrôle, la prévention, la récupération et le recyclage des déchets toxiques et dangereux. Elle couvre un large éventail de substances dangereuses qui sont toutes énumérées en annexe. Toutefois, à l'instar du texte de 1975, elle exclut les déchets agricoles, radioactifs et miniers (même s'ils sont dangereux), ainsi que les explosifs, les déchets hospitaliers et ménagers, les effluents rejetés dans les égouts et les cours d'eau qui sont couverts en partie par la directive 76/464/CEE du Conseil concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté²⁵ et d'autres directives de même nature. Elle ne couvre pas non plus les émissions dans l'atmosphère et les

²⁴) JO C.E. n° L 377 du 31 décembre 1991. p.20 et JO C.E. n° L 84 du 31 mars 1978, p. 43

²⁵) JO CE n° L 129, 18.5.1976, p.23

autres déchets toxiques et dangereux soumis à des réglementations communautaires spécifiques.

La directive 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux en ce qui la concerne, modifie la réglementation communautaire concernant l'élimination des déchets dangereux, établie en vertu de l'article 2 paragraphe 2 de la directive 75/442/CEE et de la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets et remplace la directive 78/319/CEE du Conseil du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux. Elle établit une liste précise et uniforme des déchets dangereux,²⁵ organise la surveillance de leur gestion,²⁶ et sa propre adaptation au progrès scientifique et technique.²⁷

La directive 91/689/CEE a pour objet le rapprochement des législations des Etats membres sur la gestion contrôlée des déchets dangereux. Elle confirme l'application de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 aux déchets dangereux qu'elle définit comme ceux figurant sur une liste à établir conformément à la procédure prévue à l'article 18 de la directive 75/442/CEE et sur la base de ses propres annexes I et II. Par ailleurs, ces déchets doivent posséder une ou plusieurs des caractéristiques énumérées à son annexe III, et la liste doit tenir compte de l'origine et de la composition des déchets et, le cas échéant, des valeurs limites de concentration. Cette liste doit être réexaminée régulièrement et, au besoin, révisée selon la même procédure.

Sont également considérés comme dangereux selon la directive 91/689/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux, tout autre déchet dont un Etat membre estime qu'il possède l'une des caractéristiques énumérées à l'annexe III de la directive. Dans ce cas, l'Etat membre concerné doit notifier ces cas à la Commission et ceux-ci seront réexaminés conformément à la procédure prévue à l'article 18 de la directive 75/442/CEE en vue d'adapter la liste.

L'annexe I de la directive établit les catégories ou types génériques de déchets dangereux caractérisés par leur nature ou l'activité qui les a produits et précise que les déchets peuvent se présenter sous forme de liquide, de solide ou de boue.²⁸

²⁵ .) Pour la spécification de cette liste, l'art. 1.4 renvoie aux conditions des annexes I, II et III et confie cette charge au Comité pour l'adaptation au progrès scientifique créé sur la base de l'article 18 de la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991. (voir JO C.E. n° L78 du 26 mars 1991. p. 37.

²⁶ .) Sixième considérant et art.5 de la directive. voir JO C.E. n° L78 du 26 mars 1991. p. 37.

²⁷ .) Le septième considérant de la directive prévoit que le Comité pour l'adaptation au progrès scientifique et technique créé sur la base de l'article 18 de la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 doit être habilité à réaliser cette adaptation. Voir JO C.E. n° L78 du 26 mars 1991. p. 37

²⁸ .) Voir J O CE n° L 377/20 du 31 décembre 1991p. 20

L'annexe II énumère les constituants qui rendent les déchets de l'annexe I.B dangereux lorsque ces déchets possèdent les caractéristiques énumérées à l'annexe III.²⁹

L'annexe III enfin, détermine les propriétés qui rendent les déchets dangereux. Il s'agit de leur caractère explosif, comburant, facilement inflammable, irritant, nocif, toxique, cancérigène, corrosif, infectieux, tératogène, mutagène et écotoxique.³⁰

La directive prévient que quiconque assure l'élimination des déchets dangereux est soumis aux autorisations prévues par la directive 75/442/CEE. La dérogation qui y était prévue et accordée en faveur des établissements assurant l'élimination de leurs propres déchets sur les lieux de production n'est désormais plus applicable aux déchets dangereux couverts par la directive 91/689/CEE. Toutefois, les Etats membres peuvent continuer à octroyer une dérogation à l'autorisation requise aux entreprises ou établissements qui assurent la valorisation des déchets dangereux sous certaines conditions incluant l'enregistrement de ces entreprises et établissements auprès de leurs autorités nationales.

Les dispositions relatives au contrôle contenues dans la directive 75/442/CEE sont également applicables aux producteurs de déchets dangereux. L'obligation de tenir un registre indiquant, entre autres, la quantité, la nature, l'origine et la destination des déchets dangereux est applicable non seulement aux producteurs mais aussi aux établissements et entreprises qui effectuent le transport desdits déchets.

Les Etats membres veillent aussi à ce que, lors de la collecte, le transport ou le stockage temporaire des déchets, ceux-ci soient emballés et étiquetés conformément aux normes internationales et communautaires en vigueur. Les autorités nationales compétentes sont tenues d'établir des plans de gestion des déchets dangereux et, en cas d'urgence, elles sont autorisées à déroger temporairement aux dispositions de la directive afin que les déchets dangereux ne constituent pas une menace pour la population et pour l'environnement.

Cette directive exclut de son champ d'application les ordures ménagères, ce qui semble limiter son intérêt du point de vue de l'identification des responsabilités des consommateurs dans la gestion des déchets dangereux et plus particulièrement des déchets d'emballage.

A partir de la réglementation générale sur les déchets et de la réglementation générale spécifique sur les déchets dangereux, on se rend déjà compte que la gestion des déchets est effectivement l'une des préoccupations essentielles de l'Union Européenne en matière de protection de l'environnement.

²⁹) Idem, p. 20

³⁰) idem, p. 20

B) Les normes spécifiques spéciales relatives à la gestion des déchets dangereux

Les directives spécifiques le sont par la technique de gestion qu'elles organisent et par le type de déchet dont elles réglementent la gestion. En matière de technique de gestion, la réglementation s'intéresse beaucoup plus à l'élimination des déchets dangereux. La réglementation communautaire ne prévoit la mise en décharge des déchets dangereux qu'en dernier ressort. En effet, le Conseil, dans sa résolution du 9 décembre 1996 sur la politique des déchets, a fait remarquer qu'à l'avenir, ne devront être menées dans la Communauté, que des activités de mise en décharge sûres et contrôlées, et que la mise en décharge des déchets doit être la dernière option après la prévention, la réutilisation, le recyclage et l'incinération.³¹ Ainsi, en dépit de la proposition de directive concernant la mise en décharge des déchets, soumise par la Commission au Conseil le 23 avril 1991³², il n'existe pas encore de cadre juridique spécifique à la mise en décharge des déchets.³³

La seule règle qui se rapporte à l'élimination des déchets dangereux reste la directive 94/67/CE du Conseil du 16 décembre 1994 concernant l'incinération des déchets dangereux

Cette directive prévoit des mesures et des méthodes permettant de prévenir ou de réduire dans toute la mesure du possible, les effets négatifs de l'incinération de déchets dangereux sur l'environnement et en particulier la pollution de l'air, du sol, des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que les risques qui en résultent pour la santé des personnes. A cet effet, la directive fixe les conditions d'exploitation et les valeurs limites d'émission appropriées pour les installations d'incinération de déchets dangereux de la Communauté. L'article 1^{er} précise que la directive s'applique sans préjudice des autres actes législatifs communautaires pertinents concernant notamment les déchets et la protection de la santé et de la sécurité du personnel des installations d'incinération.

En définissant en son article 2 comme «déchet dangereux» tout déchet solide ou liquide au sens de l'article 1^{er} paragraphe 4 de la directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux³⁴, la directive exclut de son champ d'application :

³¹) Parlement européen, Recommandation pour la deuxième lecture relative à la position commune arrêtée par le Conseil en vue de l'adoption de la directive du Conseil concernant la mise en décharge des déchets, (6919/98 - C4-0539/98 - 97/0085 (SYN)) du 22 janvier 1999 p. 4

³²) JO CE n° C 190 du 11 juillet 1991. p. 1.

³³) Nicolas de SADELEER. Op. cit., p.428

³⁴) JO CE n° L 377 du 31.12.1991, p. 20

- 1) les déchets dangereux liquides combustibles, y compris les huiles usagées au sens de l'article 1^{er} de la directive 75/439/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant l'élimination des huiles usagées³⁵, à condition que :
 - la teneur en hydrocarbures aromatiques polychlorés, par exemple en diphényles polychlorés (PCB) ou en phénol pentachloré (PCP), ne dépasse pas les concentrations fixées dans la législation communautaire en la matière,
 - ces déchets ne sont pas rendus dangereux du fait qu'ils contiennent d'autres constituants énumérés à l'annexe II de la directive 91/689/CEE dans des quantités ou des concentrations qui soient incompatibles avec la réalisation des objectifs énoncés à l'article 4 de la directive 75/442/CEE, enfin,
 - la valeur calorifique nette est au moins égale à 30 mégajoules par kilogramme,
 - 2) tout déchet liquide combustible ne pouvant pas provoquer, dans les gaz de fumées résultant directement de sa combustion, des émissions autres que celles provenant du gazole au sens de l'article 1^{er} paragraphe 1) de la directive 75/716/CEE³⁶ ou une concentration d'émissions supérieure à celles résultant de la combustion du gazole ainsi défini,
 - 3) les déchets dangereux résultant de la recherche et de l'exploitation de ressources en pétrole et en gaz sur des installations en mer et incinérés à bord,
 - 4) les déchets municipaux visés par les directives 89/369/CEE³⁷ et 89/429/CEE³⁸
 - 5) les boues d'épuration provenant du traitement des eaux résiduaires urbaines qui ne sont pas rendues dangereuses du fait qu'elles contiennent des constituants énumérés à l'annexe II de la directive 91/689/CEE dans des quantités ou des concentrations, telles que définies par les Etats membres jusqu'à l'établissement de la liste des déchets dangereux visée à l'article 4 paragraphe 1 de ladite directive, qui soient incompatibles avec la réalisation des objectifs énoncés à l'article 4 de la directive 75/442/CEE.
- Cette exclusion ne préjuge pas des dispositions de la directive 86/278/ CEE³⁹

³⁵ .) JO CE n° L 194 du 25.7. 1975, p. 23. Directive modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE

³⁶ .) Directive 75/716/CEE du Conseil, du 24 novembre 1975, relative au rapprochement des législations des Etats membres concernant la teneur en soufre de certains combustibles liquides (JO n° L 307 du 27. 11. 1975, p. 22). Directive modifiée en dernier lieu par la directive 91/692/CEE

³⁷ .) Directive 89/369/CEE du Conseil, du 8 juin 1989, concernant la prévention de la pollution atmosphérique en provenance des installations nouvelles d'incinération des déchets municipaux (JO n° L 163 du 14.6.1989, p. 32).

³⁸ .) directive 89/429/CEE du Conseil, du 21 juin 1989, concernant la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des installations existantes d'incinération des déchets municipaux (JO n° L 203 du 15.7.1989, p. 50

³⁹ .) directive 89/429/CEE du Conseil, du 21 juin 1989, concernant la réduction de la pollution atmosphérique en provenance des installations existantes d'incinération des déchets municipaux (JO n° L 203 du 15.7.1989, p. 50

La directive définit comme «installation d'incinération» tout équipement technique affecté à l'incinération de déchets dangereux par oxydation, avec ou sans récupération de la chaleur produite par la combustion, y compris le traitement préalable, ainsi que la pyrolyse ou tout autre traitement thermique, par exemple plasmatique, dans la mesure où les produits qui en résultent sont ensuite incinérés.»⁴⁰ Rentre dans cette définition les installations qui utilisent ces déchets comme combustible habituel ou d'appoint pour un procédé industriel, de même que le site et l'ensemble constitué par les installations de réception, de stockage et de traitement préalable des déchets, l'incinérateur, ses systèmes d'alimentation en déchets, en combustible et en air, ses installations de traitement des gaz de combustion et des eaux usées, ainsi que les appareils et dispositifs de contrôle des opérations d'incinération et d'enregistrement et de surveillance en continu des conditions d'incinération. Par contre, cette définition ne s'applique pas aux incinérateurs de :

- carcasses ou de déchets animaux,
- déchets hospitaliers infectieux, pour autant que ces déchets ne sont pas rendus dangereux en raison de la présence d'autres constituants énumérés à l'annexe II de la directive 91/689/CEE
- ou déchets municipaux traitant également des déchets hospitaliers infectieux non mélangés à d'autres déchets pouvant être rendus dangereux en raison de l'une des autres propriétés énumérées à l'annexe II de la directive 91/689/ CEE »⁴¹ ;

Les autres dispositions de cette directive se rapportent aux permis visés aux articles 9 et 10 de la directive 75/442/CEE, à l'article 11 de ladite directive, tel que complété par l'article 3 de la directive 91/689/CEE, et à l'article 3 de la directive 84/360/CEE, aux mesures à prendre par l'exploitant en ce qui concerne la livraison ou la réception des déchets et la façon dont sont exploitées les installations d'incinération

La recherche d'une gestion toujours plus écologiquement rationnelle des déchets dangereux a conduit l'Union européenne à procéder à une réglementation sectorielle plus accrue en s'attaquant aux différents types de déchets dangereux à gérer. Les règles qui forment cette réglementation spécifique par type de déchet à gérer, sont déjà suffisamment importantes du point de vue de leur nombre. On pourrait par exemple se référer aux directives 76/403/CEE, sur les polychlorobiphényles (PCB) et les polychloroterphényles (PCT),

⁴⁰) Idem, p. 50

⁴¹) Directive 86/278/CEE du Conseil, du 12 juin 1986, relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture (JO CE n° L 181 du 4 juillet 1986, p.6)

96/59/CE du Conseil du 16 septembre 1996 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT), 75/439/CEE du Conseil sur les huiles usagées, aux directives 78/176/CEE du Conseil et 82/883/CEE du Conseil relative au dioxyde de titane et la directive 91/157/CEE sur les substances dangereuses contenues dans les batteries et les accumulateurs.

La directive 76/403/CEE, adoptée par le Conseil des ministres de l'environnement de la CEE en avril 1976, formule des orientations strictes en matière de contrôle et d'élimination des polychlorobiphényles (PCB) et polychlorotriphényles (PCT). Elle couvre à la fois les PCB et PCT purs et les mélanges qui en contiennent, interdit l'élimination incontrôlée de ces substances et des équipements électriques ou hydrauliques qui en renferment. Le texte définit des règles strictes de sécurité pour la collecte, la destruction ou la récupération. Les Etats membres doivent interdire le rejet, l'abandon et le dépôt incontrôlés de ces produits chimiques, ainsi que des objets et appareils en contenant. Ils doivent créer ou désigner les installations d'élimination des PCB/PCT et ils peuvent fixer les dispositions particulières auxquelles ces établissements devront se soumettre. Quiconque détient des déchets de PCB/PCT doit les tenir à la disposition de ces installations.

La directive 96/59/CE du Conseil du 16 septembre 1996 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT) de son côté, a pour objet le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'élimination contrôlée des PCB, à la décontamination ou à l'élimination des appareils contenant des PCB et/ou à l'élimination des PCB usagés en vue de leur élimination complète.

La Directive 75/439/CEE du Conseil sur les huiles usagées en ce qui la concerne vise à créer un système harmonisé de collecte, de traitement, de stockage et d'élimination des huiles usagées, qui permet aux Etats membres d'indemniser les entreprises pour les coûts non couverts de collecte et d'élimination des huiles usagées, et même d'imposer une redevance sur les huiles neuves ou régénérées. Elle a pour objectifs, par ordre de priorité, la régénération des huiles usagées, dans la mesure des contraintes techniques, économiques et organisationnelles, leur combustion dans des conditions écologiquement acceptables conformément aux dispositions de la directive, et enfin leur destruction et leur stockage ou dépôt contrôlé.

Les Etats membres doivent assurer la collecte et l'élimination inoffensives des huiles usagées, sans qu'il en résulte des préjudices évitables pour l'homme ou l'environnement.

La directive interdit :

- _ le rejet d'huiles usagées dans les eaux et les canalisations,
- _ tout dépôt et/ou rejet ayant des effets nocifs sur le sol,

- _ tout rejet incontrôlé de résidus résultant de la transformation d'huiles usagées,
- _ tout traitement d'huiles usagées provoquant une pollution atmosphérique qui dépasse le niveau établi par les dispositions en vigueur.

Toute entreprise qui élimine des huiles usagées doit obtenir une autorisation délivrée par les autorités compétentes. Toute entreprise qui collecte des huiles usagées doit être soumise à un enregistrement et à un contrôle adéquat. L'autorisation ne peut être délivrée aux entreprises qui régénèrent ou qui utilisent des huiles comme combustible que si l'autorité compétente s'est assurée que toutes les mesures appropriées de protection de l'environnement et de la santé ont été prises, y compris le recours à la meilleure technologie disponible lorsqu'elle n'implique pas de coûts excessifs. Les Etats membres doivent contrôler périodiquement ces entreprises, examiner l'évolution de l'état de la technologie et de l'environnement et, le cas échéant, réviser les autorisations. Les risques liés aux résidus de régénération doivent être réduits au minimum et les résidus doivent être éliminés conformément à la directive 78/319/CEE du Conseil relative aux déchets toxiques et dangereux. Les huiles régénérées ne peuvent pas contenir de polychlorobiphényles (PCB) et de polychloroterphényles (PCT) à des concentrations dépassant 50 ppm.

En 1987, la directive 87/101/CEE du Conseil introduit une priorité à la régénération des huiles usagées et impose des contrôles stricts concernant la combustion des huiles usagées. Les installations d'une capacité thermique de plus de trois mégawatts (MW) doivent respecter des valeurs limites d'émission pour six métaux lourds, outre le chlore et le fluor, qui sont repris dans une liste à l'annexe. Les Etats membres sont autorisés à fixer individuellement les valeurs limites d'émission pour l'anhydride sulfureux et les poussières. Ils peuvent, s'ils le souhaitent, fixer des valeurs limites plus sévères que celles figurant dans la directive. Les entreprises qui produisent, collectent ou éliminent plus de 500 litres d'huiles usagées par an doivent tenir un registre détaillé et notifier ces informations à l'administration compétente à la demande de celle-ci. Les Etats membres sont autorisés à allouer des zones de collecte à des entreprises déterminées et à affecter les huiles usagées à l'un des modes de traitement prévus par la directive. Le financement des indemnités accordées aux entreprises doit être conforme au principe du "pollueur-payeur". Ces indemnités ne doivent pas dépasser les coûts annuels non couverts et réellement constatés des entreprises, compte tenu d'un bénéfice raisonnable. Lesdites indemnités ne doivent pas créer de distorsions significatives de la concurrence ni créer des courants artificiels d'échanges de produits. Les indemnités peuvent être financées par une redevance perçue sur les huiles usagées ou sur les produits qui, après utilisation, sont transformés en huiles usagées. Tous les trois ans, les Etats membres doivent

soumettre un rapport à la Commission. La Commission devrait faire rapport au Conseil avant janvier 1992 sur les mesures prises par les Etats membres concernant le fonctionnement des installations de régénération et de combustion.

