

No1/2012

ENVIRONMENTAL
LAW NETWORK
INTERNATIONAL

RÉSEAU
INTERNATIONAL
DE DROIT DE
L'ENVIRONNEMENT

INTERNATIONALES
NETZWERK
UMWELTRECHT

elni

REVIEW

European investment projects in the third countries:
LEGALLY GREEN?

Daria Ratsiborinskaya

Market-based Mechanisms as Climate Policies:
Insights for Brazil

Natascha Trennepohl

Public participation in decisions on specific activities
in environmental matters in Croatia

Lana Ofak

Nouveautés constitutionnelles, juridiques et de politique
générale relatives au Droit de l'Environnement
et du Développement Durable dans le Royaume du Maroc

Brahim Zyani

Recent developments

CONTENTS

| | |
|--|----|
| Editorial | 1 |
| <i>International Conference: "20 years of Habitats Directive: European Wildlife's Best Hope?"</i> | |
| Articles within the focus | |
| European investment projects in the third countries: LEGALLY GREEN? | 2 |
| <i>Daria Ratsiborskaya</i> | |
| Market-based Mechanisms as Climate Policies: Insights for Brazil | 8 |
| <i>Natascha Trennepohl</i> | |
| Public participation in decisions on specific activities in environmental matters in Croatia | 13 |
| <i>Lana Ofak</i> | |
| Nouveautés constitutionnelles, juridiques et de politique générale relatives au Droit de l'Environnement et du Développement Durable dans le Royaume du Maroc | 20 |
| <i>Brahim Zyani</i> | |
| Recent development | |
| The Brazilian Forest Code: An Overview of Law 4.771/65 and Bill 30/11 | 27 |
| La protection de l'environnement tunisien au lendemain de la révolution | 30 |
| Imprint | 35 |
| Authors of this issue | 35 |
| elni Membership | 36 |

Editorial

This issue of *elni Review* deals with the interdependence between European law and environmental law in non-European countries. On the one hand environmental law developments in a number of countries are initiated by adaptation processes as they seek to implement the European model into their national context. But there are also on the other hand further driving forces like investment policies.

The current issue of *elni Review* contains several contributions by legal scholars and practitioners that highlight different aspects of the interdependence between European law and environmental law.

In her article "European investment projects in the third countries: LEGALLY GREEN?" *Daria Ratsiborinskaya* analyses how European environmental standards are applied outside of Europe in the case of foreign direct investments.

"Market-based Mechanisms as Climate Policies: Insights for Brazil" is the title of *Natascha Trennepohl's* contribution, which highlights the basic elements of a trading scheme by focussing on the model of the European Union Emissions Trading Scheme and the development of the carbon market in Brazil.

The adoption of the European *acquis* in Croatia is discussed by *Lana Ofak* in her article "Public participation in decisions on specific activities in environmental matters in Croatia". The article provides a general overview of the legal framework for public participation in decisions on specific activities in Croatia and highlights specific problems in exercising the right to participate in environmental impact assessment procedures.

Brahim Zyani gives a valuable overview of the current environmental law situation in Morocco by tracing the developments in recent decades in his article "Nouveautés constitutionnelles, juridiques et de politique générale relatives au Droit de l'Environnement et du Développement Durable dans le Royaume du Maroc". Since the article is written in French a summary is provided in English.

Additionally, the current issue of *elni Review* makes available new information about recent developments, e.g. the revision of the Brazilian Forest Code, which has received critical press in recent media; and the environmental regulatory developments after the 'Arab Spring' in Tunisia. The relevant article is also written in French and briefly summarized in English.

We hope you enjoy this issue! The next issue of *elni Review* will focus on water. Please send contributions on this topic as well as other interesting articles to the editors by mid-September 2012.

Nicolas Below/Gerhard Roller
May 2012

International conference on the European Habitats Directive

**from 12-13 December 2012
in Antwerp, The Netherlands**

"20 years of Habitats Directive: European Wildlife's Best Hope?"

The conference aims at assessing the strengths and weaknesses of the Habitats Directive in the light of the European 'no net loss' approach. In this respect focus will not only rest on the existing threats to biodiversity (e.g. nitrogen deposit) but also on new challenges, such as climate change and invasive alien species. Is the Habitats Directive robust enough to tackle these new and existing threats or do we need other or better legal instruments?

Although the conference will mainly be dedicated to legal issues, it will not lose sight of the broader, more multidisciplinary ecological context.

This conference is co-organised by the Université Catholique de Louvain (Séminaire de droit de l'urbanisme et de l'environnement (SERES) and Biodiversity Research Centre (BDIV)), Ghent University (Centrum voor Milieu- en Energierecht (CMR) of the Department of Public Law and the Department of Public International Law), Facultés Universitaires Saint-Louis (Centre d'Etude du Droit de l'Environnement (CEDRE)), The Flemish Environmental Law Association (VVOR) and ARGUS-het milieupunt van KBC en CERA.

More information and application:
www.omgevingsrecht.be

Nouveautés constitutionnelles, juridiques et de politique générale relatives au Droit de l'Environnement et du Développement Durable dans le Royaume du Maroc

Brahim Zyani

1 Summary

While in the past environmental sustainability has been given a lower priority within the overall development policy of the Kingdom of Morocco, the situation has changed significantly in the last decade. Under the reign of King Mohamed VI and already by the end of his father's regency (King Hassan II) substantial legal, institutional and political developments took place. On the one hand the change is due to drought, the economic crisis, and the recent transitions in the Arab world ("Arab Spring"). On the other hand, international treaties have influenced developments with the effect that laws are being adjusted to a level comparable to those set up by European legislations. This article traces the changes and provides insights into the current situation.

With regard to recent constitutional evolutions and their impacts, the rights of citizens to a healthy environment was recognised and institutionalised in an executive authority. Notably, due to a charter environmental matters are now available to a public debate giving public authorities, civil society organisation, the private sector and citizens a right to engage. Currently, the charter awaits its transposition into laws which will be carried out in the coming years. The high significance of international cooperation in environmental – as well as other – matters is acknowledged in the preamble of the Moroccan constitution, with the effect that international treaties, for example the Kyoto Protocol, the Stockholm POP Convention and the Cartagena Protocol, were negotiated and ratified in the national context during recent years. There have also been significant legal developments nationally. While 10 years ago there were hardly any laws addressing the environment in Morocco, today a large number of sectoral regulations acknowledge the value of the different environmental media, defining environmental quality targets as well as addressing authorisation procedures which foresee environmental impact assessment. Further developments involve, for example, the implementation of public participation and access to environmental information, which have already been introduced in some sectoral laws, but will gradually be subject to other sectors, too. These legal developments were followed by institutional changes that generally strengthen the actions of the Moroccan Environmental Department, which itself operates dynamically to fulfil its duties. Nevertheless, the role of local departments needs to be improved since they are still weak in terms of enforcement of the laws.

This article concludes with a critical evaluation of the developments by criticising the absence of a strategic evaluation of the environmental situation and the shortcomings in the field of citizens' rights and enforcement possibilities due to a lack of personnel and financial resources. Moreover, the lack of coordination between the sectors and unintended effects are addressed.

2 Introduction

Le Royaume du Maroc a entamé le troisième millénaire par des changements importants ayant impactés tous les contours de la vie sociale du pays. Jusqu'ici, les aspects liés à l'environnement, et plus précisément les questions se rapportant au droit de l'environnement et du développement durable, occupaient une position secondaire dans le processus du développement du pays. Mais, depuis quelques années, un effort remarquable a été déployé dans le but, entre autres, de jeter les bases d'une évolution à la fois juridique, institutionnelle et de politique publique dans les domaines de protection de l'environnement et du développement durable.

Cet effort s'inscrit dans un processus global de changement, il se caractérise par une certaine continuité et touche pratiquement tous les domaines, au premier rang duquel le niveau politique. En effet, sur le plan politique, si feu le Roi Hassan II est parvenu

quelques années avant sa mort à organiser, à la fin des années 90, l'alternance dans la gestion des affaires de l'Etat, son fils, Mohamed VI, le Roi actuel, se propose d'aller plus loin en dotant le pays d'une nouvelle constitution¹, nettement plus équilibrée et d'une portée plus démocratique que celle de 1996, héritée de son père. Le nouveau texte constitutionnel est immédiatement suivie par des élections libres et démocratiques ayant porté au pouvoir une nouvelle force politique, de tendance islamique modérée. C'est dire que la deuxième alternance politique est bien lancée au Maroc, en dépit d'un contexte social défavorable marqué par la sécheresse, la crise économique et les soubresauts sociaux déclenchés ou/et exacerbés par le « printemps arabe ».

¹ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution.

Sur un plan strictement juridique, la décennie écoulée est marquée par l'adoption de nombreux textes fondateurs qui dénote la volonté des pouvoirs publics de réformer de nombreux secteurs et de les adapter aux exigences modernes².

Parmi les secteurs ayant fait l'objet d'attention particulière ces dix dernières années, ceux de l'environnement et du développement durable viennent en tête. En effet, pas moins d'une dizaine de lois et d'une vingtaine de textes d'application ont été publiés, si bien qu'on peut aujourd'hui, au Maroc, parler, non seulement d'un véritable renouveau du droit de l'environnement, mais également, dans la foulée, de l'émergence des premiers jalons d'un droit du développement durable. Certes, les avancées juridiques réalisées ne sont pas toutes dictées par des considérations internes, quelques unes le sont bien sûr, mais d'autres répondent plutôt à un souci de rapprochement de la législation nationale en matière de protection de l'environnement et du développement durable des législations étrangères portant sur les mêmes matières, notamment européennes. Naturellement, il faut également voir dans ces évolutions la volonté des pouvoirs publics de transposer dans le corpus juridique national les engagements pris dans le cadre des nombreuses conventions internationales en la matière ratifiées ou acceptées par le Royaume.

L'objet de ce papier est de faire le point sur la situation actuelle du cadre juridique relatif à l'environnement et au développement durable du Royaume du Maroc. Le but étant de donner le maximum d'informations sur les textes récemment adoptés, tout en mettant en exergue les apports fondamentaux des principales dispositions adoptées. C'est ainsi que nous serons amenés à traiter successivement les aspects majeurs ci-après :

- Les évolutions d'ordre constitutionnel récentes et leurs impacts ;
- L'état des engagements internationaux du Maroc dans les domaines de l'environnement et du développement durable et leurs effets en interne ;
- Les progrès législatifs et réglementaires réalisés ;
- L'impact des avancées juridiques sur le département de l'environnement en termes de recentrage de sa mission et de l'évolution de ses structures ;

- Evaluation, constatations et leçons retenues.

3 Constitutionnalisation de l'environnement et du développement durable et mise en chantier d'une loi-cadre destinée à la déclinaison de la Charte Nationale de la Protection de l'Environnement et du Développement Durable

La constitution du 30 juillet 2011 réserve une place de choix à la fois à la question environnementale et aux préoccupations du développement durable, abordées sous différents angles d'abord en tant que droit fondamental reconnu aux citoyens comme c'est énoncé à l'article 31 qui dispose que les pouvoirs publics – Etat, établissements publics et collectivités territoriales - « œuvrent à la mobilisation de tous les moyens disponibles pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens ... à l'eau et à un environnement sain et au développement durable ». Dans le même sens, l'article 19 réaffirme que « L'homme et la femme jouissent, à égalité, des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental... ». Ensuite, la constitution aborde les aspects de l'environnement et du développement durable sous l'angle de la répartition des compétences, elle attribue au pouvoir législatif la responsabilité de définir « les règles relatives à la gestion de l'environnement, à la protection des ressources naturelles et au développement durable » (art. 71). Par ailleurs, le dernier paragraphe de cet article classe expressément le domaine environnemental parmi ceux pouvant faire l'objet de loi-cadre ayant pour finalité la définition « des objectifs fondamentaux » poursuivis par l'Etat dans le domaine en question. Mais le rôle de l'exécutif n'est pas en reste, la constitution fait obligation au chef du gouvernement de préciser dans le programme gouvernemental qu'il présente devant les deux chambres réunies « les lignes directrices de l'action que le gouvernement se propose de mener dans les divers secteurs de l'activité nationale et notamment, dans les domaines intéressant la politique économique, sociale, environnementale, culturelle et extérieure » (art. 88). Enfin, d'un point de vue institutionnel, le texte constitutionnel élargit le champ d'action du Conseil Economique et Social qui s'appelle dorénavant « Conseil Economique, Social et Environnemental » (art. 151) dont les membres sont consultés aussi bien par le gouvernement que par le parlement « sur toutes les questions à caractère économique, social ou environnemental ». Ainsi donc la consécration constitutionnelle de l'environnement et du développement durable constitue une avancée juridique fondamentale dont les répercussions positives vont certainement rejaillir sur les textes législatifs et réglementaires en cours d'élaboration. Au premier rang de ces textes vient évidemment le projet de loi-