La directive 78/176/CEE du Conseil relative au dioxyde de titane a pour objectif de contrôler et de réduire progressivement l'immersion en mer des déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane. Le dioxyde de titane est un pigment blanc utilisé dans les peintures et dans de nombreux produits de consommation. Les Etats membres doivent promouvoir la prévention, le recyclage et la transformation de ces déchets.

En complément à cette directive, la directive 82/883/CEE du Conseil relative au dioxyde de titane établit les modalités de surveillance et de contrôle des effets que l'élimination des déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane ont sur le milieu, notamment les eaux, la surface terrestre et le sous-sol, ainsi que l'air dans lesquels ces déchets sont déversés, immergés, stockés, déposés ou injectés. Les annexes de la directive énumèrent des paramètres obligatoires ou facultatifs. Les Etats membres peuvent fixer des conditions plus rigoureuses que celles prévues par la directive.

La directive 86/278/CEE du Conseil relative aux boues d'épuration vise à contrôler l'utilisation des boues d'épuration en agriculture en établissant des valeurs limites de concentration en métaux lourds dans le sol et dans la boue, et en fixant les quantités maximales de métaux lourds (cadmium, cuivre, nickel, plomb, zinc et mercure) qui peuvent être ajoutés au sol. Elle définit les conditions d'utilisation de ces boues.

La directive 91/157/CEE sur les substances dangereuses contenues dans les batteries et les accumulateurs interdit la mise sur le marché de certaines batteries et accumulateurs, compte tenu des matières dangereuses qu'ils contiennent. Pour garantir le recyclage et l'élimination contrôlée des anciennes batteries et des anciens accumulateurs, les Etats membres devront prendre des mesures garantissant un étiquetage approprié et une collecte sélective des piles et des accumulateurs.

C) Les règles relatives au mouvement transfrontière de déchets dangereux

Les mouvements transfrontières des déchets dangereux constituent le troisième volet important de la politique communautaire de la gestion des déchets dangereux. Dans ce cadre on peut dire que le «troisième "pilier" de la politique communautaire générale des déchets est le règlement 259/93/CEE du Conseil du 1er février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne⁴². Il faut souligner que ce règlement remplace l'ancienne directive 84/631/CEE concernant la

surveillance et le contrôle dans la Communauté, des transferts transfrontaliers de déchets dangereux.⁴³

1) **Le Règlement n° 259/93/ CEE du Conseil relatif à la surveillance et au contrôle des transferts de déchets**

Ce règlement vise à rendre le système communautaire existant de surveillance et de contrôle des mouvements de déchets conforme aux exigences de la convention de Bâle et de la quatrième convention ACP-CEE et, ce faisant, remplace la directive 84/631/CEE relative à la surveillance et au contrôle dans la Communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux⁴⁴ Il s'applique aux transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté.

Le règlement (CEE) n° 259/93 du Conseil renforce le système de notification mis en place par les directives de 1984 et de 1986. Ainsi, en ce qui concerne les déchets destinés à être éliminés, le notifiant qui a l'intention de les transférer d'un Etat membre dans un autre ou de les faire transiter par un ou plusieurs Etats membres doit en informer l'autorité compétente de destination et adresser une copie de la notification aux autorités compétentes d'expédition et de transit, ainsi qu'au destinataire, et la notification doit s'effectuer par le biais du document de suivi délivré par l'autorité compétente d'expédition.

La novation de ce règlement, c'est d'établir un système de suivi des déchets jusqu'à leur élimination. A cet effet, il exige que soit conclu un contrat entre le notifiant et le destinataire des déchets prévoyant, obligatoirement, que le notifiant reprendra les déchets si le transfert n'a pas été mené à terme et que le destinataire fournira dans les six mois de la réception des déchets un document attestant que les déchets ont été éliminés selon les méthodes écologiquement saines.⁴⁵

C'est une véritable coopération que le règlement établit non seulement au niveau des Etats mais entre les Etats et les entreprises de gestion des déchets dangereux. Il interdit aussi les exportations de déchets destinés à être valorisés, à l'exception de celles effectuées vers les pays auxquels s'applique la décision de l'O C D E, du 1^{er} février 1984, obligeant les Etats Membres à contrôler les mouvements transfrontières de déchets dangereux, et à veiller à ce que les autorités compétentes des pays concernés par de tels mouvements reçoivent en temps utiles des informations appropriées, vers d'autres pays qui sont parties à la convention de Bâle

⁴²) Voir JO n° L 30 du 6 février 1993. p. 1.

⁴³) voir JO n° L 326 du 13 décembre 1984. p.31

⁴⁴) J O n° L 326.13.12.1984, p. 31). Voir aussi Législation communautaire en matière d'environnement. Volume 6. Déchets, 1ère édition, pp. 75 et xxxiii

⁴⁵) Voir article 3 du Règlement (CEE) n°259/93 du Conseil du 1^{er} février 1993. J O n° L 30. 6.2.93. p. 4 à 5

et/ou avec lesquels la Communauté a conclu des accords bilatéraux, multilatéraux ou régionaux et vers les pays avec lesquels les Etats membres ont conclu, à titre individuel, des accords et arrangements bilatéraux avant la date d'application du règlement. Ces accords et arrangements doivent garantir une gestion écologiquement saine des déchets. Toutefois, sont interdites les exportations de déchets destinés à être valorisés vers lesdits pays lorsque ces derniers interdisent toute importation de ces déchets ou lorsqu'ils n'ont pas donné leur consentement à l'importation spécifique de ces déchets. si l'autorité compétente d'expédition estime que les déchets ne seront pas gérés selon des méthodes écologiquement saines dans le pays concerné, l'exportation ne peut non plus avoir lieu.⁴⁶

Pour les déchets énumérés à la liste verte de l'annexe II, les pays auxquels la décision de l'OCDE ne s'applique pas sont invités à confirmer par écrit si ces déchets font l'objet d'un contrôle sur leur territoire ou s'ils considèrent comme dangereux certains desdits déchets.

Les déchets figurant à l'annexe II, ne pourront faire l'objet d'exportation que s'ils sont destinés à des opérations de valorisation dans des installations qui sont autorisées à fonctionner dans le pays importateur. De plus, une licence d'exportation doit être délivrée préalablement à tout transfert, une copie de la licence d'exportation devant être transmise sans tarder aux autorités du pays concerné.

Lorsque ces déchets figurant à l'annexe II sont soumis à un contrôle dans le pays de destination ou lorsqu'ils y sont considérés comme dangereux, les exportations de ces déchets sont soumises à un contrôle.

Pour les déchets énumérés à la liste orange de l'annexe III, la procédure de notification et d'autorisation prévue pour le transfert à l'intérieur de la Communauté des déchets destinés à être valorisés est applicable aux exportations ou aux transits desdits déchets vers ou par des pays auxquels s'applique la décision de l'OCDE.

Pour les déchets énumérés à la liste rouge de l'annexe IV et les déchets destinés à être valorisés qui n'ont pas encore été inscrits aux annexes II, III ou IV, les exportations ou transits desdits déchets vers ou par des pays auxquels s'applique la décision de l'OCDE sont soumis à des procédures identiques à celles applicables aux transferts à l'intérieur de la communauté de déchets destinés à être valorisés, sauf que le consentement des autorités compétentes concernées doit être communiqué par écrit avant que le transfert ne commence.

⁴⁶ .) Voir article 16 du règlement. J O n°30.6.2.93.p. 11-12

Les exportations de déchets vers les Etats ACP sont interdites. Toutefois, un Etat membre qui a transformé des déchets en provenance d'un Etat ACP est autorisé à réexpédier lesdits déchets valorisés vers l'Etat ACP d'origine.

Le règlement interdit également les importations dans la Communauté de déchets destinés à être éliminés ou à être valorisés, à l'exception de celles qui proviennent de pays de l'AELE parties à la convention de Bâle, d'autres pays parties à la convention de Bâle et de pays avec lesquels la Communauté ou ses Etats membres ont conclu des accords ou arrangements bilatéraux compatibles avec la législation communautaire en cette matière.

Dans ce cadre, le notifiant qui a l'intention d'importer des déchets destinés à être éliminés en adresse notification à l'autorité compétente de destination au moyen du document de suivi, avec copies au destinataire des déchets et aux autorités compétentes de transit. Le document de suivi est ici délivré par l'autorité compétente de destination.

Dès réception de la notification, l'autorité de destination envoie un accusé de réception au notifiant et en adresse copie aux autorités compétentes de transit de la Communauté. Ensuite, l'autorité compétente de destination dispose de soixante-dix jours pour décider d'autoriser le transfert, avec ou sans condition ou de refuser l'importation. L'autorisation de transfert n'est accordée qu'en l'absence d'objections de la part des autorités compétentes concernées.

Le transfert ne peut être effectué qu'après que le notifiant ait reçu l'autorisation de l'autorité compétente de destination. Il complète alors le document de suivi, et en adresse une copie aux autorités concernées trois jours avant que le transfert ne soit effectué. Un exemplaire de ce document est remis par le transporteur au bureau de douane d'entrée dans la Communauté. Après réception des déchets et dans un délai de six mois maximum, le destinataire transmet au notifiant et autorités compétentes un certificat d'élimination des déchets.

Les importations de déchets à transformer figurant à l'annexe III et en provenance de pays auxquels s'applique la décision C (83) 180 (Final) adopté par le Conseil de l'OCDE le 1^{er} février 1984, sont soumises à des procédures identiques à celles applicables aux transferts à l'intérieur de la Communauté de déchets destinés à être valorisés. Pour les déchets de l'annexe IV ou ceux qui ne sont pas encore inscrits aux annexes II, III ou IV, les mêmes procédures sont applicables, sauf que le consentement des autorités compétentes doit être communiqué par écrit avant que le transfert ne commence.

Lorsque les déchets figurant aux annexes III et IV ou qui n'ont pas encore été inscrits aux annexes II, III et IV proviennent de pays auxquels la décision C (83) 180 (final) de

l'OCDE ne s'applique pas, les procédures de notification et d'autorisation d'importation dans la Communauté de déchets destinés à être éliminés s'appliquent également à l'importation de tels déchets.

Le transit dans la Communauté de déchets provenant de l'extérieur pour être éliminés ou valorisés en dehors de celle-ci est soumis à notification au moyen du document de suivi adressé à la dernière autorité compétente de transit dans la Communauté. Celle-ci accuse réception de la notification et dispose de soixante jours pour consentir au transfert, avec ou sans condition ou pour le refuser. Une copie de la décision est transmise aux autres autorités compétentes concernées, ainsi qu'aux bureaux de douane d'entrée et de sortie de la Communauté.

Dès que le notifiant a reçu l'autorisation, il complète le document de suivi et en adresse une copie aux autorités compétentes concernées trois jours ouvrables avant que le transfert ne soit effectué. Dès que les déchets ont quitté la Communauté, le bureau de douane de sortie en avise la dernière autorité compétente de transit de la Communauté. En outre, le notifiant certifie, dans les quarante jours, que les déchets ont atteint la destination prévue.

Les transferts de déchets ne répondant pas aux exigences du présent règlement constituent un trafic illégal et les autorités compétentes coopèrent aux Fins d'éliminer ou de valoriser ces déchets selon des méthodes écologiquement saines. En outre, les Etats membres intentent toute action judiciaire pour interdire et sanctionner ce trafic illégal.

Une garantie financière destinée à couvrir les coûts de transport, ainsi que les coûts d'élimination et de valorisation est constituée et sera restituée lorsque la preuve est apportée que les déchets ont bien atteint leur destination finale.

2) La réglementation des mouvements des déchets dans les rapports entre la Communauté européenne et les Etats ACP

Cette réglementation résulte essentiellement de la Convention de Lomé IV qui engage les parties contractantes, à «tout mettre en œuvre afin que de façon générale soient maîtrisés les mouvements internationaux de déchets dangereux et des déchets radioactifs», et invite ceux-ci à une coopération internationale efficace en la matière. Selon la Convention de Lomé IV, la gestion des déchets dangereux et particulièrement en ce qui concerne leur mouvement transfrontière doit s'inscrire dans le cadre du principe général de l'interdiction des transferts des déchets. Pour cela, les parties contractantes doivent adopter des mesures d'application de ce principe assorties du contrôle.

La communauté interdit toute exportation directe ou indirecte des déchets dangereux et des déchets radioactifs vers les Etats ACP, tandis que, simultanément, les Etats ACP

interdisent l'importation directe ou indirecte, sur leur territoire de ces mêmes déchets en provenance de la Communauté ou de tout autre pays ». Les Etats ne peuvent déroger à ce principe que s'il existe des engagements internationaux spécifiques auxquels les Parties contractantes ont souscrit ou peuvent souscrire à l'avenir dans le cadre des organisations internationales compétentes chargées de la gestion des déchets dangereux et des déchets radioactifs, ou si un Etat membre, vers lequel un Etat ACP a décidé d'exporter des déchets pour traitement, réexporte les déchets traités vers l'état ACP d'origine. La Convention, fait obligation à chaque partie contractante, d'adopter les mesures d'ordre juridique et administratif internes nécessaires à la mise en application du principe d'interdiction de transfert. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 39, les Parties s'engagent à assurer «un contrôle rigoureux » de l'application du principe d'interdiction.

La Convention de Lomé IV se veut être une application de la Convention de Bâle, mais en ce qui concerne le régime des déchets radioactifs, elle s'écarte de celle-ci pour apaiser les inquiétudes des ACP et des Etats africains en particulier, exprimées lors de la Conférence de Bâle. Elle apporte ainsi une correction à l'une des insuffisances de la Convention de Bâle en prescrivant à son article 39 paragraphe 1 al. 2 l'interdiction formelle des mouvements transfrontières de déchets radioactifs entre les parties contractantes qui est d'ailleurs réaffirmée dans la «déclaration commune à l'article 39 sur les mouvements de déchets dangereux et de déchets radioactifs » à l'Annexe VIII de la Convention en ces termes : «Profondément conscientes des risques spécifiques qui s'attachent aux déchets radioactifs, les Parties contractantes s'interdisent toute pratique de déversement de tels déchets qui empiéterait sur la souveraineté des Etats ou menacerait l'environnement ou la santé publique dans d'autres pays ».

L'intérêt premier de la Convention IV de Lomé, c'est d'apporter une définition des déchets radioactifs. En effet, l'Annexe VIII en son paragraphe second souligne qu'en attendant une définition plus précise élaborée par l'Agence pour l'Energie Atomique (AEA), le terme «déchets radioactifs» s'entend comme toute matière pour laquelle aucun usage ultérieur n'est envisagé, et qui contient ou est contaminé par des radionucléides dont les niveaux de radioactivité et de concentration dépassent les limites que la Communauté s'est imposée à elle-même pour la protection de sa population à l'article 4 points a) et b) de la directive 80/836 EURATOM, modifiée en dernier lieu par la directrice 84/467 EURATOM. Pour les niveaux de radioactivité, ces limites vont de 5×10^3 Becquerel pour les nucléides de très forte radiotoxicité à 5×10^6 Becquerel pour ceux de faible radiotoxicité. Pour les concentrations, ces limites sont de 100 Becquerel g-1 et de 500 Becquerel g-1 pour les substances

radioactives naturelles solides ». Cette définition des déchets radioactifs présente malgré tout très peu d'intérêt pour la plupart des pays africains qui malheureusement «ne disposent pas de moyens matériels et humains adéquats et suffisants pour mesurer des niveaux de radioactivité des déchets qui pourraient être exportés vers leur territoire». ⁴⁷ Cette insuffisance entame sérieusement la fiabilité du principe de l'interdiction générale de mouvements transfrontières des déchets entre l'Union européenne et les ACP. L'application effective de la Convention de Lomé IV dans ses conditions semble peser exclusivement sur les Etats membres de l'Union européenne qui sont obligés de procéder à un contrôle minutieux de tout mouvement transfrontière de déchets en direction des Etats ACP.

Forte de tous ces atouts, la Convention de Lomé IV, n'eut été son caractère limité dans le temps et dans l'espace, l'emporterait de loin sur la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination, et reposerait d'emblée le problème du bien fondé de la Convention de Bamako qui, dans ce cas, ferait un double emploi, dans la mesure où la Convention de Bâle mise en ensemble avec la Convention de Lomé IV «offriraient une protection juridique suffisante aux Etats africains» ⁴⁸ contre les mouvements transfrontières de toutes catégories de déchets en direction de leur territoire. « Le problème éventuel de la compatibilité entre les dispositions pertinentes de la Convention de Lomé IV et celles de l'article 2 de la Convention de Bâle qui soustraient les déchets radioactifs du principe de l'interdiction serait résolue à la fois par le principe de la règle spéciale : *lex specialis generalibus derogat*, et par celui de la règle postérieure : *lex posteriori priori derogat*.» ⁴⁹

Malheureusement, les Accords ACP/UE de Cotonou, du 23 juin 2000, qui succèdent à la convention IV de Lomé, ne contiennent pas de dispositions spéciales relatives à la gestion des déchets comme dans la convention IV de Lomé de 1989. En effet, l'article 32 de ces Accords relatif à l'Environnement et aux ressources naturelles énonce que :

«1.) Dans le domaine de la protection de l'environnement, de l'utilisation et de la gestion durable des ressources naturelles, la coopération vise à:

a) intégrer le principe d'une gestion durable de l'environnement dans tous les aspects de la coopération au développement et soutenir les programmes et les projets mis en œuvre par les divers acteurs dans ce domaine ;

⁴⁷.) voir Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, op. cit. p. 321

⁴⁸.) idem p.321

⁴⁹.) voir Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, op. cit. p. 321

- b) créer et/ou renforcer les capacités de gestion environnementale, scientifiques et techniques, humaines et institutionnelles, pour tous les acteurs ayant un rôle à jouer dans la protection de l'environnement ;
- c) appuyer les mesures et projets visant à traiter les questions sensibles de gestion durable, ainsi que les questions liées à des engagements régionaux et internationaux présents et futurs, en ce qui concerne les ressources naturelles et minérales, telles que :
 - (i) les forêts tropicales, les ressources en eau, les ressources côtières, marines et halieutiques, la faune et la flore, les sols, la biodiversité ;
 - (ii) la protection des écosystèmes fragiles (par exemple les récifs coralliens) ;
 - (iii) les sources renouvelables d'énergie notamment l'énergie solaire et l'efficacité énergétique ;
 - (iv) le développement urbain et rural durable ;
 - (v) la désertification, la sécheresse et le déboisement ;
 - (vi) la mise au point de solutions novatrices aux problèmes écologiques urbains et
 - (vii) la promotion du tourisme durable ;
- d) prendre en considération les questions liées au transport et à l'élimination des produits dangereux.