² Parmi les textes parus cette dernière décennie on peut citer à titre de rappel et d'illustration : la loi sur la liberté et la concurrence (2000); le dahir créant l'Institut royal de la culture amazigh (2001); le dahir portant création de Diwan Al Madalim (le Médiateur) (2002); la loi formant charte de la petite et moyenne entreprise (2002); la Convention-cadre sur les changements climatiques (2002); le Protocole de Kyoto sur les changements climatiques (2003); la loi relative au code du travail (2004); la loi portant code de la famille et ses textes d'application (2005); la loi relative à l'échange électronique des données juridiques (2007); la loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (2009) et la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone (2009).

cadre relatif à la déclinaison législative de la Charte nationale de l'environnement et du développement durable. Celle-ci se présente sous forme d'un texte court, formé d'une 10^e d'articles, proclamant l'attachement de toutes les parties prenantes – pouvoirs publics, société civile, secteur privé et citoyens – à la préservation de l'environnement et aux exigences du développement durable. La Charte énumère les principes de base devant être respectés et guidés désormais par les politiques publiques, cite les droits et devoirs à l'égard de l'environnement et définit les engagements de toutes les parties concernées par le respect du contenu et des principes qu'elle prévoit. Plus que par son contenu, la Charte se remarque surtout par le processus suivi pour sa discussion et son adoption. En effet, le document portant projet de la Charte a fait l'objet d'un vaste mouvement de concertation à l'échelle nationale et territoriale : pas moins de 16 assises régionales et d'innombrables ateliers, tant au niveau national qu'au niveau local, ont été consacrés à son examen et à son étude, le tout couronné par un entérinement du document par le Conseil National de l'Environnement réuni spécialement à cet effet. Jamais au Maroc, avant la Charte, les questions relatives à l'environnement et au développement durable n'ont été objet de débat public ouvert à toutes les couches sociales et à tous les acteurs publics et privés concernés. L'engouement est tel que les recommandations formulées par les participants aux assises et ateliers organisés à cette occasion se chiffrent par des milliers.

Mais l'effet produit par la Charte fut de courte durée dans la mesure où le Gouvernement n'a pas tranché, au tout début du lancement du processus de son élaboration, la question fondamentale et inévitable de son statut juridique. En effet, contrairement à la France où la Charte relative à l'environnement a été carrément intégrée au texte constitutionnel en 2005, au Maroc, c'est le Roi qui, dans son discours du 30 juillet 2010, a finalement décidé que la Charte en question sera déclinée sous forme de loi-cadre portant sur l'environnement et le développement durable. A présent, un projet de loi-cadre est dans les phases finales de son élaboration. Il se propose, d'une part, de réaffirmer les principes, les droits, les devoirs et les engagements contenus dans le document de la Charte en leur donnant une valeur juridique et, d'autre part, d'énoncer les objectifs en termes de programmes de développement et de textes juridiques que le Gouvernement compte réaliser ou élaborer dans les cinq années à venir, dans les domaines de l'environnement et du développement durable.

4 Des engagements internationaux diversifiés et importants

Le Maroc, à l'instar de la plupart des pays de la planète, s'est employé à honorer ses engagements internationaux dans les domaines de la protection de l'environnement et du développement durable. En effet, on sait que précisément ces domaines là sont un champ hautement privilégié de coopération internationale et que, globalement, les règles juridiques nationales les concernant tirent leurs origines et leurs inspirations des instruments juridiques internationaux ou régionaux qui les complètent ou renforcent leur portée effective.

L'importance accordée par le Royaume aux conventions internationales en général est réaffirmée solennellement dans le préambule du texte constitutionnel qui prévoit que « le Royaume du Maroc s'engage à accorder aux conventions internationales dûment ratifiées par lui(...), et dès la publication de ces conventions, la primauté sur le droit interne du pays, et harmoniser en conséquence les dispositions pertinentes de sa législation nationale ». Cette importance se reflète également dans l'adoption par le pays des principales déclarations résultant des sommets internationaux et dans la ratification d'un nombre élevé de conventions internationales et régionales relatives à l'environnement et au développement durable. Elle est surtout perceptible au niveau des efforts que le pays déploie pour décliner dans son droit interne les règles et les procédures établies par lesdites conventions.

En outre, l'importance accordée à la coopération dans le domaine de l'environnement se manifeste également par l'adoption des principales déclarations issues des plus grands sommets internationaux et la signature et la ratification d'un nombre très important de conventions Internationales et Régionales en matière d'environnement. Parmi les plus importantes conventions ratifiées durant la dernière décennie, on peut citer : le protocole de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ratifié le 28 juin 2000, le protocole de Kyoto à la Convention sur les changements climatiques auquel le Maroc a adhéré le 25 janvier 2002, la convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (POPs) ratifiée le 21 avril 2004, la convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, ratifiée le 7 décembre 2004, à laquelle il faut ajouter tout naturellement ses sept (7) protocoles (le septième, protocole GIZC étant en cours de ratification) et enfin le protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la Diversité biologique, ratifié le 24 juillet 2011.

Enfin, il faut rappeler ici que le Maroc a conclu des accords de libre échange avec plusieurs pays assortis de clauses particulières en faveur du respect de

l'environnement et des exigences du développement durable, comme c'est le cas notamment avec les Etats Unis d'Amérique dont le chapitre 17 de l'accord a eu des effets sur le travail gouvernemental et législatif au Maroc à travers l'application de la règle de transparence au processus d'élaboration et d'adoption des textes en général³.

Mais c'est surtout les rapports avec l'Union Européenne qui ont un impact important sur l'environnement, à travers le mécanisme du rapprochement législatif et la convergence réglementaire qui est l'un des objectifs fondamentaux du Statut avancé obtenu en 2008 par le Maroc.

5 Des progrès législatifs et réglementaires remarquables dans les domaines de l'environnement et du développement durable

Il y a 10 ans, il était vraiment difficile, au Maroc, de parler d'un véritable droit de l'environnement tant il est vrai que les textes se rapportant à ce domaine étaient vraiment rares, sinon carrément inexistant. Mais aujourd'hui, non seulement on peut honnêtement le faire, mais on peut envisager d'aller plus loin : disserter également sur le droit du développement durable.

Dans le domaine de l'environnement d'abord, hormis la loi 10-95 sur l'eau parue en 1995, les textes législatifs à vocation environnementale ont été tous publiés durant la première décennie du nouveau millénaire : c'est ainsi, en 2003, trois textes de loi ont vu le jour à la même date : il s'agit respectivement de la loi 11-03 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement, de la loi 12-03 relative aux études d'impact sur l'environnement et de la loi 13-03 relative à la lutte contre la pollution de l'air. Trois ans après, en 2006, est apparue la loi 28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination suivie, en 2010, par la loi 22-07 relative aux aires protégées. Ces textes, dont l'existence a enfin mis un terme au vide législatif qui a longtemps plombé l'action des pouvoirs publics au niveau interne et réduit leur marge de manœuvre sur le plan international, ont ouvert la voie à la parution d'une bonne quinzaine de textes réglementaires, non moins importants, ayant pour but la définition des mécanismes d'exécution des objectifs énoncés dans les lois susmentionnées. Parmi les textes réglementaires de premier plan qui ont contribué à accélérer le processus de mise en œuvre de la règle législative environnementale, il y a lieu de citer, en particulier, le décret du 24 janvier 2005 relatif aux déversements, écoulements, rejets, dépôts directs ou indirects dans

les eaux superficielles ou souterraines qui a le mérite de compléter la loi 10-95 sur l'eau sur un aspect important, à savoir la réglementation de la gestion des eaux usées à travers la précision de la procédure d'autorisation de déversements, la définition des valeurs limites de rejets et la fixation des paramètres de calcul des redevances de déversements. C'est le cas aussi des deux décrets d'application de la loi 12-03 sur les études d'impact, parus en novembre 2008, relatifs respectivement à la définition des attributions et des règles de fonctionnement du comité national et des comités régionaux des EIE et à la précision des modalités d'organisation et du déroulement de l'enquête publique relative aux projets soumis aux EIE. Ces deux décrets ont permis, d'un côté, d'asseoir le fonctionnement du système des études d'impact sur des bases régionales, et, d'un autre côté, de décliner le principe de participation de la population à la prise de décision environnementale à travers le procédé de l'enquête publique. C'est également le cas des deux décrets d'application relatifs à la mise en exécution de la loi 13-03 relative à la lutte contre la pollution de l'air parus successivement en 2009 et en 2010 : le premier pose les jalons des normes de qualité de l'air et précise les modalités de surveillance de la qualité de l'air dans les grandes agglomérations alors que le second détermine les valeurs limites de rejet des émissions gazeuses émanant des sources fixes, c'est-à-dire essentiellement des installations industrielles. Mais c'est surtout la loi 28-00 relative à la gestion des déchets et à leur élimination qui a fait l'objet d'un effort de réglementation soutenu ayant abouti à l'adoption d'une dizaine de textes d'application qui s'attaquent à des aspects importants restés jusqu'ici en dehors de toute préoccupation d'ordre réglementaire. En effet, désormais le Maroc s'est doté depuis 2008 d'un catalogue des déchets et d'une liste des déchets dangereux frappés d'interdiction d'importation en vertu de l'article 42 de la loi 28-00 précitée. Dès 2009, les modalités de gestion des déchets médicaux et pharmaceutiques sont définies à la faveur d'une coopération exemplaire et efficace entre les deux départements de l'environnement et de la santé. Et dans la même année, à la suite aussi d'une concertation non moins fructueuse et excellente avec le département de l'Intérieur, les procédures administratives et les prescriptions techniques relatives aux décharges contrôlées sont fixées. Ces textes seront suivis par d'autres textes de valeur réglementaire qui posent les jalons d'une bonne planification de la gestion des catégories des déchets telles que définies par la loi 28-00 : il s'agit respectivement du décret n° 2-09-285 du 6 juillet 2010 fixant les modalités d'élaboration du plan directeur préfectoral ou provincial de gestion des déchets ménagers et assimilés et d'organisation de l'enquête publique afférente à ce plan, du décret n° 2-09-538

³ Décret n°2-08-229 du 25 jourmada I 1430 (21 mai 2009) instituant une procédure de publication des projets de textes législatifs et réglementaires.

du 22 mars 2010 fixant les modalités d'élaboration du plan directeur national de gestion des déchets dangereux et du décret n° 2-09-683 du 6 juillet 2010 fixant les modalités d'élaboration du plan directeur régional de gestion des déchets industriels, des déchets médicaux et pharmaceutiques non dangereux, des déchets ultimes, des déchets agricoles et des déchets inertes et d'organisation de l'enquête publique afférente à ce plan. Bien entendu, dans la foulée, d'autres textes à caractère réglementaire vont voir le jour en s'appuyant sur les dispositions de la loi 28-00 comme c'est le cas pour la gestion des polychlorobiphényles (PCB), la gestion de certaines huiles usagées et la fixation des critères de l'élaboration du plan directeur préfectoral ou provincial de gestion des déchets ménagers et assimilés.

S'agissant des textes relevant plutôt d'une logique de développement durable, ils sont aussi nombreux et variés que ceux que nous venons d'énumérer. Bien entendu, c'est le secteur énergétique qui focalise l'attention du législateur avec l'apparition de pas moins de trois textes importants qui annoncent en quelque sorte une réorientation de la politique énergétique des pouvoirs publics vers les énergies renouvelables : il s'agit tout d'abord de la loi 13-09 du 11 février 2010 relative aux énergies renouvelables qui prévoit d'innombrables mesures en faveur des sources d'énergie renouvelable, de la loi 16-09, parue à la même date, relative à l'Agence Nationale pour le développement des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique, l'apport phare de cette dernière étant la transformation du CDER – Centre de développement des énergies renouvelables - en agence pour le développement des énergies renouvelables et le renforcement de l'efficacité énergétique afin de mieux coïncider la structure de cet établissement public avec les nouvelles orientations gouvernementales en matière d'énergie. Le troisième texte a trait l'énergie solaire⁴.