2.) La coopération doit aussi tenir compte des éléments suivants :

la vulnérabilité des petits Etats ACP insulaires, en particulier aux menaces que fait peser sur eux le changement climatique ;

b) l'aggravation du problème de la sécheresse et de la désertification notamment pour les pays les moins avancés et enclavés ;

c) le développement institutionnel et le renforcement des capacités.⁵⁰

Le nouvel accord instaure un changement fondamental dans les relations entre les Etats ACP et la Communauté et ses Etats membres, tout en se fondant sur l'acquis des conventions de Lomé successives qui l'ont précédé.

Il n'en demeure pas moins que l'article 39 de la Convention de Lomé IV reste en vigueur. En effet, dans son préambule, la convention de Bamako précise que les Parties tiennent compte de la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Stockholm, 1972), des Lignes Directrices et Principes du Caire concernant la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et adoptés par le Conseil d'Administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) par sa décision 14/30 du 17

⁵⁰) <http://www.acpsec.org/fr/cotonou/accord-de-cotonou.htm>, Accords de partenariat ACP-UE de Cotonou, du 23 juin 2000,

juin 1987, des recommandations du Comité d'experts des Nations Unies en matière de transport des marchandises dangereuses (formulées en 1957 et mises à jour tous les deux ans), de la Charte des Nations Unies, de l'esprit de la Convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination qui prévoit la conclusion d'accords régionaux en la matière, des dispositions de l'article 39 de la Convention de Lomé IV relatives aux mouvements internationaux de déchets dangereux et radioactifs, (...)

En faisant référence à ces dispositions, la convention de Bamako les maintient en vigueur.

Quant au règlement CE/259/93, il a pour objectif de rendre la réglementation communautaire existante de surveillance et de contrôle des mouvements de déchets conforme aux dispositions de la convention de Bâle et de la quatrième convention ACP-CEE.

Paragraphe deuxième : Evaluation de la mise en œuvre de la réglementation communautaire en matière de gestion des déchets dangereux par les Etats membres de l'Union européenne et son influence probable sur la politique du Bénin en matière de gestion des déchets dangereux

A) L'effectivité de la réglementation communautaire en matière de gestion des déchets dangereux dans les Etats membres de l'Union européenne

En raison du principe de la supranationalité qui régit le fonctionnement de l'Union européenne, le problème de la mise en œuvre des règles communautaires à l'intérieur des Etats membres de l'Union en principe ne se pose pas. En effet si on s'intéresse par exemple au Règlement CEE n° 259/93 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne, on constate que cette règle est directement applicable dans les Etats membres de l'Union depuis le 6 mai 1994⁵¹

⁵¹.) R.NUYTS, La réglementation relative à l'environnement industriel, Région wallonne et Région de bruxelles-capitale, 3. Autres réglementations : Protection de l'environnement, Vanden Broele, Brugge 1999, p. juillet 1997 III E - 11

En Belgique, la surveillance et le contrôle des transferts de déchets ont été régionalisés par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, à l'exception du transit resté dans la compétence fédérale, en raison de l'article du Règlement qui oblige la désignation d'une autorité unique par Etat membre pour le transit

Afin d'adopter des mesures réglementaires harmonisées et d'assurer une concertation entre les autorités compétentes concernées, un accord de coopération a été convenu le 26 octobre 1994 entre les Régions et l'Etat fédéral, conformément aux prescriptions de la loi spéciale de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 16 juillet 1993

Dès le 27 avril 1994, le Gouvernement flamand avait adopté un arrêté relatif à l'importation et à l'exportation des déchets. Le Gouvernement wallon a adopté un arrêté le 9 juin 1994, pris en application du Règlement CEE n° 259/93. De son côté le Gouvernement de la Région Bruxelles-Capitale a adopté le 7 juillet 1994 un arrêté relatif à l'importation et à l'exportation internationale de déchets complété par un arrêté ministériel du 15 septembre 1994.

Il en va presque de même en ce qui concerne la gestion des déchets dangereux. En effet, suite à la découverte d'un dépôt de déchets toxiques (cyanures) à Namêche en Wallonie, dont les conditions d'entreposage laissaient grandement à désirer du point de vue des risques de pollution de l'eau, l'autorité nationale avait pris le 22 juillet 1974 la loi sur les déchets toxiques et le 9 février 1976 l'arrêté royal portant règlement général sur les déchets toxiques, en vue de l'exécution de la loi.

Ces textes ont été abrogés en Région Bruxelles-Capitale par l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets toxiques et par l'arrêté du 19 septembre 1991 réglant l'élimination des déchets toxiques

En Région wallonne, la loi du 22 juillet 1974 a également été abrogée par le nouveau décret du 27 juin 1996 du Conseil régional wallon relatif aux déchets

C'est plutôt la jurisprudence de la Cour européenne de justice qui rend mieux compte de l'effectivité de la réglementation communautaire dans les Etats membres de l'Union. Il suffit de se référer à quelques arrêts de cette Cour pour s'en convaincre.

Ainsi, dans l'affaire C-39/01, Commission des Communautés européennes, contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, par requête déposée au greffe de la Cour le 29 janvier 2001, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en n'adoptant pas les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction

intégrées de la pollution⁵² ou, en tout état de cause, en ne les lui communiquant pas, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

En effet, en vertu de l'article 21, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 96/61, les Etats membres devaient mettre en vigueur les mesures législatives, réglementaires et administratives pour se conformer à celle-ci au plus tard trois ans après son entrée en vigueur, soit le 30 octobre 1999, et en informer immédiatement la Commission.

N'ayant reçu aucune information sur les dispositions prises par le Royaume-Uni pour se conformer à la directive 96/61, la Commission a, le 18 février 2000, mis cet Etat membre en demeure de présenter ses observations dans un délai de deux mois. Le Royaume-Uni a admis qu'il existait un retard dans la transposition de la directive, mais que celle-ci devrait être achevée au mois de juillet 2000. Ce délai écoulé, la Commission a, le 3 août 2000, émis un avis motivé invitant le Royaume-Uni à prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations découlant de ladite directive dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

Le Royaume-Uni ayant répondu, par lettre du 7 décembre 2000, que la majeure partie de la directive 96/61 avait été transposée en Angleterre, au pays de Galles et en Ecosse, mais que, en ce qui concerne l'Irlande du Nord et Gibraltar, ainsi que les installations offshore du Royaume-Uni, sa transposition n'était pas encore achevée, la Commission a décidé d'introduire un recours devant la deuxième chambre de la cour européenne de justice.

Rappelant les obligations qui incombent aux Etats membres en vertu des articles 10 CE et 249, troisième alinéa, CE, la Commission soutient que le Royaume-Uni devait prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 96/61 dans le délai prescrit et les lui communiquer immédiatement.

Le Royaume-Uni ne conteste pas ne pas avoir transposé la directive 96/61 dans le délai prescrit et indique que la transposition complète de cette directive est en cours.

Dès lors que la transposition de la directive 96/61 n'a pas été réalisée dans le délai imparti dans l'avis motivé, le recours introduit par la Commission apparaît fondé.

La cour dit qu'en ne prenant pas, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué

⁵² .) JO CE n° L 257, p. 26,

aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive. En conséquence, la Cour condamne aux dépens le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.⁵³

On peut aussi se référer à l'arrêt de la Cour du 10 mars 1993 dans l'affaire C-186/91, Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique.

Dans cette affaire, par requête déposée au greffe de la Cour le 23 juillet 1991, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que, en ne mettant pas en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer en droit interne l'obligation contenue à l'article 11 de la directive 85/203/CEE du Conseil, du 7 mars 1985, concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote⁵⁴, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cet article ainsi que de l'article 189 du traité CEE.

L'article 2 et les annexes I et II de la directive fixent la valeur limite, ainsi que des valeurs guides, pour les concentrations de dioxyde d'azote contenu dans l'atmosphère.

En application de l'article 4 de la directive, les Etats membres peuvent, dans certaines conditions, fixer des valeurs inférieures à celles prévues à ses annexes I et II. Un Etat membre qui envisage de se prévaloir de cette possibilité dans une région proche de la frontière avec un ou plusieurs Etats membres est obligé par l'article 11, paragraphe 1, d'organiser une consultation préalable avec les Etats membres concernés. L'article 11, paragraphe 2, impose à ces mêmes Etats membres de se consulter, en vue de remédier à la situation, lorsque la valeur limite ou les valeurs inférieures, fixées conformément aux articles 4 et 11, paragraphe 1, précités, sont dépassées ou risquent d'être dépassées à la suite d'une pollution sensible qui a pour origine ou peut avoir pour origine, un autre Etat membre. Il résulte des dispositions de l'article 11 qu'en tout état de cause la Commission doit être informée et qu'elle peut participer à ces consultations.

En vertu de l'article 15 de la directive, les Etats membres devaient adopter les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de celle-ci au plus tard le 1er janvier 1987.

A cette fin, le gouvernement belge a mis en œuvre l'arrêté royal du 1er juillet 1986, fixant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote⁵⁵.

⁵³) Affaire C-39/01. Recueil de jurisprudence 2002 page 00000

⁵⁴) JO CE ? n° L 87, p. 1

⁵⁵) Moniteur belge du 23 septembre 1986, p. 12867

La Commission reproche toutefois au gouvernement belge de ne pas avoir transposé les dispositions de l'article 11 de la directive dans l'arrêté royal, précité, et, par conséquent, de n'avoir prévu ni l'obligation de consulter les autorités des Etats membres voisins, dans les conditions précisées aux paragraphes 1 et 2 de cet article, ni celle d'informer les services de la Commission pour permettre à celle-ci de participer éventuellement à ces consultations.

La Commission fait valoir qu'en l'absence des consultations, prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 11, l'effet utile des valeurs fixées au titre de l'article 4 de la directive comme l'objectif général de celle-ci, qui vise la protection de l'environnement et de la santé de l'homme, ne saurait être assuré. Elle estime que l'article 11 de la directive édicte des règles précises et détaillées qui font naître des droits et des obligations à l'égard des particuliers.

Le gouvernement belge ne conteste pas l'absence de transposition de l'article 11. Il estime toutefois que celle-ci est justifiée, car les autorités belges n'envisagent pas de prendre des mesures qui entrent dans le champ d'application de cet article. A cet égard, il fait valoir, notamment, que si les autorités belges changeaient d'avis, les consultations en cause auraient nécessairement lieu étant donné que les mesures envisagées ne pourraient alors atteindre leur objectif que si l'Etat voisin adoptait des mesures analogues. Cette consultation serait organisée conformément aux dispositions de la Constitution belge. Le gouvernement belge soutient enfin que l'obligation de consultation, prévue à l'article 11, ne saurait toutefois obliger l'Etat voisin à adopter des mesures analogues et, par conséquent, créer des droits dans le chef des particuliers.

Vu que, comme la Commission l'a exposé, les obligations contenues à l'article 11 de la directive constituent le corollaire du droit que l'article 4 confère aux Etats membres de fixer des valeurs inférieures à celles prévues aux annexes I et II de la directive.

Vu aussi que, afin d'assurer la protection complète et efficace de l'atmosphère contre les concentrations excessives de dioxyde d'azote, dans les régions frontalières, il est indispensable que l'Etat membre concerné prévoie expressément dans sa législation que la consultation préalable prévue à l'article 11, paragraphe 1, de la directive ait lieu avant que des mesures qui affectent les zones frontalières ne soient prises, et qu'il est indispensable que cette législation envisage expressément la consultation, prévue à l'article 11, paragraphe 2, de la directive, en cas de pollution sensible ayant pour origine un Etat membre voisin, afin que les Etats membres concernés remédient à cette situation.

En conséquence, déclare et arrête qu'en ne prenant pas dans les délais prescrits toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de l'article 11 de la directive 85/203/CEE du Conseil, du 7 mars 1985, concernant

les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, et condamne le royaume de Belgique aux dépens⁵⁶.

On pourrait citer aussi l’Affaire C-394/00, Commission des Communautés européennes contre Irlande⁵⁷ ou encore l’Arrêt de la Cour du 17 janvier 2002, relatif à l’affaire C-423/00.Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique.⁵⁸

Toutefois, l’Arrêt de la Cour du 27 février 2002, relatif à l’affaire C-46/01, Commission des Communautés européennes contre République italienne, au sujet de l’élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles mérite qu’on s’y attarde particulièrement.

Dans cette affaire, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en n'ayant pas établi et en ne lui ayant pas communiqué, au 16 septembre 1999, les plans, projets et résumés des inventaires prévus aux articles 11 et 4, paragraphe 1, de la directive 96/59/CE du Conseil, du 16 septembre 1996, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT)⁵⁹, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites dispositions. En effet, l'article 1er de la directive 96/59 dispose :

«La présente directive a pour objet le rapprochement des législations des Etats membres relatives à l'élimination contrôlée des PCB, à la décontamination ou à l'élimination des appareils contenant des PCB et/ou à l'élimination des PCB usagés en vue de leur élimination complète sur la base des dispositions de la présente directive. »

L'article 4, paragraphe 1, de la directive 96/59 prévoit :

«Pour se conformer à l'article 3, les Etats membres veillent à ce que soient dressés des inventaires des appareils contenant un volume de plus de 5 dm³ de PCB et envoient un résumé de ces inventaires à la Commission, au plus tard trois ans après l'adoption de la présente directive. Dans le cas des condensateurs électriques, le seuil de 5 dm³ englobe la somme des différents éléments d'une unité complète. «.

L'article 11 de la directive 96/59 dispose :

⁵⁶.) Recueil de jurisprudence de la CEJ 1993 page I-00851

⁵⁷.) Recueil de jurisprudence de la CEJ 2002 page 00000

⁵⁸.) idem

⁵⁹.) JO CE n° L 243, p. 31

«1. Les Etats membres établissent, dans un délai de trois ans après l'adoption de la présente directive:

- un plan de décontamination et/ou d'élimination des appareils inventoriés et des PCB qu'ils contiennent,
- un projet concernant la collecte et l'élimination ultérieure des appareils ne faisant pas l'objet d'un inventaire conformément à l'article 4 paragraphe 1 et tels que visés à l'article 6 paragraphe 3.

2. Les Etats membres communiquent sans tarder ces plans et projets à la Commission. ».

Considérant que la République italienne n'avait pas établi les plans, projets et résumés des inventaires prévus aux articles 11 et 4, paragraphe 1, de la directive 96/59 et ne lui avait pas communiqué ces documents, la Commission a engagé la procédure prévue à l'article 226 CE. Après avoir mis la République italienne en demeure de présenter ses observations, la Commission a, le 3 août 2000, émis un avis motivé invitant cet Etat membre à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa notification. N'ayant reçu du gouvernement italien aucune réponse à cet avis motivé, la Commission a introduit un recours devant la Cour.

Dans sa requête, la Commission soutient que, en n'ayant pas établi et en ne lui ayant pas communiqué, au plus tard le 16 septembre 1999, les plans, projets et résumés des inventaires prévus aux articles 11 et 4, paragraphe 1, de la directive 96/59, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites dispositions.

Le gouvernement italien a d'abord fait valoir que la directive 96/59 a été transposée en droit italien par le décret législatif n° 209, du 22 mai 1999⁶⁰. L'article 3 de ce décret imposerait aux détenteurs d'appareils contenant un volume de plus de 5 dm³ de PCB, y compris les condensateurs électriques, une obligation de communication bisannuelle. Ces communications constitueraient la base de l'établissement des inventaires et du résumé visés à l'article 4 de la directive 96/59. Toutefois, le gouvernement italien a reconnu qu'il n'avait pas encore satisfait à son obligation de communication.

En second lieu, le Gouvernement italien explique que le retard pris par rapport aux délais fixés par les articles 4, paragraphe 1, et 11 de la directive 96/59 pour l'envoi de la documentation y visée est dû à la difficulté d'établir un inventaire complet des PCB existants en l'absence de méthodes standardisées à utiliser pour les déterminations analytiques relatives à la présence de PCB. En effet, les méthodes standardisées pour la réalisation des analyses, indispensables pour évaluer de manière uniforme la présence des substances qui rentrent dans

la définition communautaire des PCB, au sens de l'article 2 de la directive 96/59, n'auraient été adoptées que par la décision 2001/68/CE de la Commission, du 16 janvier 2001, arrêtant deux méthodes de mesure de référence pour les PCB conformément à l'article 10, point a), de la directive 96/59⁶¹.

De l'avis de la Commission, en vertu de l'article 10, sous a), de la directive 96/59, avant que la Commission n'arrête les méthodes de mesure de référence pour déterminer la teneur en PCB des matières contaminées, les mesures étaient effectuées en se référant soit aux méthodes d'analyse en vigueur au niveau national, soit à celles en vigueur aux Etats-Unis. Dès lors, grâce aux méthodes existantes appliquées jusque-là par les Etats membres, l'absence d'une méthode de référence au niveau européen n'aurait jamais empêché ces derniers d'établir la documentation exigée par la directive 96/59. Selon la Commission, le gouvernement italien était donc en mesure d'en faire autant.

A ces causes, la Cour déclare et arrête :

En n'ayant pas établi et communiqué à la Commission des Communautés européennes, au plus tard le 16 septembre 1999, le résumé des inventaires prévu à l'article 4, paragraphe 1, de la directive 96/59/CE du Conseil, du 16 septembre 1996, concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT), ainsi que les plans et projets prévus à l'article 11 de la même directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ces dispositions. Elle condamne la République italienne aux dépens.⁶²

B) L'influence probable de la réglementation communautaire en matière de gestion des déchets dangereux sur la politique du Bénin en la matière.

La réglementation communautaire en matière de gestion des déchets dangereux intéresse le Bénin de deux points de vue. Il y a d'abord l'influence que cette réglementation pourrait avoir sur l'organisation de la coopération régionale en matière de gestion des déchets dangereux au niveau de l'Afrique. Ensuite la réglementation à la fois générale spécifique et sectorielle que connaît l'Union européenne peut s'avérer fort intéressante pour le Bénin.

Du point de vue de la coopération interafricaine, le principe de la supranationalité permet de créer un lien organique entre l'institution suprême de la Communauté et les Etats membres. Afin de permettre la mise en œuvre d'une politique efficace d'intégration au niveau des Etats de l'Afrique, l'exemple de l'Union européenne montre clairement qu'il serait plus indiqué que

⁶⁰ .) GURI n° 151, du 30 juin 1999, p. 23

⁶¹ .) JO CE n° L 23, p. 31.