Par ailleurs, d'autres textes, récemment publiés, rentrent également dans le cadre de ce nouveau droit du développement durable qui se construit de manière progressive au Royaume. Au premier rang, vient la loi 22-10, parue en juillet 2010, relative à l'utilisation des sacs et sachets en plastique dégradables ou biodégradables dont l'objectif est de mettre fin à la prolifération des sacs en plastique non réglementaires. En effet, la mise en œuvre de cette loi a été renforcée avec l'apparition des textes d'application la concernant, dont notamment le décret du 17 juin 2011 qui définit les caractéristiques et les composantes techniques des sacs et sachets dégradables et biodégradables. Suivent ensuite trois textes de loi qui ont en commun le même objectif :

assurer une protection durable à des ressources rares et organiser le sauvetage des écosystèmes confrontés à une situation de dégradation avancée afin de permettre auxdites ressources de se régénérer. C'est le cas de la loi n° 01-06 du 17 avril 2007 relative au développement durable des palmeraies et portant protection du palmier dattier « phoenix dactylifera ». Ce texte vise la promotion et la valorisation de l'espace oasien, et permet la reconstitution des palmeraies et l'amélioration des revenus et du niveau de vie des populations, en vue de donner une nouvelle impulsion à la filière dattier. C'est le cas également de la loi n°25-10 du 16 juillet 2010 relative à l'aménagement et à la mise en valeur du site de la lagune de Marchica, située à proximité de la ville de Nador, au nord-est du pays. Enfin, c'est le cas aussi de la loi 06-10 du 13 décembre 2010 portant création de l'Agence Nationale pour le développement des zones oasiennes et de l'arganier. La nouvelle agence est chargée d'assurer la préservation des écosystèmes locaux et la réalisation du développement durable pour les zones oasiennes et l'arganier et de mettre en place une stratégie globale qui prend appui sur les différents programmes sectoriels lancés dans ces zones.

Bien entendu, le mouvement de réglementation en faveur de l'environnement et du développement durable est loin de s'achever ou même de s'essouffler. En effet, de nombreux textes sont, comme on dit, présentement (en 2012) dans le pipe : on fait allusion ici au projet de loi 31-06 sur le littoral dont les grandes lignes s'inspirent très largement du protocole GIZC, adopté dans le cadre du processus de Barcelone, signé par le Maroc le 21 janvier 2008. Ce projet a déjà fait l'objet d'une approbation par la première chambre du parlement sortant avant que le nouveau gouvernement ne décide de soumettre, à nouveau, tous les textes non adoptés définitivement sous l'ancienne législature, à l'examen des nouveaux représentants du peuple fraîchement élus. Enfin, on signale aussi la mise en circuit législatif de deux projets de textes : l'un se rapporte à la protection environnementale du sol contre toutes les formes de contamination et de dégradation, l'autre vise la déclinaison législative du droit d'accès à l'information environnementale et la participation à la prise de décision dans le domaine de l'environnement.

6 Le recentrage de la mission du Département de l'environnement: de l'animation/incitation à l'action sur le terrain

Parallèlement aux évolutions constatées sur les plans normatif et réglementaire, le domaine de l'environnement et du développement durable au Maroc a enregistré une mutation non moins importante sur le plan institutionnel. Mais contrairement

⁴ Dahir n° 1-10-18 du 11 février 2010 (26 safar 1431) portant promulgation de la loi n° 57-09 portant création de la société "Moroccan Agency For Solar Energy."

au saut quantitatif réalisé sur le plan juridique, le changement institutionnel opéré dans ce domaine, une fois n'est pas coutume, a pris une allure plutôt qualitatif : il s'est traduit par une nette évolution de la nature de la mission initialement conférée au département de l'environnement. En effet, alors qu'en vertu du décret du 13 janvier 2000¹ qui en définit l'organisation et les attributions, ledit département a pour mission « d'animer, de susciter et de coordonner l'action gouvernementale en matière de gestion de l'environnement », on a assisté ces dernières années à un véritable recentrage de la mission du département sur l'action sur le terrain. Certes, il serait aberrant d'imputer cette transformation dans la nature de l'action du département au seul facteur législatif et réglementaire. Mais, il n'en reste pas moins que le foisonnement des textes ayant trait à des aspects importants de la gestion de l'environnement a contribué à l'infléchissement de la mission exercée dans les faits par le département de l'environnement. En effet, il est difficile de ne pas voir un lien direct entre l'évolution en question et la parution du dispositif juridique relatif aux études d'impact sur l'environnement par exemple ou de méconnaître la relation directe de cause à effet existant entre la parution de la loi 28-00 sur la gestion des déchets d'un côté, et le développement de tout un arsenal financier et procédurier pour le déploiement de mesures d'action sur le terrain, de l'autre. Mais, en dépit de cela, d'autres facteurs non moins décisifs ont, à coup sûr, accéléré chez le département la tendance vers la gestion directe de la chose environnementale.⁵

Parmi ces facteurs, on peut relever qu'avec le temps le département a réussi à faire sa place au sein du dispositif institutionnel ministériel et aspire jouer un rôle encore plus dynamique et opérationnel que de se limiter à sa mission traditionnelle de coordination et d'animation. De son côté, l'environnement institutionnel lui-même a connu une certaine évolution dans son attitude à l'égard de l'environnement : nombre de ministères ne sont plus en mesure de contester l'intervention du département de l'environnement comme ils le faisaient systématiquement par le passé. Les questions environnementales ne sont plus en marge des préoccupations du Gouvernement, bien au contraire. Par ailleurs, les rapprochements et regroupements institutionnels successifs vécus par le Département de l'environnement ont été une source d'enrichissement

dans laquelle des modes opérationnels nouveaux ont été puisés⁶.