⁶² .) Affaire C-46/01, Recueil de jurisprudence de la CEJ 2002 page 00000

les organes de coopération soient dotés dans certains cas précis, des pouvoirs appropriés pour donner des directives aux Etats Membres, notamment dans le domaine décisif de l'harmonisation et de la coordination des politiques.

A l'absence dans les Traités constitutifs des organisations internationales interafricaines, de dispositions claires et précises, directes et obligantes conférant aux Institutions les pouvoirs d'harmonisation et de coordination des politiques et activités socio-économiques des Etats Membres s'ajoute une absence encore plus grave de tout pouvoir engageant les Etats membres. Au niveau de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest par exemple, à l'exception des décisions du Tribunal de la Communauté qui restent sans appel en matière de règlement des différends entre les Etats Membres au sujet de l'interprétation ou de l'application du traité de la communauté, des dispositions de l'article 54 paragraphe 3 relatives aux sanctions pour non paiement des contributions budgétaires, même les décisions de l'instance suprême de la Communauté, à savoir la Conférence des Chefs d'Etats et de Gouvernement n'engagent pas les Etats Membres. Ces décisions et directives n'engagent que les Institutions de la Communauté, de même que les décisions et directives du Conseil des Ministres n'engagent que les institutions auxiliaires de la Communauté. Il n'en est pas ainsi au niveau de la Communauté Economique africaine et de l'Union Européenne. Le Traité portant création de la Communauté Economique Africaine rend obligatoires les décisions de la Conférence et les règlements du Conseil des Ministres tant pour les Etats Membres que pour les institutions. Aux termes du Traité portant création de la CEE, un règlement du Conseil des Ministres aura une application générale et sera exécutoire dans son intégralité, et sera directement applicable dans tous les Etats membres". De même, une directive du Conseil des Ministres sera exécutoire pour tout Etat Membre concerné, mais laissera aux Autorités nationales le choix de la forme et des méthodes à appliquer, alors qu'une décision sera exécutoire dans son intégralité pour tout Etat Membre auquel elle s'adresse.

La supranationalité se résume à une situation où une Institution internationale est investie du pouvoir pour prendre des décisions exécutoires pour les Etats souverains soit d'une façon générale soit dans des domaines spécifiques des activités de l'Etat. Les rédacteurs du Traité créant la Communauté Economique Africaine ont déjà doté celle-ci de pouvoirs supranationaux comme instruments indispensables d'une intégration effective. Puisque les Communautés économiques régionales constituent le piliers ou les pierres de l'édification de la Communauté Economique Africaine, il s'avère nécessaire que chacune d'entre elles soit

dotée de pouvoirs similaires pour assurer leur effectivité et leur viabilité, et en même temps permettre la mise en œuvre du Traité portant création de la Communauté économique africaine. Par ailleurs, après avoir concédé le principe de supranationalité à la Communauté Economique Africaine, il ne devrait pas être difficile aux Etats Membres de la C.E.D.E.A.O. d'en faire de même à la C.E.D.E.A.O. L'exemple des Etats Membres de l'Union européenne qui ont cédé une partie de leur souveraineté nationale aux Institutions Communautaires, constitue en lui même un puissant argument en faveur de la supranationalité comme un instrument indispensable d'un processus d'intégration réussie. Si les Etats membres de l'Union européenne pris individuellement et dont les économies sont pratiquement indépendantes, estiment nécessaire et souhaitable d'intégrer ces économies au moyen de mécanismes supranationaux, alors les Etats aux économies fragiles et morcelées telles que celles des Etats de l'Afrique en générale et de la C.E.D.E.A.O. en particulier ont plus de raison d'adopter les mêmes méthodes. De toute évidence, les Etats africains en général et ceux de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest n'ont plus le choix. En effet, la création d'une Europe Unie depuis 1992, liée à l'émergence ou au renforcement de groupements économiques régionaux en Amérique du Nord, l'idée du Marché Commun Nord Américain englobant les USA, le Canada et le Mexique, constituent une grave menace à une Afrique divisée et par conséquent à une Afrique de l'Ouest morcelée.

D'un tout autre point de vue, le Bénin peut adopter le système de réglementation des déchets dangereux que l'Union européenne prévoit pour les Etats membre. L'élaboration d'une réglementation générale des déchets ne requière pas la mobilisation de moyens financier exagérés et l'intérêt de permettre une classification des déchets. Il s'agit d'élaborer une règle générale de type de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 sur les déchets, en tant que règle-cadre, pour définir les règles générales pour l'élimination des déchets et pour préciser le concept même d'élimination des déchets, ainsi que le processus de gestion des déchets.

Il en est de même pour l'élaboration des règles spécifiques relatives à la gestion des déchets dangereux. La nature particulière de ce type de déchets requiert une réglementation supplémentaire plus rigoureuse. La directive 91/689/CEE du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux pourrait être exploitée aux fins d'élaboration d'une réglementation de la gestion de ces déchets au Bénin.

Si l'on tient compte de l'objet et du contenu de la réglementation communautaire en matière de gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, celle-ci s'adapte parfaitement à la situation du Bénin. En effet, puisque les déchets toutes catégories confondus

sont souvent mélangés au Bénin, une réglementation générale sur les déchets et une réglementation spécifique sur les déchets dangereux devraient permettre de gérer de façon écologiquement rationnelle tous ces déchets. De plus, comme on l'a développé dans le cadre de l'identification et de la classification des déchets dangereux existant au Bénin, une réglementation spécifique à plusieurs compartiments peut se révéler satisfaisante. Ainsi, l'adoption de règles spécifiques générales relatives aux déchets dangereux du type de la 91/689/CEE du 12 décembre 1991 permettrait au Bénin de disposer d'un cadre général de contrôle, de prévention, de récupération et de recyclage des déchets toxiques et dangereux. Cette réglementation spécifique générale aurait aussi l'intérêt de réduire considérablement les difficultés d'appréhension des déchets dangereux soit en dotant le Bénin d'un catalogue officiel et juridique de ces déchets, soit en énumérant les caractéristiques que doit présenter un déchet pour être considéré comme dangereux.

Les normes spécifiques spéciales relatives à la gestion des déchets dangereux, tant en ce qui concerne la technique de gestion des déchets dangereux qu'en ce qui concerne les types de déchets dangereux à gérer, constituent aussi un exemple satisfaisant de réglementation qui peut être introduite au Bénin.

Du point de vue de la technique de gestion des déchets dangereux, une règle spécifique spéciale du genre de la directive 94/67/CE du Conseil du 16 décembre 1994 concernant l'incinération des déchets dangereux aura l'avantage de codifier les mesures et les méthodes permettant de prévenir ou de réduire dans toute la mesure du possible, les effets néfastes de l'incinération de déchets dangereux sur l'environnement et en particulier la pollution de l'air, du sol, des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que les risques qui en résultent pour la santé des personnes, en prévoyant une qualification juridique des installations d'incinération et en fixant les conditions d'exploitation et les valeurs limites d'émission appropriées pour les installations d'incinération de déchets dangereux au Bénin.

La gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux risque d'être encore insuffisante s'il n'existe pas une réglementation spécifique spéciale par type de déchet à gérer du genre des directives 76/403/CEE, sur les polychlorobiphényles (PCB) et les polychloroterphényles (PCT), 96/59/CE du Conseil du 16 septembre 1996 concernant l'élimination des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT), 75/439/CEE du Conseil sur les huiles usagées, 78/176/CEE du Conseil et 82/883/CEE du Conseil relative au dioxyde de titane et 91/157/CEE sur les substances dangereuses contenues dans les batteries et les accumulateurs. Ces différents types de déchets dangereux sont identifiés au Bénin. En conséquence, l'adoption de règles spécifiques spéciales de gestion par

type de déchet devrait permettre de contrôler et d'éliminer les polychlorobiphényles (PCB) et polychlorotriphényles (PCT) de manière écologiquement rationnelle, en interdisant l'élimination incontrôlée de ces substances et des équipements électriques ou hydrauliques qui en renferment et en prévoyant des mesures strictes de sécurité pour la collecte, la destruction ou la récupération des polychlorobiphényles et des polychloroterphényles (PCB et PCT). Cette réglementation spécifique spéciale qui va codifier la régénération des huiles usagées, leur combustion dans des conditions écologiquement acceptables et leur destruction et leur stockage ou dépôt contrôlé va permettre de mettre un terme ou de freiner tout au moins la pollution du sol des eaux souterraines et de surface et de l'air, due à la gestion sauvage des huiles usagées au Bénin, en interdisant le rejet d'huiles usagées dans les eaux et les canalisations, le dépôt et/ou le rejet pouvant avoir des effets nocifs sur le sol, le rejet incontrôlé de résidus résultant de la transformation d'huiles usagées, ainsi que le traitement d'huiles usagées pouvant provoquer une pollution atmosphérique.

Chapitre deuxième : La résolution des problèmes de la gestion des déchets dangereux au Bénin par la réglementation

Au vu de toutes ces évaluations de la contribution de la réglementation de la gestion des déchets dangereux tant au niveau national béninois qu'au niveau des institutions internationales auxquelles le Bénin est Partie, la question fondamentale qui reste posée est de savoir ce qui reste à faire en dehors des efforts déjà déployés, pour que la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux soit désormais une réalité au Bénin.

Comme il a été déjà souligné, la convention de Bâle propose aux Etats d'avoir une législation nationale sur la gestion des déchets dangereux et une loi nationale applicable au contrôle de mouvements transfrontières de déchets dangereux. La convention de Bamako préfère s'en tenir à une interdiction absolue d'importer des déchets dangereux. Au niveau de l'Union européenne, en dehors du fait qu'il existe une règle générale applicable à tous les déchets, et une réglementation générale spécifique en ce qui concerne les déchets dangereux, il existe aussi des règles spécifiques particulières se rapportant soit à l'élimination des déchets dangereux de façon générale soit à certains types bien précis de déchets dangereux.

Il faut maintenant rapprocher ces différentes solutions au niveau national du Bénin, pour proposer une réglementation plus conforme aux exigences d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux.

Section première : Introduction de la législation nationale type relative aux éléments à insérer dans les lois nationales sur la gestion des déchets dangereux du Secrétariat de la convention de Bâle dans l'ordonnancement juridique du Bénin

Le Bénin fait des efforts pour réglementer la gestion des déchets en général. Cependant, il n'existe pas encore de règles spécifiques relatives à la gestion des déchets dangereux. En raison du caractère particulier de ces déchets, il serait plus intéressant de définir leur statut juridique et de prévoir les modalités de leur gestion écologiquement rationnelle.

Paragraphe premier : Contenu de la réglementation spécifique des déchets dangereux au Bénin

Il existe déjà un projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin. En effet, le Bénin avait participé à la deuxième session du groupe d'experts techniques chargé de l'application de la Convention de Bâle qui s'est tenue du 25 au 27 mai 1992 à Genève et qui a proposé les éléments à insérer dans les lois nationales sur la gestion des déchets dangereux et autres déchets et le projet de modèle de loi nationale applicable au contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et autres déchets et de leur élimination. Suite à cette session, le Conseil des Ministres a instruit le Ministre de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme à soumettre au Conseil un projet de loi devant régir la gestion rationnelle des déchets, pesticides et autres produits toxiques au Bénin¹ Le Ministre de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme a soumis au Conseil des Ministres le projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux par sa Communication n°066/MEHU/DC/DE/SEL/SP-C du 04 juin 1996. Dans son exposé des motifs à la soumission du projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin à la représentation nationale pour adoption, le Conseil des Ministres souligne l'ampleur et la gravité des problèmes environnementaux au plan mondial, place le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur élimination parmi les grands fléaux environnementaux d'envergure planétaire, et souligne la nécessité pour le Bénin de disposer d'un instrument juridique contraignant en la matière au regard du danger que constitue la volonté manifeste de certains pays industrialisés de transformer les Pays africains, notamment le Bénin, en dépotoir de déchets dangereux. Il indique que la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux produits sur le territoire national au niveau du transport, de l'élimination et du traitement constitue une préoccupation permanente du Gouvernement, et qu'à ce titre, le projet de loi sur la gestion rationnelle des déchets dangereux en République du Bénin vise à combler le vide juridique existant en la matière.

Le projet de loi tel que soumis à l'Assemblée nationale se présente comme suit :

Dans le titre premier portant sur les définitions et les dispositions générales, le projet prévoit qu'il faut entendre par Autorité, le Ministre chargé de l'environnement. La gestion écologiquement rationnelle s'entend de toutes les mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les effets nuisibles que peuvent avoir ces déchets.

¹.) voir Relevé du Conseil des Ministres n° 40/SGG/rel du 15 octobre 1992

En matière de définition de la notion de déchets dangereux, le Projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin, s'inspire de la définition du déchet dangereux telle que proposée par la Convention de Bamako, en reconnaissant les déchets radioactifs comme des déchets dangereux. En effet, au sens du Projet de loi, on entend par déchets dangereux toute substance nocive pour l'homme et les autres organismes vivants et inscrits dans l'une des catégories figurant à l'annexe I du projet de loi. Au nombre de ces catégories de déchets, le projet de loi cite, ainsi que le fait d'ailleurs la Convention de Bamako, la catégorie Y0, indiquant tous les déchets contenant des radionucléides ou contaminés par des radionucléides et dont la concentration ou les propriétés résultent d'activités humaines

En ce qui concerne les dispositions générales, il est prévu que toute personne désireuse de collecter, de transporter ou d'éliminer les déchets dangereux devra demander à l'Autorité une autorisation générale de collecte, de transport ou d'éliminations des déchets dangereux selon le cas.

Dans le titre II relatif au régime des déchets dangereux, l'accent est mis sur les obligations du producteur et ou du détenteur du déchet dangereux qui doit assurer ou d'en faire assurer l'élimination dans les conditions qui ne risquent pas de porter atteinte à l'environnement, et communiquer chaque année, à l'Autorité, les données relatives à la nature et à la qualité des déchets dangereux produits et/ou détenus ainsi que leurs caractéristiques. C'est l'Autorité qui contrôle les activités menées en application de toute autorisation accordée, mais, ce contrôle est assuré par une structure interministérielle créée par Décret. L'exportation des déchets dangereux est également subordonnée à une autorisation de l'Autorité, tandis que le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national des déchets toxiques ou polluants étrangers sont interdits.

Le titre III est consacré aux dispositions pénales et le titre IV se rapporte aux dispositions finales.

Relativement à la législation nationale type relative aux éléments qu'il est proposé d'insérer dans les lois nationales sur la gestion des déchets dangereux, ce projet de loi comporte beaucoup d'insuffisances et c'est peut-être ce qui justifie sa non-adoption par la représentation nationale jusqu'en 2002. Au nombre des insuffisances de cette nouvelle réglementation par rapport aux prescriptions de la communauté internationale en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, on se doit de relever le fait que le projet de loi s'abstienne de consacrer les obligations de l'Autorité en matière de :

- surveillance des effets sur la santé des personnes et sur l'environnement de la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets,
- adoption de nouvelles techniques écologiquement rationnelles ayant pour objet de réduire le plus possible la production de déchets dangereux ou d'autres déchets,
- implantation, dans la mesure du possible, des installations appropriées de récupération et d'élimination le plus près possible des sites où sont produits les déchets dangereux et autres déchets.

Il faut aussi souligner que le projet de loi ne comporte aucune disposition relative aux arrangements à mettre au point aux fins de financement de l'assistance nécessaire en cas de situation d'urgence au niveau tant national que local, et aucune mesure n'y est prévue pour empêcher que les déchets dangereux ne soient mélangés avec des déchets non dangereux.

Le projet de loi ne consacre aucun principe de gestion des déchets dangereux au Bénin.

Au vu des insuffisances constatées au niveau du projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin la réglementation spécifique sur le régime juridique général des déchets dangereux devrait viser à prévenir et à réduire le plus possible la production de déchets dangereux ou d'autres déchets ainsi qu'à favoriser leur collecte, leur transport et leur élimination y compris la surveillance des sites d'élimination. En conséquence, cette législation devra préciser :

- le régime juridique des déchets concernés en liaison avec une définition précise des différentes notions qui constituent le processus de la gestion de ces déchets. Il s'agit entre autres des notions de "gestion", "collecte", "transport", "élimination", «surveillance du site d'élimination», "site ou installation agréé", "stockage" et enfin, de la notion de personne".
- les droits et obligations des différents sujets du droit de la gestion des déchets dangereux qui sont l'Autorité administrative chargée de la gestion des déchets dangereux, le producteur de déchets dangereux, l'exploitant qui soit collecte, transporte stocke soit élimine les déchets dangereux et aussi les victimes potentielles de dommages résultant des activités de gestion de déchets dangereux. Il peut s'agir donc des entreprises et des sociétés du droit privé tout comme des collectivités locales, des structures de l'administration publique, des entreprises publiques et semi-publiques et aussi des personnes physiques.

La loi nationale fera obligation à toutes les personnes qui exercent des activités de gestion des déchets dangereux, à demander auprès des pouvoirs publics, une autorisation générale de collecte, de transport ou d'élimination de déchets dangereux et autres déchets

selon le cas. Cette autorisation ne pourra être accordée que pour une période déterminée qui pourra être renouvelée. De plus, les pouvoirs publics n'accorderont l'autorisation demandée à la personne qui en a fait la demande, que si cette demande est conforme aux obligations énoncées par la réglementation sur la gestion des déchets dangereux, et s'ils sont assurés en outre, que cette gestion ne présente aucun danger pour la santé humaine ni pour l'environnement. En tout état de cause, la personne physique ou morale qui produit, collecte, transporte, stocke et élimine les déchets devra juridiquement être contrainte à être couverte par une assurance appropriée.

Pour être conforme à la constitution du 11 décembre 1990 la loi sur la gestion des déchets dangereux devra interdire l'importation des déchets dangereux au Bénin tout en précisant les notions de «trafic illicite de déchets dangereux » et de «crime contre la nation » contenues dans l'article 29 de la Constitution.

Le trafic illicite de déchets dangereux est tout mouvement de déchets dangereux effectué

- a) sans qu'une notification ait été donnée aux autorités compétentes, ou
- b) sans le consentement que doivent donner les autorités compétentes, ou
- c) avec le consentement des autorités compétentes obtenu par falsification, fausse déclaration ou fraude ; ou
- d) sans être conforme matériellement aux documents ; ou

qui entraîne une élimination délibérée de déchets dangereux, en violation des dispositions nationales en vigueur et des principes généraux du droit international en la matière. Cette précision mérite d'être consacrée par le droit de la gestion des déchets dangereux, pour donner une base légale aux sanctions pénales qui seront prévues en cas d'importation, de transit, de stockage, d'enfouissement ou de déversement sur le territoire de la République du Bénin des déchets toxiques ou polluants étrangers, ou en cas de conclusion d'accord relatif à l'importation, au transit, au stockage, à l'enfouissement et au déversement sur le territoire de la République du Bénin, des déchets toxiques ou de polluants étrangers.