Enfin, il faut aussi noter que le processus de modernisation politique, économique et social dans le quel un pays comme le Maroc, si proche du continent européen, s'est résolument engagé, ne pouvait réussir en laissant s'accumuler les problèmes et les insuffisances d'ordre environnemental que les collectivités locales sont impuissantes à régler en comptant uniquement sur leurs propres moyens. En effet, l'incapacité des pouvoirs locaux à juguler les retards accumulés notamment dans le domaine de l'assainissement liquide et surtout solide a confirmé le Département de l'environnement dans sa stratégie interventionniste. Le débat sur la Charte et surtout les recommandations qui en ont résultées ont conféré plus de poids et de légitimité aux initiatives et actions menées par le département sur le plan territorial.

Les manifestations de la nouvelle politique de proximité territoriale suivie par le département sont perceptibles à trois niveaux :

- Le nombre assez important, une dizaine, de programmes dit nationaux auquel le département contribue financièrement et administrativement à travers la mobilisation d'une partie de ses services centraux et territoriaux a renforcé la présence sur le terrain du département devenu un acteur incontournable pour la résorption des problèmes inhérents à la gestion de l'assainissement liquide, par le biais du programme national de l'assainissement liquide et d'épuration des eaux usées, PNA⁷, et ceux, non moins importants, inhérents à la lutte contre les décharges sauvages et leur remplacement par des décharges contrôlées, conformément aux objectifs tracés dans le cadre de la loi 28-00 sur les déchets, et ce à travers le programme national des déchets ménagers, dit PNDM⁸.

⁵ Décret n° 2-99-922 du 13 janvier 2000 (6 chaoual 1420) relatif à l'organisation et aux attributions du secrétariat d'Etat auprès du ministre de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat chargé de l'environnement.

⁶ Département de l'environnement relevant du ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'urbanisme et de l'habitat (2000) ; Secrétariat d'Etat chargé de l'environnement relevant du ministère de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement (2002) ; Département de l'environnement relevant du ministère de l'aménagement du territoire, de l'eau et de l'environnement, (2004) ; Secrétariat d'Etat chargé de l'eau et de l'environnement auprès du ministère de l'Energie, des mines, de l'eau et de l'environnement, (2007) ; ministère de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement (2012).

⁷ Le PNA vise à atteindre, à l'horizon 2030, un taux de raccordement global au réseau d'assainissement de 100 %. Il prévoit à la même échéance, de rabattre la pollution domestique de 100 % et de traiter la totalité des eaux usées collectées.

⁸ Le PNDM vise essentiellement à :

- Assurer la collecte et le nettoyage des déchets ménagers pour atteindre un taux de collecte de 90% en 2015 et 100% en 2020.
- Réaliser des décharges contrôlées des déchets ménagers et assimilés au profit de tous les centres urbains (100%) en 2015.
- Réhabiliter ou fermer toutes les décharges existantes (100 %) en 2015.

- La conclusion de conventions de partenariat avec les autorités élues et déconcentrées réunies des 16 régions du Royaume en vue de contribuer à la création des observatoires régionaux destinés à mobiliser et à gérer l'information régionale environnementale dans le but de permettre aux régions de s'impliquer davantage dans la gestion de leur propre environnement.
- La création des services déconcentrés relevant directement du département et leur implantation au niveau régional dans le double objectif de contribuer à la gestion des études d'impact sur l'environnement et d'assurer le relais des services centraux au niveau territorial.

7 Evaluation et constatations

Quel est l'impact réel de tous ces changements aussi bien d'ordre juridique qu'institutionnel sur l'état de l'environnement au Maroc ? En d'autres termes, ces évolutions, présentées ici comme étant de véritables avancées, ont-elles permis une amélioration qualitative du cadre de vie des marocains ? Certes, il est très difficile, en l'absence d'études empiriques, objectives et neutres, de donner une réponse nette et fondée à ces interrogations. Néanmoins, il est tout de même permis de faire quelques constats à la lumière des données et conclusions d'un certain nombre de rapports portant sur différents aspects de la gestion de la chose environnementale dans le pays, mais aussi en s'appuyant sur des conclusions portant sur le modèle de gouvernance et de gestion des affaires de l'Etat en général.

Ces constats peuvent être regroupés en trois points :

1. Il est incontestable que le débat suscité par la Charte a été un moment fort qui a provoqué une prise de conscience de la nécessité impérieuse de hisser la problématique de l'environnement et du développement durable au premier rang des priorités des pouvoirs publics, mais cette avancée est neutralisée par le phénomène de prolifération des stratégies sectorielles qui profitent du vide juridique laissé par l'absence de l'évaluation stratégique environnementale qui aurait permis de s'assurer que lesdites stratégies prennent en compte les exigences du développement durable et s'inscrivent réellement dans une démarche respectant les attentes exprimées par la population ;
2. Le nombre de textes publiés ces dix dernières années est énorme. Il pose avec acuité la question de la capacité de l'administration à en assimiler le contenu,

dans un premier temps, avant d'en assurer l'application et la mise en œuvre, ensuite. Or, l'on sait qu'il y a toujours un décalage entre le moment où le texte est publié et la période de sa réelle mise en œuvre. La durée de ce décalage dépend de plusieurs facteurs dont le plus important a trait aux moyens mobilisés pour l'application du texte en question, notamment en termes de ressources humaines mais aussi en termes de moyens budgétaires. Sur ce plan, justement, les budgets et les ressources humaines alloués au département de l'environnement et aux autres administrations concernées ont toujours été foncièrement limitées comparativement aux besoins et attentes exprimés. Il en est résulté que beaucoup de dispositions, aussi bien à caractère législatif que réglementaire, sont restées faiblement appliquées.

3. L'approche volontariste adoptée par le département de l'environnement et son implication sur le terrain a été à l'origine de beaucoup de réalisations concrètes qui ont contribué à l'amélioration du cadre de vie de nombreuses populations, notamment dans les domaines de l'assainissement liquide et un début de modernisation des processus de gestion des décharges. Mais, il n'en demeure pas moins que cette démarche s'est faite au détriment des fonctions de coordination, d'animation et d'orientation qui ont un impact stratégique sur l'évolution des politiques publiques sectorielles par rapport aux nécessités de leur conformité aux exigences du développement durable. Par ailleurs, la démarche territoriale suivie par le département a produit des effets pervers dans la mesure où de nombreuses collectivités territoriales ont cherché à limiter leurs engagements au profit de l'environnement en espérant que le département s'engage à leur place. Sans compter, que bien des projets de dépollutions soutenus par le département ont systématiquement fait l'objet de contestations des populations concernées.