L'interdiction absolue d'importer des déchets dangereux au Bénin suppose par la même occasion l'interdiction absolue d'exporter des déchets dangereux à partir du territoire du Bénin. Pour cela, il sera fait obligation à tout producteur et/ou tout détenteur de déchets dangereux d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination dans les conditions qui ne risquent pas de porter atteinte à l'environnement.

Le projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin prévient déjà en son article 32 que «le Ministre chargé de l'environnement contrôle les activités de

production, de collecte, de transport, de traitement et d'élimination des déchets dangereux sur toute l'étendue du territoire national ». Toutefois, plutôt que de créer un comité interministériel dont les attributions sont fixées par décret pris en conseil des Ministres comme en dispose l'article 33 du projet de loi, il pourrait être précisé dans la législation nationale sur la gestion des déchets dangereux que le Ministre chargé de l'environnement est l'Autorité prévue par l'article 5 commun aux conventions de Bâle de 1989 et de Bamako de 1991 auxquelles le Bénin est partie, et qu'à ce titre, il est chargé de :

- assurer la surveillance des effets sur la santé des personnes et sur l'environnement de la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets,
- encourager l'adoption de nouvelles techniques écologiquement rationnelles ayant pour objet de réduire le plus possible la production de déchets dangereux ou d'autres déchets,
- veiller à ce que dans la mesure du possible les installations appropriées de récupération et d'élimination soient situées le plus près possible des sites où sont produits les déchets dangereux et autres déchets, et, selon qu'il convient, qu'un réseau intégré de ces installations soit créé,
- mettre au point des arrangements aux fins de financement de l'assistance nécessaire en cas de situation d'urgence au niveau tant national que local, et à prendre des mesures préventives et à encourager et faciliter leur adoption,
- veiller à ce que les déchets dangereux ne soient pas mélangés avec des déchets non dangereux sauf si celui qui produit, collecte, stocke, transporte ou élimine les déchets démontre que leur mélange est moins dangereux pour l'environnement

La réalisation de ces différents objectifs suppose :

- la prévention et la réduction de la production des déchets,
- le contrôle du recyclage et l'élimination des déchets,
- l'information et la vulgarisation des technologies propres,
- la lutte contre le trafic illicite des déchets dangereux,
- des statistiques de gestion des déchets dangereux.

La réalisation de ce préalable devrait pouvoir permettre au Ministre chargé de l'environnement de :

- exécuter la politique de l'Etat en matière de gestion des déchets et coordonner toutes les actions y afférentes,
- suivre et contrôler les activités des personnes impliquées dans la gestion des déchets au Bénin.

- faire l'évaluation des statistiques en matière de gestion des déchets,
- mettre au point les renseignements relatifs au trafic illicite des déchets dangereux, en application de l'article 29 de la Constitution du 11 décembre 1990,
- recevoir les rapports des producteurs de déchets dangereux, relatifs aux déchets qu'ils produisent,
- veiller à ce que les personnes qui s'occupent de la gestion des déchets sur toute l'étendue du territoire du Bénin, prennent les mesures nécessaires pour prévenir la pollution résultant de ces déchets et, si une telle pollution se produit, pour en réduire au minimum les conséquences pour la santé humaine et l'environnement,
- proposer et mettre en œuvre les mesures prises pour empêcher des déversements des déchets dangereux en mer et dans les eaux intérieures de la République du Bénin.

La réglementation des attributions du Ministre chargé de l'environnement en matière de gestion des déchets dangereux devrait permettre de mettre un terme à la confusion qui caractérise actuellement la répartition des compétences administratives en matière de gestion des déchets dangereux. Elle permettra de préciser les domaines de compétence du Ministère chargé de l'environnement qui, dans le cadre de la politique actuelle de la gestion de l'environnement, discute ses attributions avec plusieurs autres départements ministériels.

Paragraphe deuxième : La réglementation de la responsabilité et de la réparation à la lumière de la convention de Bâle et de son protocole sur la responsabilité et la réparation du dommage résultant de mouvement transfrontière et la gestion de déchets dangereux

Il semble que la réglementation de la responsabilité et de la réparation en matière de gestion des déchets dangereux est un domaine très sensible pour les Etats. En effet, la Convention de Lugano du 21 juin 1993, sur la responsabilité civile des dommages résultant d'activités dangereuses pour l'environnement, élaborée sous les auspices du Conseil de l'Europe, et dont l'Union européenne est signataire, n'attire pas pour autant les Etats de l'Union qui ne se pressent pas de la ratifier. Le premier protocole à la convention de Bâle de 1989, adopté le 10 décembre 1999 à Bâle sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommage résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux ne connaît pas la même évolution que la Convention de Bâle de 1989, ce qui fait que jusqu'au 09 avril 2002, ce protocole n'a été signé que par treize Etats dont huit de l'Europe de l'Ouest,

deux de l'Europe de l'Est et de Centre, et trois de l'Amérique latine et Caraïbes.² Aucun Etat n'a encore ratifié ce protocole. Pourtant, l'importance d'une réglementation de la responsabilité et d'indemnisation en cas de dommages résultant de l'exercice d'activités de gestion des déchets n'est plus à démontrer.

Presque toutes les règles actuellement en vigueur au Bénin en matière de gestion de l'environnement, mettent l'accent sur la responsabilité pénale et administrative pour les infractions contre la protection de l'environnement. Même le projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin, ne prévoit que des peines d'emprisonnement, des amendes et des mesures administratives pouvant consister en la saisie des moyens matériels ayant servi à la commission de l'infraction.

La loi 98-030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement prévient à son article 3, alinéa f) que «tout acte préjudiciable à la protection de l'environnement engage la responsabilité directe ou indirecte de son auteur qui doit en assurer la réparation »

Cette disposition très générale de la loi- cadre sur l'environnement est applicable en matière de gestion des déchets dangereux, mais en raison du caractère trop spécifique de cette activité, il paraît nécessaire de préciser les modalités de la mise en œuvre de la responsabilité civile en cas de dommage résultant de l'exercice de ces activités.

Outre qu'elle doit préciser le contenu du dommage comme pouvant être :

- la perte de vies humaines ou tout dommage corporel
- la perte de tout bien ou les dommages causés à tout bien autre que les biens appartenant à la personne responsable du dommage
- la perte de revenus qui proviennent directement ou indirectement d'un intérêt économique fondé sur l'exploitation de l'environnement, résultant d'une atteinte à l'environnement, compte tenu de l'épargne et des coûts ;
- le coût des mesures de restauration de l'environnement endommagé, lequel sera limité au coût des mesures effectivement prises ou devant être prises,
- les mesures de restauration comme moyen de réparation, comme étant toute mesure jugée raisonnable visant à évaluer, remettre en état ou restaurer les éléments de l'environnement endommagés ou détruits, et les mesures préventives, comme étant toute mesure jugée raisonnable prise par toute personne pour faire face à un incident, en vue de prévenir, réduire au minimum ou limiter les pertes ou les dommages ou assainir l'environnement, entendu que l'incident lui-même désigne tout événement ou série d'événements ayant la

².) <http://www.basel.int/ratif/ratif.htm>

même origine qui occasionne un dommage ou constitue une menace grave et imminente de dommage, la loi nationale sur la responsabilité civile doit réglementer l'imputation compte tenu des difficultés qu'il y a à établir celle-ci en droit de l'environnement. Dans ce cadre, l'exploitant d'une activité de gestion de déchets dangereux sera tenu responsable des dommages causés par cette activité, résultant d'événements survenus au moment ou pendant la période où il exerçait le contrôle de celle-ci.

Si l'événement consiste en un fait continu, tous les exploitants ayant exercé successivement le contrôle de cette activité de gestion des déchets dangereux pendant la durée de cet événement seront tenus solidairement responsables. Toutefois, si un exploitant prouve que le fait survenu pendant la période où il exerçait le contrôle de l'activité de gestion de déchets dangereux n'a causé qu'une partie du dommage, il ne sera tenu responsable que pour cette partie du dommage.

De même, si l'événement consiste en une succession de faits ayant la même origine, les exploitants ayant exercé le contrôle de l'activité de gestion de déchets dangereux au moment où s'est produit l'un quelconque de ces faits sont solidairement responsables. L'exploitant qui prouve que le fait survenu au moment où il exerçait le contrôle de l'activité de gestion de déchets dangereux n'a causé qu'une partie du dommage, ne sera responsable que de cette partie du dommage.

Par contre, si le dommage résultant d'une activité de gestion de déchets dangereux apparaît après la cessation définitive de toute activité de ce type dans l'installation ou sur le site, c'est le dernier exploitant de cette activité qui sera responsable de ce dommage, à moins que lui-même ou la victime ne prouve que tout ou partie du dommage a été causée par un événement survenu avant qu'il ne soit devenu l'exploitant. Dans ce cas, c'est l'exploitant de l'activité de gestion de déchets dangereux au moment où est survenu l'incident qui sera responsable des dommages ainsi causés. Toutefois, si l'incident ainsi incriminé consiste en un fait continu, tous les exploitants ayant exercé successivement le contrôle de cette activité de gestion des déchets dangereux pendant la durée de cet incident seront tenus solidairement responsables. Il en sera de même lorsque l'incident incriminé consistera en une succession de faits ayant la même origine. Les exploitants ayant exercé le contrôle de l'activité de gestion de déchets dangereux au moment où s'est produit l'un quelconque de ces faits seront solidairement responsables.

La responsabilité des dommages causés par des déchets déposés dans un site de stockage permanent des déchets incombera à l'exploitant de ce site au moment où apparaissent les dommages. Ainsi, si les dommages causés par des déchets déposés avant la fermeture du site

n'apparaissent qu'après sa fermeture, c'est le dernier exploitant qui sera tenu responsable de ces dommages. Cette responsabilité sera établie à l'exclusion de toute forme de responsabilité de l'exploitant découlant de l'exercice d'autres activités de gestion de déchets dangereux, quelle que soit la nature des déchets ou lorsque le même exploitant exerce une autre activité dangereuse, sur le site de stockage permanent des déchets. Toutefois, si cet exploitant ou la victime prouve qu'une partie seulement du dommage a été causée par l'activité de stockage permanent des déchets, la responsabilité de cet exploitant ne sera établie que pour cette partie du dommage.

Enfin, lorsqu'un dommage résultera d'incidents qui se seraient produits dans plusieurs installations ou sites où sont exercées des activités de gestion de déchets dangereux ou d'activités d'exploitation d'un site de stockage permanent des déchets, les exploitants des installations ou sites en cause seront solidairement tenus responsables de la totalité du dommage. L'exploitant qui prouve qu'une partie seulement du dommage a été causée par un événement survenu dans l'installation ou le site où il exerce son activité ou par une activité dangereuse qui relève de l'exploitation d'un site de stockage permanent des déchets dont il a la charge, ne sera responsable que de cette partie du dommage.

La responsabilité de l'exploitant sera exonérée pour les dommages résultant de l'exercice d'activités de gestion de déchets dangereux, s'il prouve :

- qu'il résulte d'un acte de guerre, d'hostilités, d'une guerre civile, d'une insurrection ou d'un phénomène naturel de caractère exceptionnel, inévitable et irrésistible ;
- qu'il résulte d'un acte commis par un tiers dans l'intention de causer un dommage, en dépit des mesures de sécurité adaptées au type d'activité dangereuse en cause ;
- qu'il résulte nécessairement du respect d'un commandement ou d'une mesure impérative spécifique émanant d'une autorité publique ;
- qu'il résulte d'une pollution d'un niveau acceptable eu égard aux circonstances locales pertinentes ; ou
- qu'il résulte d'une activité dangereuse menée licitement dans l'intérêt de la victime, dans la mesure où il était raisonnable de l'exposer aux risques de cette activité dangereuse.

Si la victime ou une personne dont la victime est responsable en vertu du droit, par sa faute, a contribué au dommage, l'indemnité pourra être réduite ou supprimée, en tenant compte de toutes les circonstances. Lorsqu'il appréciera la preuve du lien de causalité entre l'incident et le dommage ou, dans le cadre de l'exploitation d'un site de stockage permanent des déchets, entre cette activité et le dommage, le juge tiendra dûment compte du risque accru de provoquer le dommage inhérent à l'activité de gestion de déchets dangereux.

Dans ces conditions, on peut dire que le droit de la responsabilité en matière de gestion des déchets dangereux s'appuie sur les règles de la force majeure, de l'état de nécessité et de la main propre.

Chaque exploitant, exerçant une activité dangereuse sur le territoire de la République du Bénin dans les cas appropriés, tenant compte des risques de l'activité, sera tenu de participer à un régime de sécurité financière ou d'avoir et de maintenir une autre garantie financière, à concurrence d'une certaine limite, conforme au type et aux conditions déterminées par le droit, afin de couvrir la responsabilité visée dans la réglementation sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages résultant de l'exercice d'activités de gestion de déchets dangereux au Bénin.

. L'établissement du régime de la responsabilité civile implique aussi que les personnes intéressées par un événement aient accès à toutes les informations relatives à celui-ci. Il peut s'agir d'informations détenues par les autorités publiques, les organismes ayant des responsabilités publiques en matière d'environnement ou des informations spécifiques détenues par les exploitants. Les autorités publiques désignent toute administration publique au niveau national, régional ou local ayant des responsabilités et étant en possession d'informations relatives à l'environnement, à l'exception des organismes agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs.

En conséquence, toute personne intéressée par un événement en matière de gestion des déchets dangereux doit être autorisée à avoir accès aux informations relatives audit événement et détenues par les autorités publiques, à sa demande et sans qu'elle soit obligée de faire valoir un intérêt à moins que la demande aie trait :

- à la confidentialité des délibérations des autorités publiques, des relations internationales ou au secret de la défense nationale ;
- à la sécurité publique ;
- à des affaires qui sont ou ont été pendantes devant une juridiction ou qui font ou ont fait l'objet d'une enquête (y compris d'une enquête disciplinaire) ou qui font l'objet d'une instruction préliminaire ;
- au secret commercial et industriel, y compris la propriété intellectuelle ;
- à la confidentialité des données et/ou des dossiers personnels ;
- aux données fournies par un tiers, sans qu'il y soit juridiquement tenu ; ou
- aux données dont la divulgation aurait plutôt pour effet de porter atteinte à l'environnement auquel elles se réfèrent.

L'information détenue par les autorités publiques fera l'objet d'une communication partielle lorsqu'il est possible d'en retirer les mentions qui ont trait aux intérêts qui pourraient en empêcher l'accès.

Une demande d'information pourra être rejetée lorsqu'elle suppose la communication de données ou de documents inachevés ou de communications internes ou lorsqu'elle est manifestement abusive ou formulée d'une manière trop générale. Dans ce cas, l'autorité publique devra répondre à l'intéressé dans les meilleurs délais et elle devra motiver son refus de communiquer l'information demandée.

La personne qui estime que sa demande d'information a été abusivement rejetée ou négligée ou qu'elle n'a pas reçu une réponse satisfaisante de la part de l'autorité publique, pourra introduire un recours judiciaire ou administratif à l'encontre de la décision, conformément à la réglementation en la matière.

Dans le souci d'empêcher des demandes anarchiques d'accès à l'information, la communication de l'information sera subordonnée au paiement d'une redevance.

Toute personne aura également accès aux informations détenues par des organismes ayant des responsabilités publiques en matière d'environnement et contrôlées par des autorités publiques, dans les mêmes conditions que celles prévues pour l'accès aux informations détenues par les autorités publiques. L'accès à ces informations sera accordé soit par l'intermédiaire du Ministre chargé de l'environnement, soit par l'intermédiaire du Ministre chargé de la justice.

L'accès aux informations spécifiques détenues par les exploitants, aux victimes des dommages ne pourra se faire que par l'intermédiaire du tribunal. A ce sujet, la victime d'un dommage pourra à tout moment demander au tribunal d'ordonner à l'exploitant de lui fournir des informations spécifiques, dans la mesure où c'est nécessaire pour établir l'existence de son droit à réparation aux termes de la réglementation sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages résultant de l'exercice d'activités de gestion des déchets dangereux au Bénin. De la même manière, lorsqu'une demande en réparation sera présentée à un exploitant sur la base de la réglementation sur la responsabilité et l'indemnisation des dommages résultant de l'exercice d'activités de gestion des déchets dangereux au Bénin, dans le cadre ou non d'une procédure judiciaire, l'exploitant pourra demander au tribunal d'ordonner à un autre exploitant de lui fournir des informations spécifiques dans la mesure où c'est nécessaire pour établir soit l'étendue de son obligation éventuelle d'indemniser la victime du dommage, soit son propre droit à recevoir réparation de l'autre exploitant.

Les informations que l'exploitant devra fournir dans les deux cas ci-dessus exposés seront celles concernant les éléments qu'il pourrait avoir à sa disposition et ayant trait essentiellement aux caractéristiques de l'équipement, aux machines utilisées, à la nature et à la concentration de substances dangereuses ou de déchets. Il est à préciser, d'une part, que ces mesures ne portent pas atteinte aux mesures d'instruction pouvant légalement être ordonnées, d'autre part, que le tribunal pourra rejeter une demande qui implique une charge disproportionnée pour l'exploitant, en tenant compte de tous les intérêts en cause. Outre cela, l'exploitant peut refuser de fournir des informations lorsque ces dernières sont de nature incriminatoire.

Dans ce cas aussi, des frais d'un montant raisonnable seront payés par la personne qui a demandé les informations et celle-ci devra aussi payer à l'exploitant une redevance dont le montant sera fixé par des textes réglementaires. L'exploitant pourra demander des garanties appropriées pour ce paiement. Toutefois, un tribunal, lorsqu'il reconnaîtra le droit à réparation de la victime, pourra ordonner que ces frais soient pris en charge par l'exploitant, sauf si la demande donne lieu à des dépenses inutiles.

La Loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, en son article 109, alinéa 2, dispose que les associations compétentes en matière d'environnement, légalement reconnues et représentatives, peuvent mettre en mouvement l'action publique et se constituer parties civiles à la condition qu'elles prouvent que les faits incriminés portent préjudice directement ou indirectement à l'intérêt collectif qu'elles représentent. Le respect de cette disposition juridique suppose que toute association ou fondation qui, conformément à ses statuts, a pour objet la protection de l'environnement et qui satisfait à toute autre condition supplémentaire imposée par la réglementation en vigueur en la matière, puisse à tout moment, demander :

- l'interdiction d'une activité dangereuse illicite qui constitue une menace sérieuse de dommage à l'environnement ;
- une injonction à l'exploitant pour que celui-ci prenne des dispositions de nature à prévenir un incident ou un dommage ;
- une injonction à l'exploitant pour que celui-ci prenne, après un incident des dispositions de nature à prévenir un dommage ; ou,
- une injonction à l'exploitant pour qu'il prenne des mesures de remise en état.