En définitive, on peut conclure que le Royaume du Maroc a enregistré des progrès incontestables dans le domaine du droit de l'environnement et du développement durable. Et que des perspectives prometteuses sont annoncées avec l'élaboration en cours de la loi-cadre sur l'environnement et le développement durable dont l'un des objectifs déclarés étant le comblement des lacunes existantes et le rapprochement du corpus juridique national en matière d'environnement avec les règles en vigueur dans ce domaine dans les pays de l'Union européenne, en particulier. Mais, comme dans bien des pays comparables, le défi posé par l'application des lois adoptées reste entier. Il en résulte que l'état de l'environnement du Royaume demeure globalement dépendant des progrès qui seront faits et déployés sur ce plan là.

- Moderniser le secteur des déchets par la professionnalisation du secteur.
- Développer la filière de « tri-recyclage-valorisation », avec des actions pilotes de tri, pour atteindre un taux de 20 % du recyclage en 2015.
- Généraliser les plans directeurs de gestion des déchets ménagers et assimilés pour toutes les préfectures et provinces de Royaume.

Imprint

Editors: Regine Barth, Nicola Below, Claudia Fricke, Martin Führ, Gerhard Roller, Julian Schenten, Silvia Schütte

Editors in charge of the current issue:

Gerhard Roller and Nicola Below

Editor in charge of the forthcoming issue:

Martin Führ (fuhr@sofia-darmstadt.de)

The Editors would like to thank **Vanessa Cook** (Öko-Institut) for proofreading the *elni Review*.

We invite authors to submit manuscripts to the Editors as files by email using an IBM-compatible word processing system.

The *elni Review* is the double-blind peer reviewed journal of the Environmental Law Network International. It is distributed twice a year at the following prices: commercial users (consultants, law firms, government administrations): € 52; private users, students, libraries: € 30. Non-members can order single issues at a fee of € 20 incl. packaging. The Environmental Law Network International also welcomes an exchange of articles as a way of payment.

The *elni Review* is published with financial and organisational support from Öko-Institut e.V., and the Universities of Applied Sciences in Darmstadt and Bingen.

The views expressed in the articles are those of the authors and do not necessarily reflect those of elni.

Authors of this issue

Curt Trennepohl, President of the Brazilian Federal Environmental Agency (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA), Bachelor of law and a Post-graduation in Public Administration, Author of books and articles on environmental issues and frequent speaker in conferences and seminars.
www.ibama.gov.br.

Natascha Trennepohl, Brazilian lawyer and environmental consultant in Berlin, Germany. Ph.D. candidate at the Humboldt University (Faculty of Law), Research Fellow at the Earth System Governance Project, a core project of the International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change (IHDP), Founding member of Brazil's Voluntary Carbon Market Study Committee (established by ABNT),
natdt@hotmail.com.

Nejiba Zaier, Judge at the Court of Appeal at Tunis, Tunisia.
zaiernejiba@yahoo.fr.

Brahim Zyani, Director of Regulation and Control in the Moroccan Environmental Department.
bzyani2002@yahoo.fr.

Lana Ofak, PhD, Senior Assistant at the Chair of Administrative Law, Faculty of Law, University of Zagreb, Croatia.
lana.ofak@pravo.hr.

Daria Ratsiborinskaya, LL.M., PhD candidate and lecturer European law at the Erasmus School of Law, Erasmus University Rotterdam, the Netherlands
ratsiborinskaya@law.eur.nl.

elni membership

If you want to join the Environmental Law Network International, please use the membership form on our website: <http://www.elni.org> or send this form to the **elni Coordinating Bureau**, c/o IESAR, FH Bingen, Berlinstr. 109, 55411 Bingen, Germany, fax: +49-6721-409 110, mail: Roller@fh-bingen.de.

The membership fee is € 52 per year for commercial users (consultants, law firms, government administration) and € 21 per year for private users and libraries. The fee includes the bi-annual elni Review. Reduced membership fees will be considered on request.

Please transfer the amount to our account at **Nassauische Sparkasse** – Account no.: **146 060 611, BLZ 510 500 15**, IBAN: DE50 5105 0015 0146 0606 11; SWIFT NASSDE55.

“Yes, I hereby wish to join the Environmental Law Network International.”

Name: _____

Organisation: _____

Profession: _____

Street: _____

City: _____

Country: _____

Email: _____

Date: _____

The Öko-Institut (Institut für angewandte Ökologie - Institute for Applied Ecology, a registered non-profit-association) was founded in 1977. Its founding was closely connected to the conflict over the building of the nuclear power plant in Wyhl (on the Rhine near the city of Freiburg, the seat of the Institute). The objective of the Institute was and is environmental research independent of government and industry, for the benefit of society. The results of our research are made available of the public.

The institute's mission is to analyse and evaluate current and future environmental problems, to point out risks, and to develop and implement problem-solving strategies and measures. In doing so, the Öko-Institut follows the guiding principle of sustainable development.

The institute's activities are organized in Divisions - Chemistry, Energy & Climate Protection, Genetic Engineering, Sustainable Products & Material Flows, Nuclear Engineering & Plant Safety, and Environmental Law.

The Environmental Law Division of the Öko-Institut:

The Environmental Law Division covers a broad spectrum of environmental law elaborating scientific studies for public and private clients, consulting governments and public authorities, participating in law drafting processes and mediating stakeholder dialogues. Lawyers of the Division work on international, EU and national environmental law, concentrating on waste management, emission control, energy and climate protection, nuclear, aviation and planning law.

Contact

Freiburg Head Office:

P.O. Box 17 71
D-79017 Freiburg
Phone +49 (0)761-4 52 95-0
Fax +49 (0)761-4 52 95 88

Darmstadt Office:

Rheinstrasse 95
D-64295 Darmstadt
Phone +49 (0)6151-81 91-0
Fax +49 (0)6151-81 91 33

Berlin Office:

Schicklerstraße 5-7
D-10179 Berlin
Phone +49(0)30-40 50 85-0
Fax +49(0)30-40 50 85-388

www.oeko.de

The University of Applied Sciences in Bingen was founded in 1897. It is a practiceorientated academic institution and runs courses in electrical engineering, computer science for engineering, mechanical engineering, business management for engineering, process engineering, biotechnology, agriculture, international agricultural trade and in environmental engineering.

The *Institute for Environmental Studies and Applied Research* (I.E.S.A.R.) was founded in 2003 as an integrated institution of the University of Applied Sciences of Bingen. I.E.S.A.R. carries out applied research projects and advisory services mainly in the areas of environmental law and economy, environmental management and international cooperation for development at the University of Applied Sciences and presents itself as an interdisciplinary institution.

The Institute fulfils its assignments particularly by:

- Undertaking projects in developing countries
- Realization of seminars in the areas of environment and development
- Research for European Institutions
- Advisory service for companies and know-how-transfer

Main areas of research

- **European environmental policy**
 - Research on implementation of European law
 - Effectiveness of legal and economic instruments
 - European governance
- **Environmental advice in developing countries**
 - Advice for legislation and institution development
 - Know-how-transfer
- **Companies and environment**
 - Environmental management
 - Risk management

Contact

Prof. Dr. jur. Gerhard Roller
University of Applied Sciences
Berlinstrasse 109
D-55411 Bingen/Germany
Phone +49(0)6721-409-363
Fax +49(0)6721-409-110
roller@fh-bingen.de

www.fh-bingen.de

The Society for Institutional Analysis was established in 1998. It is located at the University of Applied Sciences in Darmstadt and the University of Göttingen, both Germany.

The sofia research group aims to support regulatory choice at every level of public legislative bodies (EC, national or regional). It also analyses and improves the strategy of public and private organizations.

The sofia team is multidisciplinary: Lawyers and economists are collaborating with engineers as well as social and natural scientists. The theoretical basis is the interdisciplinary behaviour model of homo oeconomicus institutionalis, considering the formal (e.g. laws and contracts) and informal (e.g. rules of fairness) institutional context of individual behaviour.

The areas of research cover

- Product policy/REACH
- Land use strategies
- Role of standardization bodies
- Biodiversity and nature conservation
- Water and energy management
- Electronic public participation
- Economic opportunities deriving from environmental legislation
- Self responsibility

sofia is working on behalf of the

- VolkswagenStiftung
- German Federal Ministry of Education and Research
- Hessian Ministry of Economics
- German Institute for Standardization (DIN)
- German Federal Environmental Agency (UBA)
- German Federal Agency for Nature Conservation (BfN)
- Federal Ministry of Consumer Protection, Food and Agriculture

Contact

Darmstadt Office:

Prof. Dr. Martin Führ - sofia
University of Applied Sciences
Haardtring 100
D-64295 Darmstadt/Germany
Phone +49(0)6151-16-8734/35/31
Fax +49(0)6151-16-8925
fuehr@sofia-darmstadt.de

www.h-da.de

Göttingen Office:

Prof. Dr. Kilian Bizer - sofia
University of Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 3
D-37073 Göttingen/Germany
Phone +49(0)551-39-4602
Fax +49(0)551-39-19558
bizer@sofia-darmstadt.de

www.sofia-research.com



sofia



NATUUR
& MILIEU



elni

In many countries lawyers are working on aspects of environmental law, often as part of environmental initiatives and organisations or as legislators. However, they generally have limited contact with other lawyers abroad, in spite of the fact that such contact and communication is vital for the successful and effective implementation of environmental law.

Therefore, a group of lawyers from various countries decided to initiate the Environmental Law Network International (elni) in 1990 to promote international communication and cooperation worldwide. elni is a registered non-profit association under German Law.

elni coordinates a number of different activities in order to facilitate the communication and connections of those interested in environmental law around the world.

Coordinating Bureau

Three organisations currently share the organisational work of the network: Öko-Institut, IESAR at the University of Applied Sciences in Bingen and sofia, the Society for Institutional Analysis, located at the University of Darmstadt. The person of contact is Prof. Dr. Roller at IESAR, Bingen.

elni Review

The elni Review is a bi-annual, English language law review. It publishes articles on environmental law, focusing on European and international environmental law as well as recent developments in the EU Member States. elni encourages its members to submit articles to the elni Review in order to support and further the exchange and sharing of experiences with other members.

The first issue of the elni Review was published in 2001. It replaced the elni Newsletter, which was released in 1995 for the first time.

The elni Review is published by Öko-Institut (the Institute for Applied Ecology), IESAR (the Institute for Environmental Studies and Applied Research, hosted by the University of Applied Sciences in Bingen) and sofia (the Society for Institutional Analysis, located at the University of Darmstadt).

elni Conferences and Fora

elni conferences and fora are a core element of the network. They provide scientific input and the possibility for discussion on a relevant subject of environmental law and policy for international experts. The aim is to gather together scientists, policy makers and young researchers, providing them with the opportunity to exchange views and information as well as to develop new perspectives.

The aim of the elni fora initiative is to bring together, on a convivial basis and in a seminar-sized group, environmental lawyers living or working in the Brussels area, who are interested in sharing and discussing views on specific topics related to environmental law and policies.

Publications series

elni publishes a series of books entitled "Publications of the Environmental Law Network International". Each volume contains papers by various authors on a particular theme in environmental law and in some cases is based on the proceedings of the annual conference.

elni Website: elni.org

The elni website www.elni.org contains news about the network. The members have the opportunity to submit information on interesting events and recent studies on environmental law issues. An index of articles provides an overview of the elni Review publications. Past issues are downloadable online free of charge.

elni Board of Directors

- Martin Führ - Society for Institutional Analysis (sofia), Darmstadt, Germany;
- Jerzy Jendroska - Centrum Prawa Ekologicznego (CPE), Wrocław, Poland;
- Isabelle Larmuseau - Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht (VVOR), Ghent, Belgium;
- Marga Robesin - Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, The Netherlands;
- Gerhard Roller - Institute for Environmental Studies and Applied Research (I.E.S.A.R.), Bingen, Germany.

elni, c/o Institute for Environmental Studies and Applied Research
FH Bingen, Berliner Straße 109, 55411 Bingen/Germany

www.elni.org