Section deuxième : La réglementation sectorielle de la gestion des déchets dangereux au Bénin à partir de l'exemple de la réglementation communautaire

Comme il a été souligné plus haut, la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux exige aussi l'application des techniques de traitement et d'élimination acceptables. En conséquence, les objectifs de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux ne peuvent pas être atteints au moyen de la seule adoption d'une réglementation générale sur le régime des déchets dangereux. Il faut en plus de cela, des dispositions spécifiques concernant d'une part les techniques de gestion, d'autre part, les différents types de déchets dangereux à gérer.

Le cas de l'Union européenne qui a mis en œuvre, comme il a été développé plus haut, une organisation de la gestion des déchets dangereux qui s'appuie sur une réglementation générale des déchets, puis sur une réglementation spécifique générale sur les déchets dangereux et des règles spécifiques relatives aux techniques de gestion et au type de déchets à gérer, paraît fort intéressant.

Paragraphe premier : Le renforcement de la législation existante par des règles spécifiques relatives aux techniques d'élimination des déchets dangereux

On peut penser que l'absence d'une réglementation spécifique sur les techniques d'élimination des déchets dangereux contribue de beaucoup à la gestion irrationnelle de ces déchets que l'on observe actuellement au Bénin. En effet, les producteurs de ces déchets, faute de prescriptions précises sur la manière de les éliminer, se contentent tout simplement de les déverser dans la nature polluant ainsi le sol, l'air et l'eau.

L'article 28 de la constitution de 11 décembre 1990 prévient que «le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres, unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi.» Cette loi est inexistante pour le moment. En conséquence, il faut la prévoir en vue de permettre la réduction effective de la production de déchets dangereux au Bénin.

L'élimination des déchets dangereux peut être faite par des opérations ne débouchant pas sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou indirect ou toute autre utilisation des déchets. Elle peut aussi être le résultat d'opérations débouchant sur une possibilité de récupération, de recyclage, de réutilisation, de réemploi direct ou indirect ou toute autre utilisation des déchets. La première catégorie d'opérations

peut être qualifiée d'opérations d'élimination proprement dite des déchets, tandis que la deuxième catégorie semble désigner beaucoup plus les opérations de traitement des déchets. Certains procédés d'élimination rentrent dans les deux catégories. C'est le cas de l'incinération.

A) Le contenu de la réglementation éventuelle sur l'incinération des déchets dangereux au Bénin

Dans de nombreux pays, l'incinération est le procédé d'élimination des déchets le plus souvent pratiqué parce qu'elle présente l'avantage de produire de l'énergie. Pourtant, c'est une technique qui exige des investissements pour éviter des émissions toxiques, et un contrôle rigoureux de la conception et du fonctionnement des installations. En conséquence, toute réglementation en la matière doit prévoir des mesures et des méthodes permettant de prévenir ou, lorsque ce n'est pas réalisable, de réduire dans toute la mesure du possible les effets négatifs de l'incinération de déchets dangereux sur l'environnement, et en particulier la pollution de l'air, du sol, des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que les risques qui en résultent pour la santé des personnes.

Le droit dans ce cadre doit fixer des conditions d'exploitation des installations d'incinération de déchets dangereux, et des valeurs limites d'émission appropriées pour ces installations, interdire l'incinération, en raison de leur caractère inflammable ou extrêmement inflammable :

- 1) les déchets dangereux liquides combustibles, y compris les huiles usagées à condition que :
 - a) la teneur en hydrocarbures aromatiques polychlorés, par exemple en diphényles polychlorés (PCB) ou en phénol pentachloré (PCP), ne dépasse pas les concentrations fixées par la réglementation nationale en la matière ;
 - b) ces déchets ne sont pas rendus dangereux du fait qu'ils contiennent d'autres constituants énumérés dans la réglementation générale sur les déchets dans des quantités ou des concentrations qui soient incompatibles avec la réalisation des objectifs de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et qui consistent à adopter des mesures nécessaires pour s'assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou des méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement, et notamment :
 - sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore,
 - sans provoquer d'inconforts par le bruit ou les odeurs
 - sans porter atteinte au paysage et aux sites présentant un intérêt particulier.

- c) la valeur calorifique nette est au moins égale à 30 mégajoules par kilogramme,
- 2) les déchets liquides combustibles ne pouvant pas provoquer, dans les gaz de fumées résultant directement de sa combustion, des émissions autres que celles provenant du gazole ou une concentration d'émissions supérieure à celles résultant de la combustion du gazole,
- 3) les déchets dangereux résultant de la recherche et de l'exploitation de ressources en pétrole et en gaz sur des installations en mer et incinérés à bord,
- 4) les déchets municipaux tels que précisés dans la proposition de réglementation générale sur les déchets,
- 5) les boues d'épuration provenant du traitement des eaux résiduaires urbaines qui ne sont pas rendues dangereuses du fait qu'elles contiennent des constituants énumérés dans la proposition de réglementation générale sur les déchets dangereux, dans des quantités ou des concentrations, telles que définies sur la liste des déchets dangereux faisant partie intégrante de la réglementation générale sur les déchets dangereux.

Outre cela, le droit doit réglementer la nature des installations d'incinération en qualifiant clairement ces installations et en fixant leur régime de fonctionnement. Dans ce cadre, les éléments à insérer dans la réglementation pourraient se rapporter à :

- la définition d'installation d'incinération de déchets dangereux. Il s'agit de tout équipement technique affecté à l'incinération de déchets dangereux par oxydation, avec ou sans récupération de la chaleur produite par la combustion, y compris le traitement préalable, ainsi que la pyrolyse ou tout autre traitement thermique, par exemple plasmatic, dans la mesure où les produits qui en résultent sont ensuite incinérés. Cette définition «couvre les installations qui utilisent les déchets comme combustible habituel ou d'appoint pour un procédé industriel, le site et l'ensemble constitué par les installations de réception, de stockage et de traitement préalable des déchets, l'incinérateur, ses systèmes d'alimentation en déchets, en combustible et en air, ses installations de traitement des gaz de combustion et des eaux usées, ainsi que les appareils et dispositifs de contrôle des opérations d'incinération et d'enregistrement et de surveillance en continu des conditions d'incinération. »³
- la possibilité pour les installations d'incinération d'assurer l'élimination de leurs propres déchets, s'il ressort de la demande d'autorisation que l'installation d'incinération est conçue et équipée et sera exploitée de telle manière que les mesures appropriées seront

³.) voir directive 94/67/CE du 16 décembre 1994 concernant l'incinération des déchets dangereux JO CE n° L 365 du 31 décembre 1994

prises pour prévenir la pollution de l'environnement et que les dispositions prévues par la réglementation sur les installations d'incinération des déchets dangereux seront respectées.

- l'obligation d'appliquer la réglementation sur l'incinération à toute installation qui n'est pas principalement destinée à l'incinération de déchets dangereux, mais qui est alimentée en déchets dangereux en vue d'une «co-incinération» produisant un dégagement de chaleur qui n'est pas supérieur à 40 % de la chaleur totale produite par l'installation à tout moment de son fonctionnement. Dans ce cas, le permis de co-incinération ne sera délivré que s'il ressort de la demande que les brûleurs de déchets dangereux sont situés sur l'installation, que l'alimentation en déchets est effectuée de manière à assurer un niveau d'incinération aussi complet que possible, et que l'installation en cause est conçue, équipée et exploitée de manière qu'au minimum les valeurs limites d'émission fixées par la réglementation sur l'incinération des déchets dangereux ne soient pas dépassées dans les gaz de combustion. Le permis devra énumérer explicitement, les types et quantités de déchets dangereux qui peuvent être co-incinérés dans l'installation, spécifier également, le débit minimal et maximal, en termes de masse, de ces déchets dangereux, les valeurs calorifiques minimale et maximale et la teneur maximale en substances polluantes telles que PCB, PCP, chlore, fluor, soufre, métaux lourds.
- L'obligation de l'exploitant de prendre toutes les mesures nécessaires en ce qui concerne la livraison et la réception des déchets, afin de prévenir ou, lorsque ce n'est pas réalisable, de réduire dans toute la mesure du possible les effets négatifs sur l'environnement et en particulier la pollution de l'air, du sol, des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que les risques pour la santé des personnes.
- les conditions d'exploitation des installations d'incinération ainsi que les dispositions relatives à leur construction technique,
- la récupération des résidus résultant de l'exploitation de l'installation d'incinération, ainsi que leur transport et leur stockage intermédiaire.

B) Le contenu de la réglementation de la mise en décharge des déchets dangereux

Outre la réglementation sur l'incinération des déchets dangereux, le droit de la gestion des déchets dangereux pourrait aussi réglementer la mise en décharge des déchets dangereux. Il s'agit de prévoir les mesures nécessaires et appropriées pour éviter l'abandon, le rejet ou l'élimination incontrôlée des déchets. Dans ce cadre, il paraît nécessaire :

- d'organiser un contrôle des décharges à partir des substances contenues dans les déchets qui y sont déposés, et qui ne devraient autant que possible, présenter que des réactions prévisibles,
- de prévoir, par des exigences techniques et opérationnelles strictes applicables aux déchets dangereux et aux décharges, des mesures, procédures et orientations visant à prévenir ou à réduire autant que possible les effets négatifs de la mise en décharge des déchets sur l'environnement, et notamment la pollution des eaux de surface, des eaux souterraines, du sol et de l'air, et sur l'environnement de la planète, y compris l'effet de serre, ainsi que les risques qui en résultent pour la santé humaine, pendant toute la durée de vie de la décharge.
- de préciser la nature des déchets susceptibles d'être mis en décharge. Il s'agit particulièrement des déchets inertes qui ne subissent aucune modification physique, chimique ou biologique importante, qui ne se décomposent pas, ne brûlent pas et ne produisent aucune autre réaction physique ou chimique, ne sont pas biodégradables et ne détériorent pas d'autres matières avec lesquelles ils entrent en contact, d'une manière susceptible d'entraîner une pollution de l'environnement ou de nuire à la santé humaine. La production totale de lixiviats, c'est-à-dire de tous les liquides filtrant par percolation des déchets mis en décharge et s'écoulant d'une décharge ou contenus dans celle-ci, et la teneur de ces déchets en polluants ainsi que l'écotoxicité des lixiviats sont très négligeables et, en particulier, ils ne peuvent pas porter atteinte à la qualité des eaux de surface et/ou des eaux souterraines.

Paragraphe deuxième : Le contenu des règles dans la perspective de la réglementation par type de déchet à gérer

La réglementation par type de déchets à gérer pourrait porter sur les déchets solides et eaux usées, principalement les déchets solides industriels, les déchets d'hôpitaux, les eaux usées d'origine industrielle, et les boues de vidange, ainsi que sur les huiles usagées. Si les autres déchets peuvent être éliminés par le procédé d'incinération, il apparaît que les huiles usagées doivent subir une procédure de gestion appropriée.

Outre la qualification des huiles usagées, comme étant «les huiles lubrifiantes ou industrielles qui sont devenues impropres à l'usage auquel elles étaient initialement destinées, à l'exclusion des déchets provenant des raffineries de pétrole », il paraît nécessaire d'insérer dans le texte juridique portant gestion des huiles usagées :

- la création d'un système harmonisé de collecte, de traitement, de stockage et d'élimination des huiles usagées, qui permet d'indemniser les entreprises pour les coûts non couverts de collecte et d'élimination des huiles usagées, et même d'imposer une redevance sur les huiles neuves ou régénérées.
- La possibilité de régénération des huiles usagées, dans la mesure des contraintes techniques, économiques et organisationnelles,
- La combustion dans des conditions écologiquement acceptables des huiles usagées, et enfin
- la destruction et le stockage ou dépôt contrôlé des huiles usagées.

Il faut prévoir la collecte et l'élimination inoffensives des huiles usagées, sans qu'il en résulte des préjudices évitables pour l'homme ou l'environnement.

Par ailleurs, l'exercice d'une activité d'élimination des huiles usagées doit être subordonné à l'obtention d'une autorisation délivrée par l'Autorité publique compétente, et toute entreprise qui collecte des huiles usagées doit être soumise à un enregistrement et à un contrôle adéquat.

L'adoption de ces mesures de précaution est rendue nécessaire à cause du fait que les huiles usagées sont des huiles hydrauliques contenant des PCB ou des PCT, chlorées et non chlorées ou minérales. Ces huiles usagées sont aussi des huiles moteur, de boîte de vitesse et de lubrification usées, chlorées et non chlorées, des huiles isolantes, fluides caloporteurs et autres liquides usés contenant des PCB et des PCT, chlorés et non chlorés, de synthèse et d'origine minérale. Il peut aussi s'agir d'hydrocarbures de fond de cale provenant de navigation fluviale ou d'un autre type de navigation, du contenu de séparateurs eau/hydrocarbures, de déchets solides provenant de séparateurs eau/hydrocarbures, de boues provenant de séparateurs eau/hydrocarbures, de boues provenant de dehuileurs, de boues ou émulsions de dessalage ou toutes autres émulsions

C'est aussi pour toutes ces raisons que l'autorisation ne peut être délivrée aux entreprises qui régénèrent ou qui utilisent des huiles comme combustible que si l'autorité compétente s'est assurée que toutes les mesures appropriées de protection de l'environnement et de la santé ont été prises, y compris le recours à la meilleure technologie disponible. Ces entreprises doivent d'ailleurs faire l'objet d'un contrôle périodique, en rapport avec l'évolution de l'état de la technologie et de l'environnement, aux fins, le cas échéant, de révision des autorisations.

Il importe aussi de souligner que les risques liés aux résidus de régénération doivent être réduits au minimum et les résidus doivent être éliminés conformément à la réglementation relative aux déchets dangereux.

Par ailleurs, les huiles régénérées ne doivent pas contenir de polychlorobiphényles (PCB) et de polychloroterphényles (PCT) à des concentrations chimiques qui doivent être fixées par la réglementation nationale en la matière.

Conclusion partielle

Le bien fondé du principe de la supranationalité dans les relations internationales contemporaines est clairement démontré à partir de l'expérience de la politique d'intégration de l'Union Européenne. Les Etats membres de l'Union Européenne ont délégué à celle-ci une partie de leur pouvoir en la chargeant d'élaborer, de mettre en œuvre et de faire respecter des législations communautaires. Ainsi, dans le domaine de l'environnement, le traité de Maastricht de 1992 y a fixé les objectifs de la politique communautaire et a déterminé les principes qui y fondent l'action de l'Union. Ces objectifs sont :

- la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,
- la contribution à la protection de la santé des personnes,
- l'assurance d'une utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles.

Ces objectifs sont soutenus par les principes, de l'action préventive, de la correction par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et du principe du pollueur-payeur. En faisant de la gestion des déchets une question importante de sa politique environnementale, l'Union Européenne a adopté en septembre 1989 la stratégie globale pour la gestion des déchets dans la communauté économique européenne. Les fondements de cette stratégie étaient la prévention, la revalorisation, l'élimination, le transport et le nettoyage des sites contaminés. La stratégie globale pour la gestion des déchets dans la CEE a été modifiée par la résolution 97/C 76/01 du 24/02/1997 sur une stratégie communautaire pour la gestion des déchets qui a redéfini les axes sur lesquels se fonde la politique de gestion des déchets au niveau communautaire. Il s'agit de :

- prévenir la production des déchets par l'utilisation accrue de techniques propres,
- promouvoir le traitement notamment la récupération et la réutilisation de déchets comme matières premières,
- améliorer l'élimination des déchets au moyen des normes rigoureuses, en particulier de dispositions juridiques,

- renforcer les dispositions relatives au transport de matières dangereuses,
- assainir les terrains contaminés.

En dehors de la stratégie communautaire pour la gestion des déchets et des principes qui y sont consacrés, la politique de gestion des déchets dans l'espace de l'Union européenne s'appuie sur :

- des règles générales applicables à toutes les catégories de déchets,
- des règles spécifiques, applicables aux déchets dangereux, qui peuvent être générales selon qu'elles régissent le régime juridique de tous les déchets dangereux ou spéciales selon qu'elles se rapportent aux techniques de gestion des déchets dangereux ou encore au type de déchet à gérer.

Une telle organisation graduée qui prend en compte toutes les catégories de déchets et toutes les techniques de gestion de ces déchets méritent beaucoup d'intérêt en cela qu'elle permet de mieux prévenir et de réduire la production de déchets, et de mieux contrôler toutes les autres activités se rapportant à la gestion des déchets dangereux.

Au vu des performances réalisées au niveau de l'Union européenne dans le domaine de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux, on est tenté de dire que, pour garantir une gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin, il est nécessaire de :

- réorganiser la réglementation générale sur les déchets dangereux au Bénin, en définissant le régime juridique de ces déchets et en précisant les compétences administratives en matière de gestion de ces déchets au Bénin,
- réorganiser les régimes de responsabilité en matière de gestion des déchets, en précisant les modalités de mise en œuvre de la responsabilité civile et de l'indemnisation pour les dommages résultant de la gestion des déchets dangereux,
- élaborer des normes spécifiques relatives à la gestion des déchets dangereux, destinées à régir les techniques d'élimination des déchets dangereux telles que l'incinération et la mise en décharge, ainsi que la gestion par type de déchet à gérer tel que les huiles usagées.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin est préoccupante. En effet, l'évaluation de la production de déchets dangereux au Bénin, montre que sur une liste de 47 catégories de déchets identifiés comme étant dangereux au plan international, 36 sont quotidiennement générées par diverses activités économiques au Bénin.

Ces déchets dangereux sont, soit enfouis, soit déversés anarchiquement dans la nature ou encore stockés dans des magasins ou enfin mélangés avec les ordures ménagères.

Cependant, il semble que les difficultés actuelles de la gestion des déchets dangereux au Bénin sont dues à une certaine confusion dans la qualification, tant du déchet dangereux que de la gestion écologiquement rationnelle de ces déchets.

Le projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin en s'inspirant de la convention de Bamako de 1991 entend par déchets dangereux toute substance nocive pour l'homme et les autres organismes vivants et inscrits dans l'une des catégories figurant à l'annexe I du projet de loi. La gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au sens de ce projet de loi, désigne l'ensemble des mesures pratiques permettant d'assurer que les déchets dangereux sont gérés d'une manière qui garantisse la protection de la santé humaine ou de l'environnement.

Dans le chapitre 20 de l'Agenda 21 national du Bénin, il est clairement affirmé que la faible quantité de déchets dangereux produite par le Bénin ne connaît pas un traitement efficace faute de moyens humains, techniques et financiers, et qu'en attendant l'adoption de la loi portant gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin et sa mise en application, les forces armées sont mises à contribution pour la surveillance des frontières surtout marines, et un contrôle de routine des inspecteurs sanitaires est organisé au port et à l'aéroport.

L'article 28 de la Constitution du Bénin du 11 décembre 1990 précise aussi que «le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines et autres, unités industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi ».

Ces différents textes prouvent la nécessité de la réglementation de la gestion des déchets au Bénin

La nécessité de réglementer la gestion des déchets est aussi ressentie au plan international tant dans le cadre mondial que régional et sous-régional. En effet, au niveau de l'Organisation des Nations Unies, la gestion des déchets dangereux, après avoir fait l'objet de

plusieurs déclarations et recommandations (conférence de Stockholm de 1972 sur l'environnement, la conférence de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement, le Programme de Montevideo de 1981, les lignes directrices et principes du Caire de 1985, les directives de Londres de 1987), a été réglementée par la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et sur leur élimination, dont la mise en œuvre a permis l'élaboration d'un modèle de loi nationale applicable au contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et une législation type relative aux éléments qu'il est proposé d'insérer dans les lois nationales sur la gestion des déchets dangereux, et l'adoption du premier protocole à la convention de Bâle de 1989 : le protocole de Bâle de 1999 sur la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant de mouvements transfrontières et de l'élimination de déchets dangereux.

Au niveau régional africain, la convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique a été adoptée sous l'égide de l'Organisation de l'Unité Africaine. La gestion des déchets dangereux a été même introduite dans les instruments d'intégration économique tels que le traité d'Abuja de 1991 portant création de la Communauté Economique Africaine, le traité révisé de Cotonou, de 1993, de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

C'est au niveau de l'Union européenne que la réglementation a été le plus utilisée pour résoudre les problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux. En effet, l'Union européenne est régie par le principe de la supranationalité que ne connaît aucune autre organisation internationale. Les Etats membres de cette organisation lui ont délégué une partie de leurs pouvoirs, la chargeant d'élaborer, de mettre en œuvre et de faire respecter des législations communautaires. Le traité de l'Union définit les domaines de compétence pour lesquels celle-ci dispose du droit exclusif de déterminer la politique à suivre, ainsi que ceux pour lesquels elle partage cette compétence avec les Etats membres. D'autres domaines relèvent par définition de la compétence des Etats membres. L'environnement est l'un des domaines dans lesquels les compétences sont partagées. Ainsi, au niveau de l'Union européenne, la première règle relative à la gestion des déchets est la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975, modifiée par la directive 91/156/CEE du 18 mars 1991.

Spécialement en ce qui concerne les déchets dangereux, la réglementation a commencé avec la directive 78/319/CEE du 20 mars 1978 relative aux déchets toxiques et dangereux, modifiée par la directive 91/689/CEE du 18 mars 1991 relative aux déchets dangereux. Cette réglementation s'est poursuivie avec la directive 75/439/CEE du 16 juin

1975 concernant l'élimination des huiles usagées, la directive 76/403/CEE du 6 avril 1976 concernant l'élimination des polychlorobiphényles (PCB) et les polychloroterphényles (PCT), la directive 78/176/CEE du 20 février 1978 relative au dioxyde de titane, la directive 82/883/CEE du 3 décembre 1982 relative aux modalités de surveillance et de contrôle des milieux concernés par les rejets provenant de l'industrie du dioxyde de titane, la directive 86/278/CEE du 12 juin 1986 relative à la protection de l'environnement et notamment des sols, lors de l'utilisation des boues d'épuration en agriculture, la directive 91/157/CEE du 18 mars 1991 relative aux substances dangereuses contenues dans les batteries et les accumulateurs, la directive 96/59/CE du 16 septembre 1996 concernant l'élimination des PCB et PCT, le règlement 259/93/CEE du 1er février 1993 concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'entrée et à la sortie de la Communauté européenne qui remplace la directive 84/631/CEE du 6 décembre 1984 relative à la surveillance et au contrôle dans la communauté des transferts transfrontaliers de déchets dangereux.

La gestion des déchets dangereux a été même réglementée dans le cadre des rapports entre l'Union européenne et les Etats d'Afrique des Caraïbes et du Pacifique par l'article 39 de la convention de Lomé IV

Il est intéressant de constater que cette réglementation est effective au niveau des Etats membres et en cas de manquement par un Etat, la condamnation est intervenue. Dans ce cadre, il a été fait référence à l'Arrêt de la Cour européenne de justice, du 10 mars 1993 dans l'Affaire de la Commission des Communautés européennes contre Royaume de Belgique pour son manquement et exécution partielle de la directive 85/203/CEE relative aux normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote et pour obligation de concertation avec les Etats membres limitrophes. On s'est référé aussi à l'Arrêt de la Cour du 7 mars 2002, dans l'Affaire Commission des Communautés européennes contre Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pour manquement découlant de la non-transposition de la directive 96/61/CE dans son droit national.

Dans certains Etats, la réglementation de la gestion des déchets dangereux a précédé la réglementation communautaire. Ainsi, en Belgique, c'est la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques qui a commencé par régir la gestion des déchets dangereux. Elle a été suivie par l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques qui en fait précise les modalités d'application de la loi du 22 juillet 1974 sur nombre de points. Ces textes ont été abrogés en Région Bruxelles-Capitale par l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets toxiques et par l'arrêté du 19 septembre 1991 réglant l'élimination des déchets toxiques. En Région wallonne, la loi du 22 juillet 1974 a

également été abrogée par le décret du 27 juin 1996 du Conseil régional wallon relatif aux déchets.

Tous ces cas de figure font penser que le droit peut jouer un rôle non négligeable dans la gestion des déchets dangereux tant au niveau international qu'au niveau national des Etats. C'est pourquoi, il a paru nécessaire, dans le cadre de la gestion des déchets dangereux au Bénin et en fonction du degré actuel de la réglementation en la matière, de compléter le projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin en y précisant les obligations du Ministre chargé de l'environnement déjà identifié comme Autorité au sens de l'article 5 commun aux conventions de Bâle de 1989 et de Bamako de 1991, en matière de :

- surveillance des effets sur la santé des personnes et sur l'environnement de la gestion des déchets dangereux et d'autres déchets,
- d'adoption de nouvelles techniques écologiquement rationnelles ayant pour objet de réduire le plus possible la production de déchets dangereux ou d'autres déchets,
- d'implantation, dans la mesure du possible, des installations appropriées de récupération et d'élimination le plus près possible des sites où sont produits les déchets dangereux et autres déchets.

Il faut aussi insérer dans ce projet de loi des dispositions relatives aux arrangements à mettre au point aux fins de financement de l'assistance nécessaire en cas de situation d'urgence au niveau tant national que local, et les mesures à prendre pour empêcher que les déchets dangereux ne soient mélangés avec des déchets non dangereux.

Cette loi pourrait aussi servir de cadre pour préciser les modalités de la mise en œuvre de la responsabilité civile et de l'indemnisation en cas de dommages résultant de la gestion des déchets dangereux, ainsi que l'a fait en Belgique la loi du 22 juillet 1974 en ses articles 1^{er} et 7 qui donnent une définition de la notion de «déchets toxiques» et édictent un régime de responsabilité objective du producteur de déchets toxiques en disposant : « Lorsqu'une activité industrielle, commerciale, agricole, artisanale ou scientifique a pour conséquence de produire des déchets toxiques, la personne qui exerce cette activité est tenue d'assurer à ses frais, la destruction, la neutralisation ou l'élimination de ces déchets toxiques.

Cette personne reste responsable des frais de destruction, neutralisation ou élimination de ces déchets toxiques indépendamment de la responsabilité de ceux qu'elle a chargés de ces opérations.

En outre, cette personne est responsable de tout dommage quel qu'il soit qui pourrait être causé par les déchets toxiques, notamment pendant toute la durée de leur transport, lors de

leur destruction, neutralisation ou élimination, même si elle n'effectue pas elle-même ces opérations ».

L'incinération des déchets dangereux étant le procédé d'élimination des déchets le plus souvent pratiqué dans de nombreux pays, l'adoption d'une réglementation en la matière paraît nécessaire pour :

- prévoir des mesures et des méthodes permettant de prévenir ou, lorsque ce n'est pas réalisable, de réduire dans toute la mesure du possible les effets négatifs de l'incinération de déchets dangereux sur l'environnement, et en particulier la pollution de l'air, du sol, des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que les risques qui en résultent pour la santé des personnes,
- fixer des conditions d'exploitation des installations d'incinération de déchets dangereux, et des valeurs limites d'émission appropriée pour ces installations,
- interdire l'incinération, de certains déchets dangereux en raison de leur caractère inflammable ou extrêmement inflammable.

Il est évident que toutes ces mesures ne pourront pas contribuer à résoudre les problèmes de la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux au Bénin, s'il n'y a pas un suivi rigoureux de leur application.

BIBLIOGRAPHIE

Codes et dictionnaires

- Code civil, DALLOZ 1990-1991
- Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit, sous la direction de André-Jean Arnaud et J.-G. Belley, J.A. Carty, M. Chiba, J. Commaille, A. Devillé, E. Landowski, F. Ost, J.-F. Perrin, M. van de Kerchove, J. Wroblewski, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. - 758 p
- Dictionnaire de l'environnement: Les termes normalisés, Paris, AFNOR, 1994, 307 p.
- La Grande Encyclopédie 2000, édition CD
- Le Petit Larousse illustré, Editions Larousse, Paris, 1997
- François RAMADE, Dictionnaire encyclopédique des pollutions : les polluants, de l'environnement, Paris : Ediscience international, 1999. - 690 p
- Le Vocabulaire Juridique de l'Association Henri Capitant sous la direction de Gérard CORNU, Paris, PUF, 1987, XVIII-839 p.

Ouvrages généraux

- Claude RENARD ; Introduction au droit privé, Fascicules premier et second, Presses universitaires de Liège, Liège 1969, 247 p.
- Hans Kelsen Théorie pure du droit, Trad. française de la 2e éd. par Ch. EISENMANN, Paris, Dalloz, 1961 295.
- Maurice-André FLAMME, Droit administratif, tome deuxième, Bruylant, Bruxelles, 1989, 721 p.
- MENY Yves, THOENIG Jean-Claude, Politiques publiques Paris, PUF, 1989, 391 p.
- Pierre MULLER : Les politiques publiques, Paris, P.U.F, 2^{ème} édit. , Coll. Que sais-je ? , 1990, 128 p.
- Murray EDELMAN ; Pièces et règles du jeu politique, Paris, Seuil, 1991, 252 p.

Ouvrages spécialisés

- BERTOLINI Gérard : Le marché des ordures, Economie et gestion des déchets ménagers, Paris, L'Harmattan, 1990, 206 p.
- BUGGE Hans Christian : La pollution industrielle : problèmes juridiques et administratifs, Paris, PUF, 1976, 301 p.
- Michel DESPAX, Droit de l'environnement, Paris, Litec, 1980, 441 P
- DREWERMANN E. : Le progrès meurtrier ; Paris, Stock, (trad. 1993), 367p

- Facultés Universitaire Saint-Louis, L'entreprise et la gestion des déchets, Bruxelles, Bruyant, 1993
- Jérôme FROMAGEAU et Philippe GUTTINGER, Droit de l'environnement, Paris, EYROLLES Universit.,. Collection droit 1993, 254 p.
 - P. GIROD, La réparation du dommage écologique, Paris, L.G.D.J., 1974
 - GOFFIN Louis : Problématique de l'environnement (Cours d'introduction aux formations en sciences de l'environnement FUL Arlon (B)1992
 - J-P HANNEQUART, Le droit européen des déchets, Bruxelles, IBGE, 1993, 483 p. + XV p.
 - Maurice KAMTO, Droit de l'environnement en Afrique, EDICEF AUPELF Paris 1996 ? 416 p.
 - KISS Alexandre L'écologie et la loi, le statut juridique de l'environnement. Paris, L'Harmattan, 1989. - 391p.
 - LASCOUMES Pierre : L'éco - pouvoir : environnement et politiques, pp. 93-190, Paris, La Découverte, 1994, 504 p.
 - Jean - Bernard LEEROY : Les déchets et leur traitement, Que sais-je ? n° 1946, P.U.F. Paris, 1994, 126 p.
 - G. LEPAGE JESSUA Audit d'environnement, Dunod, Paris, 1992, 228 p.
 - Jean- Luc MATHIEU, La protection internationale de l'environnement, PUF, Paris, 1991, 126 p.
 - Laurent MERNET, Stratégie pour la gestion de l'environnement ; Paris, L'Harmattan, 1992, 205 p.
 - J.F. NEURAY, Principes du droit de l'environnement, coll. A la rencontre du Droit, Story Scientia et Kluwer éditions juridiques, Bruxelles 1995, 271 p.
 - Philippe PICHARD, tri et traitement, La gestion des déchets, décembre 1996, Domino Flammarion, deux pages, une photo.
 - Michel PRIEUR, les déchets industriels et l'environnement en droit comparé et international, Actes du séminaire international du centre international de droit comparé de l'environnement, organisé à Limoge les 2 et 3 mai 1984, P.U.F, Paris, 1985, 284 p.
 - REMOND-GOUILLOUD Martine, Du droit de détruire, Paris, P.U.F., 1989, 304 p.
 - Nicolas de SADELEER, Le droit communautaire et les déchets, LGDJ, Paris 1995, 671 p
 - Société française du Droit de l'Environnement, Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé, Paris, Economica, 1992, 254 p.

- POUCKET Thierry, L'environnement, le comprendre pour le reconstruire, Bruxelles, Edition Vie Ouvrière, Formation Education, Culture, 1992, 230 p.
- ROELANTS du VIVIER François, Les vaisseaux du poison. La route des déchets toxiques ; Paris, éditions Sang de la terre, 1988, 144 p.
- Faculté des Sciences Juridiques, Politique et Sociale (Tunis II), La Protection Juridique de l'Environnement, colloque de Tunis du 11 au 13 mai 1989, 381 p.
- Odon VALLET : l'Administration de l'Environnement, Edition BERGER-LEVRAULT, Paris 1975, 339 p.
- La Répression des infractions en matière d'environnement : Actes du colloque organisé à Bruxelles le 11 décembre 1992 par l'Association belge pour le droit de l'Environnement, édité par Jan VAN DEN BERGHE et Dirk BOGAERT, BRUXELLES, E. Story-Scientia 1994, 181 p.
- Charles ZORGBIES, Les organisations internationales, PUF, Paris, 3^{ème} édition mise à jour 1994

Rapports – Séminaires et colloques

- Actes de l'atelier de réflexion sur l'environnement, Conseil de l'Entente, Yamoussoukro 27 au 31 janvier 1992
- Actes du Séminaire organisé les 23, 24 et 25 avril 1986. Université de Limoge, Fac. Droit et Sc. Eco,
- AKALA, Aperçu général des conventions de Bâle et de Bamako dans le cadre de l'atelier de validation du projet de loi de gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin, Cotonou, 25-26 avril 1995.
- Alter Ego (1996) ; Valorisation des déchets organiques dans les quartiers populaires des villes africaines. Fond National Suisse de la Recherche Scientifique. Module 7, Développement et Environnement, Swiss Centre for Development Cooperation in Technology and Management, Vadianstr. <http://www.skat.ch/dc/list/publ/ud/valorisation.htm>
- ANTOINE Serge, BARRERE Martine, VERBRUGGE Geneviève, La planète terre entre nos mains (Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro – juin 1992), guide pour la mise en œuvre des engagements du sommet planète terre, documentation française, Paris, 1994, 442 p.
- Avant projet d'Agenda 21 National, MEHU, Lokossa, 17- 19 juillet 1996.
- Badie Ch., Millot M., Bastidas J., Le Men E., Schaeffer M., Rôle et fonctionnement des décharges dans les agglomérations des pays en développement. Programme

- interministériel rexcoop. Les Transformeurs, Agence Nat. pour la Récupération et l'Élimination des Déchets, France, 1986
- Commission Economique pour l'Afrique, stratégies africaines pour la mise en œuvre de l'Agenda 21, 3-6 mai 1993 (résolution 744 XXVIII) Nations Unies - ECOSOC.
 - CLUB DE BRUXELLES, RAYMOND Evelyne, LEWIS Sarah, et MOLYNEUX Claire, La politique européenne de l'environnement, documents d'études n°3.09 les communautés européennes, le système institutionnel, club de Bruxelles, Bruxelles, 1990, pan. Mult.
 - colloque de Nice de la SFDE de mars 1991
 - Développement du secteur de l'assainissement : document de politique nationale, Cotonou, mars 1994
 - Développement récent du droit de l'environnement marin, colloque de Brest de la SFDE, *Économica*, 1988, 402 p
 - DESSAU International et Groupe dMB inc, Gestion des déchets solides et eaux vannes au Bénin, étude de faisabilité, Ministère de la Santé Publique, mars 1992.
 - Document de la C.E.D.E.A.O., Mémoire sur l'état de ratification du traité révisé de la CEDEAO, 39^e sessions du Conseil des Ministres, Abuja 22-24 juillet 1995.
 - Document de l'Organisation de l'Unité Africaine, Conseil des Ministres des Affaires Etrangères, décision de la conférence, 5^e sessions, Addis-Abeba, 22 au 27 novembre 1993
 - M. DUROUSSEAU, "L'affaire Sandoz et la pollution transfrontalière du Rhin en novembre 1986", rapport au colloque de Nice de la SFDE, mars 1991
 - ENDA, Des hommes et des déchets : activités de recyclage populaire dans le Tiers Monde. *Environnement africain* n.29-30, ENDA, Dakar, 1991
<http://www.enda.sn/rup/cadrerup.htm>
 - Gillet, R., *Traité de gestion des déchets solides et son application aux pays en voie de développement*, 2e Volume : Les traitements industriels des ordures ménagères et des déchets assimilés. Organisation et gestion d'un Service. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 1986 <http://www.who.int/dsa/cat97/zsale.htm>
 - Gillet, R., *Traité de gestion des déchets solides et son application aux pays en voie de développement*, 1er Volume : Programme minimum de gestion des ordures ménagères et des déchets assimilés. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen, 1985
<http://www.who.int/dsa/cat97/zsale.htm>

- Gotaas H.B., Compostage et Assainissement. World Health Organization, Geneva., 1959 <http://www.who.int/dsa/cat97/zsale.htm>
- G. HUSSON, "Le point de vue des assureurs", rapport au colloque de Nice de la SFDE, mars 1991
- Haan, H.Ch., Coad, A., Lardinois, I, Gestion des déchets solides municipaux : Engager des micro- et petites entreprises. Directives pour les responsables municipaux. ILO, SKAT, DEZA, WASTE, GTZ. , (1998 http://www.skat.ch/dc/list/publ/ud/gestion_dechets.htm
- Haupt, F., Stoll, H.R., Guillotte, J.-F., Guillotte, J.-P.); Gestion des déchets industriels et dangereux dans les zones urbaines en Afrique de l'Ouest. Les leçons tirées d'études de cas régionales. The World Bank, Washington, + UNDP, Groupe Régional de l'eau et de l'Assainissement, Afrique de l'Ouest, Abidjan, Côte d'Ivoire, 1996.
- Hebette, A, Guide pratique de la gestion des déchets solides urbains en Afrique Sub-Saharienne. Eléments d'aide à la décision en matière technologique à l'usage des Municipalités. The World Bank, Washington, + UNDP, Groupe Régional de l'eau et de l'Assainissement, Afrique de l'Ouest, Abidjan, Côte d'Ivoire, 1996.
- INSAE, 2è recensements général de la population et de l'habitat (février 1992), t4 : les ménages et conditions d'habitation, habitat au Bénin, mars 1994.
- Journée d'information sur le problème des déchets : Les déchets à problèmes, Liège (SART TILMAN) 19 octobre 1987, Résumé des communications, 68 p.
- G. MARTIN, "Le dommage écologique", rapport PIREN, 1989
- Mustin, M., Le compost. Gestion de la matière organique. Editions François Dubusc, Paris, France, 1987
- de Nardo, M., La Planète-Déchets. La bioconversion à la rescousse. Fondations Simón I. Patiño & Pro Bolivia, Genève, Suisse, 1982.
- Notre avenir à tous, La Commission mondiale sur l'environnement et le développement, lettre-préface de Clifford Lincoln Gagnon et de Harvey L. Mead, Rapport Brundtland, 1988, 454 p..
- OCDE, Problèmes de la pollution transfrontière ; Paris, 1974
- OMS, Aide-mémoire pour une stratégie nationale de gestion des déchets produits par les soins de santé. Genève, 2001, http://www.pdm-net.org/french/cdr/publication/livres/livre_broch.htm
- De PANGE-TALON N. Fr.: Le fardeau des déchets industriels, in Encyclopedia Universalis, Supplément, Paris, 1991

Plan d'action environnementale, MEHU, Cotonou, juin 1993.

Programmes de gestion des déchets radioactifs des pays membres de l'A.E.N./ O.C.D.E., OCDE 1998 (66 98 01 2 P)

Profil national sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux et leur élimination Cotonou juillet 1998.

Projet profil national des déchets dangereux Cotonou septembre 1999

"Rapport P.I.R.E.N" le dommage écologique. , mars 1989

- le stockage des produits dangereux : guide technique sur la sécurité des entrepôts de produits dangereux, PNUE CAP/IE, 2è éditions, Paris 1993

Fidèle TONON : contribution à l'étude de l'environnement en RPB, DAKAR, ISE, 1987

Thuy, TA Thu, Pour une Gestion Efficente des Déchets dans les Villes africaines : Les mutations à conduire. Programme de Développement Municipal, Cotonou, Bénin, 1998

Articles

- A. BIANCHI, «the harmonization of Law on Liability for Environmental Damage in Europe. , J.E.L., 1994/6.
- BERTOLINI Gérard : Economie de la collecte des résidus ménagers : Les articulations entre récupération et élimination ; in: Revue d'économie politique n° 5, 1987.
- BERTOLINI Gérard : Tarification du service d'enlèvement des ordures ménagères : diagnostic et proposition ; in Techniques, Sciences et Méthodes n° 11, 1988.
- BOES M «la question des déchets : quelques réflexions en guise de conclusion » in Aménagement et environnement, numéro spécial, Les déchets, 1990.
- M. CABALLERO, "Plaidons par procureur ! De l'archaïsme procédural à l'action de groupe", Revue trimestrielle de droit civil, 1985.
- « Le droit de la responsabilité, instrument de protection de l'environnement. Réflexions sur quelques tendances récentes », in Actualités du droit de l'environnement.
- René-Jean DUPUY «Droit déclaratoire et droit programmatoire : de la coutume sauvage à la soft law in L'élaboration du droit international public. Actes du colloque de la SFDI. , Paris, A. Pedone, 1975.
- J. DUREN, Le pollueur-payeur – L'application et l'avenir du principe, RMC, mars 1987, n° 305.
- L'environnement : protection nationale et enjeux internationaux ; Revue française d'administration publique n° 53, janvier - mars 1990.
- European environmental law association, « Repairing to the Environment - A Community System on Civil Liabilities, Env. Liability. 1994, n° I, .

- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ; Transport des déchets dangereux ; Dublin, 1988.
- JADOT B. Dispositions relatives aux déchets et libertés économiques ; in: Aménagement et environnement, numéro spécial, 1990, Les déchets.
- C.W. JENKS. "Liability for Ultrahazardous Activities in International Law", Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1966, T. 1. vol. 177.
- F. JURGEN, The term «waste » in EU Law », Eur. Environ. L.R., Marsh 1994, vol.3.
- M. KAMTO, Les nouveaux principes du droit international de l'environnement après la conférence de Rio de 1992" RJE. , 1993.
- KRAMER L. : Le principe du pollueur - payeur en droit communautaire –interprétation de l'article 130R du traité CEE ; in: Aménagement et environnement, 1991.
- LAVRYSEN L. La notion de déchet dans la législation existante ; in: Aménagement et environnement numéro spécial, 1995, Les déchets.
- G. MARTIN, «la responsabilité civile pour les dommages à l'environnement et la convention de Lugano. , R.J.E., 1994/2.3.
- G. MARTIN, Le droit à l'environnement : de la responsabilité civile pour faits de pollution au droit à l'environnement, Publications périodiques spécialisées, 1978.
- G. MARTIN, "Comment est déterminé et réparé le dommage écologique " in CNRS-Rapport PIREN, Le Droit et l'environnement, novembre 1988.
- Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA, L'interdiction de déverser des déchets toxiques dans le tiers-monde : le cas de l'Afrique A.F.D.I, Paris, 1988.
- A. C. PIGOU, the economics of welfare, London, MACMillan, 1984.
- E. DU PONTAVICE, «l'effectivité de la règle de droit, face à la pollution des mers », Nuisances et environnement, avril 1971.
- M. PRIEUR, Pollutions transfrontières et transfert de déchets radioactifs in l'environnement et le développement durable, PU. Limoge, 1994.
- M. REMOND GOUILLOUD, Le Risque de l'incertain : la responsabilité face aux avancées de la science, la vie des sciences, 1993, tome X, n°4.
- Ph. RENAUDIERE «proposition de directive concernant la responsabilité civile pour les dommages causés par les déchets. , Amén.-Env. , numéro spécial 1990 «les déchets ».
- ROMI Raphaël : La gestion des déchets : une nouvelle logique juridique ? Premières réflexions sur la loi n° 92-6-46 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement. in: Les petites affiches, n° 134, 6 novembre 1992.

- N. DE SADELEER, «la convention du Conseil de l'Europe sur la responsabilité civile des dommages résultant de l'exercice d'activités dangereuses pour l'environnement, R.G.A.R., n° 9, 1994.
- S. SOUMASTRE, les déchets industriels et l'Afrique, in *Afrique contemporaine* n° 161, 1992.
- P. THIEFRY, «la responsabilité civile du pollueur : les projets communautaires et la convention du Conseil de l'Europe, Gazette du Palais, n° 4 du 5 août 1993.
- X. THUNIS, *Le temps de la responsabilité. Réflexions sur la convention du Conseil de l'Europe et sur le Livre vert concernant la réparation des dommages causés à l'environnement*, *Amé.Env.* , 1993/4.
- Jacques VERNIER, " Les limites du principe de proximité ", *Le Monde*, 12 sept. 1992
- Carel DE VILLENEUVE, Les mouvements transfrontières des déchets dangereux (Convention de Bâle et droit communautaire), in *Revue du marché commun*, n° 340, octobre 1990.
- Carel De VILLENEUVE : « Les notions de déchets et de déchets dangereux » : les définitions proposées par la commission de la C. E., in : *Aménagement et Environnement*, numéro spécial, 1990, les déchets.
- Prosper WEIL «vers une normativité relative en droit international ? », *R.G.D.L.P.* n° 1, 1982.
- D. WILKINSON, « The Council of Europe Convention on Civil liability for Damages Resulting from Activities Dangerous to the Environment a Comparative reviews, *Eur. Env. L. R.*, 1993.
- ZUINDEAU Bertrand : Développement durable et subsidiarité : une analyse à partir de contributions institutionnelles sur le développement durable. in: *Hommes et Terre du nord*, n°4, 1995.
- ZUINDEAU Bertrand : A propos du développement durable ; quelques réflexions : in *Société française*, n° 1(51) Avril-Mai-Juin 1995

Textes juridiques

Textes juridiques internes

- Loi n° 98-030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement en république du Bénin, réalisé sur les presses du J.O.B., B.P. 59- Porto-Novo (R.B.), Dépôt Légal 2è trimestre du 23 avril 1999 TRE DU 23 avril 1999, N° 1458 - Bibliothèque Nationale.
- Constitution de la République du Bénin, Loi n° 90-32 du 11 décembre 1990, JORB, 102ème année, n° 1, 1^{er} janvier 1991.

- Loi n° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique (plaquette, République du Bénin, Ministère de la justice et de la législation, Agence de Coopération Culturelle et Technique.
- République du Bénin, Présidence de la République, Décret n° 91-18 du 30 janvier 1991 portant ratification par le Bénin de la Convention Lomé IV.
- République du Bénin, Présidence de la République, Décret n° 92-267 du 18 septembre 1992 portant transmission à l'Assemblée Nationale pour autorisation de ratification de la convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontières en Afrique.
- République du Bénin, Présidence de la République Décret n° 94-262 du 11 août 1994, portant transmission à l'Assemblée Nationale pour autorisation d'adhésion à la convention de Bâle de 1989 sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. JORB n° 13 DU 1^{ER} juillet 1998.
- République du Bénin, Présidence de la République Décret n° 94-267 du 12 août 1994 portant Attribution, Organisation, et Fonctionnement du MEHU.
- République du Bénin, Ministère de l'environnement de l'habitat et de l'urbanisme Arrêté interministériel n° 069 du 4 avril 1995 portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation de traitement et d'élimination des matières de vidange en République du Bénin.
- République du Bénin, Ministère de l'environnement de l'habitat et de l'urbanisme Arrêté interministériel n° 135 du 26 juillet 1995 portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation de traitement et d'élimination des déchets solides en République du Bénin.
- République du Bénin, Présidence de la République, Relevé du Conseil des Ministres n° 40/SGG/rel du 15 octobre 1992
- Ministère de l'environnement de l'habitat et de l'urbanisme ; Communication n° 066/MEHU/DC/DE/SEL/SP-C du 04 juin 1996 soumettant au Conseil des ministres le Projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux au Bénin.
- Contrat entre le gouvernement du Bénin et SESCO Limited sur le stockage de déchets signé à Cotonou le 12 janvier 1988, inédit.
- Code permanent environnement et nuisances du Royaume de Belgique – Bruxelles, 15 février 1991.

Textes juridiques internationaux

- Convention de Londres du 29 décembre 1972, in UNEP/GC. 16/Inf.4, Registre des traités internationaux et autres Accords dans le domaine de l'environnement, Nairobi, mai 1991,.
- Programme des Nations Unies pour l'environnement. http://www.admin.ch/ch/f/rs/0_814_287/index.html .
- Convention ACP-CEE Lomé IV du 15 décembre 1989, JO CE n° L 229 du 17 août 1991.
- Traité révisé de la CEDEAO de juillet 1993, in République du Bénin, Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (C.E.D.E.A.O.), Traité révisé, Cotonou, le 24 juillet 1993, 99 p. ou <http://www.ecowas.int>.
- Accords de partenariat ACP/ UE de Cotonou, du 23 juin 2000, <http://www.acpsec.org/fr/cotonou/accord-de-cotonou.htm>.
- Convention de Bâle du 22 mars 1989, in Journal officiel des Communautés européennes, N° L 39 du 16 février 1993, p 3
- Organisation de l'Unité Africaine : Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, Adopté à Bamako, Mali le 29 janvier 1991, http://Unige.ch/droit/centres/gravite/docs/bamako_1.html.
- Directive n° 91/156/CEE Conseil européen du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets, in Législation communautaire en matière d'environnement Volume 6, Déchets, Commission des Communautés européennes Direction Générale XI, Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.
- Directive n° 91/689/CEE Conseil européen du 12 décembre 1991 relative aux déchets dangereux. in Législation communautaire en matière d'environnement Volume 6, Déchets, Commission des Communautés européennes Direction Générale XI, Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.
- Journal officiel des Communautés européennes N° L 39 du 16 février 1993, p 1.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 78 du 26 mars 1991, p. 32.
- Directive 75/442/CEE, in Législation communautaire en matière d'environnement Volume 6, Déchets, Commission des Communautés européennes Direction Générale XI, Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 377 du 31 décembre 1991, p.48.

- Journal officiel des Communautés européennes, n° L 220 du 25 août 1994 p. 15.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° L 243 du 24 septembre 1996 p. 31.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° L 67 du 7 mars 1998, p. 29.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 84 du 31 mars 1978, p 43.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 78 du 26 mars 1991, p. 32.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 307 du 27. 11. 1975, p. 22.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 163 du 14.6.1989, p. 32.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 203 du 15.7.1989 p. 50.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 181 du 4.7.1986, p. 6.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° L 356 du 31 décembre 1994 p. 14.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° L 272 du 4 octobre 1997, p. 45.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° L 256 du 19 septembre 1997, p. 13.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° L 356 du 31 décembre 1994 p. 10.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° L 116 du 11 mai 1996, p. 26.
- Directive 91/692/CEE. in Législation communautaire en matière d'environnement Volume 6, Déchets, Commission des Communautés européennes Direction Générale XI, Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 30 du 6 février 1993. P. 1.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 326 du 13 décembre 1984, p.31.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° L 296 du 17 novembre 1994, p. 42.
- Législation communautaire en matière d'environnement Volume 6, Déchets, Commission des Communautés européennes Direction Générale XI, Environnement, Sécurité nucléaire et Protection civile, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° C 76 du 11 mars 1997 p. 1.
- Journal officiel des Communautés européennes, n° C 250 du 10 août 1998, p. 1.
- Journal officiel des Communautés européennes n° C 328 du 7 décembre 1987, p.1.
- Journal officiel des Communautés européennes n C 175 du 16 juillet 1990, p. 41.
- Directive du Conseil 76/464/CEE du 04 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la communauté. in Législation communautaire en matière d'environnement Volume 6, Déchets, Commission des Communautés européennes Direction Générale XI, Environnement, Sécurité nucléaire

et Protection civile, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1993.

- Journal officiel des Communautés européennes n C 44 du 16 février 1993, p. 22.
- Journal officiel des Communautés européennes n L 297 du 31 octobre 1988, p. 8.
- Journal officiel des Communautés européennes n C 333 du 30 octobre 1998, pp. 1 à 38.
- Journal officiel des Communautés européennes n C 372 du 02 décembre 1998, p. 11.
- Journal officiel des Communautés européennes n C 191 du 18 juin 1998, p. 2 et s.
- Journal officiel des Communautés européennes n L 298 du 07 novembre 1998, p. 19.
- Journal officiel des Communautés européennes n L 188 du 16 juillet 1984, p. 7.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 332 28 décembre 2000 p.91.
- Journal officiel des Communautés européennes n° L 226 du 6 septembre 2000, <http://www.environnement.gouv.fr/infoprat/bulletin-officiel/bo-200009/A0090037.htm>.
- Organisation de coopération et de développement économique C(73) 1 (Final) Paris le 20 février 1973, Décision du conseil sur la protection de l'environnement par un contrôle des diphenyles polychlores

Documents officiels internationaux

- Doc. SBC – UNEP Convention de Bâle : une solution mondiale pour contrôler les déchets dangereux, Genève, septembre 1997, préface Dr Iwona Rummel-Bulska.
- UNEP/GC. 16/Inf.4, Registre des traités internationaux et autres Accords dans le domaine de l'environnement, Nairobi, mai 1991, Programme des Nations Unies pour l'environnement. (Convention du 22 mars 1972 sur la responsabilité internationale pour les dommages causés par les engins spatiaux.).
- Doc. O.P.I./433-71-5M du service de l'information de l'Organisation des Nations Unie ; L'Environnement. Les Nations Unies affrontent une nouvelle tâche.
- Doc. ONU A/CONF.48/14.
- UNEP/IG.80/L.4.UNEP/IG.80/L.4/Add.1-5.
- Document UNEP/CHW. 2/30 du 25 mars 1994.
- UNEP/GC. 14/11 2 avril 1987.
- Nations Unies, C.N.U.E.D., doc. A/CONF 151 D, 7 mai 1992.
- UNEP/CHW.5 CRP.17 du 9 décembre 1999.
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement UNEP//GC. 14/19 du 24 février 1987 : Liste des substances et procédés chimiques présentant un danger pour l'environnement à l'échelle mondiale.

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE IA : Lettre (sans numéro) du Bureau Syndical du Syndicat des Travailleurs du Journal Officiel (SYNTRA-JORB) à son excellence le Président de la République, transmettant à mémorandum sur les difficultés du Journal Officiel

ANNEXE 1 : Déchets dangereux produits au Bénin et activités socio-économiques qui les génèrent

ANNEXE 2 : Inventaire des déchets dangereux produits et stockés sur le territoire national et des sites contaminés

ANNEXE 3 : Contrat entre le Gouvernement du Bénin et SESCO (GIBRALTAR) LIMITED

ANNEXE 4 : Loi n° 87-015 du 21 septembre 1987 portant code de l'hygiène publique

ANNEXE 5 : Loi n° 98-030 du 12 février 1999, portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin

ANNEXE 6 : Arrêté interministériel portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des matières de vidange en République du Bénin

ANNEXE N° 7 : Arrêté interministériel portant réglementation des activités de collecte, d'évacuation, de traitement et d'élimination des déchets solides en République du Bénin

ANNEXE 8 : Projet de loi portant gestion rationnelle des déchets dangereux en République du Bénin

ANNEXE 9 : Indicateurs de réalisation de l'Agenda 21 national

ANNEXE 10 : Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination

ANNEXE N° 11 : Liste des Etats et Organisations internationales ayant participé à la conférence de Bâle des plénipotentiaires sur la convention mondiale sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination

ANNEXE N° 12 : Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique

ANNEXE N° 13 : Décision de la commission du 3 mai 2000 remplaçant la décision 94/3/CE établissant une liste de déchets en application de l'article 1^{er}, point a, de la directive 75/442/CEE du conseil relatif aux déchets et la décision 94/904/CE du conseil établissant une liste de déchets dangereux en application de l'article 1^{er}, paragraphe 4, de la directive 91/689/CEE du conseil relatif aux déchets dangereux.