

Droit ou Justice environnementale: Le cas du Brésil

Lays Helena Paes e Silva - layshelena@hotmail.com
Lidiane Eluizete de Carvalho - lidicarvalho@hotmail.com

Resumé : La nature complexe et transdisciplinaire de l'environnement permet aux mouvements et aux luttes environnementales de s'articuler en fonction des préoccupations de la société civile. La combat se fonde donc sur une citoyenneté environnementale et se structure à travers l'utilisation contre-hégémonique de l'état de droit et des pratiques de démocratie participative. Dans ce contexte, les pratiques démocratiques qui caractérisent les propositions du droit de l'environnement sont cohérentes avec les propositions défendues au nom de diverses luttes pour l'émancipation sociale. L'émergence et le développement du mouvement pour la justice environnementale est l'exemple paradigmatique de ce phénomène d'articulation. Dans le contexte brésilien, il permet d'analyser aussi bien le lien entre société et environnement que le rôle joué par le droit et la démocratie participative au sein de ces relations. Cet article se propose de décrire le développement du mouvement pour la justice environnementale au Brésil et sa relation avec l'usage contre-hégémonique du droit pour identifier les possibilités générées pour favoriser l'émergence d'un état démocratique du droit de l'environnement.

Mots-clés : droit de l'environnement, justice environnementale, démocratie, participation.

Abstract : The complex and transdisciplinary nature of the environment enables the environmental movements and struggles to be structured according to the civil society concerns. The fight is therefore based on an environmental citizenship and is structured through the counter-hegemonic use of the rule of law and the participatory democracy's practice. In this context, the democratic practices that characterize the propositions of the environment law are coherent with the propositions defended in the name of the different struggles for social emancipation. The emergence and the development of the movement for environmental justice is a paradigmatic example of this manifestation of structuration. In the brazilian context, it enables analyzing the link between society and environment as well as the role played by the law and the participatory democracy inside these relations. This article offers to describe the development of the movement for environmental justice in Brazil and its link to the counter-hegemonic use of the law to identify the possibilities which can favor the emergence of a democratic state of environmental law.

Key words: environmental law, environmental justice, democracy, participation

Droit ou Justice environnementale: Le cas du Brésil

*Lays Helena Paes e Silva
Lidiane Eluizete de Carvalho*

Introduction

La fin du XXème siècle a connu l'émergence du thème de l'environnement dans de nombreux secteurs. Il a d'ailleurs pris de nouvelles orientations et préoccupations qui tendent à dépasser la notion d'environnement comprise comme *consensus* et du mouvement environnemental comme homogène et centré uniquement sur la préservation des ressources naturelles. On a ainsi observé l'émergence de nouvelles problématiques liées au droit social. Elles prennent en considération les relations existantes entre la dégradation des conditions de vie de la population et les dégradations socio-écologiques, c'est-à-dire entre les déséquilibres sociaux et les déséquilibres environnementaux.

Cet éclairage a permis de prendre conscience de la nécessité de mettre en place des accords et des échanges collectifs. Dans ce contexte, l'environnement - tout comme la santé - se présente comme un secteur privilégié pour l'émergence des nouveaux modèles d'implication et de participation des citoyens au débat public, contribuant à l'émergence de nouvelles formes de production des savoirs et de constitution d'acteurs collectifs. Cela s'inscrit dans un large processus articulé par de nouveaux formats d'organisation de la société civile au sein duquel la participation sociale a des conséquences d'ordre politique et juridique.

Ainsi, à travers cette ample articulation entre questions sociales et environnementales, le combat se fonde donc sur une citoyenneté environnementale et se structure à travers l'utilisation contre-hégémonique de l'état de droit et des pratiques de démocratie participative. Dans ce contexte, les pratiques démocratiques qui caractérisent les propositions du droit de l'environnement (dialogues entre savoir scientifique et autres savoirs, information, éducation et participation sociale, détermination de responsabilités partagées, défense de l'intérêt des générations futures, entre autres) sont cohérentes avec les propositions défendues au nom de diverses luttes pour l'émancipation sociale.

L'émergence et le développement du mouvement pour la justice environnementale est un exemple paradigmatique de ce phénomène d'articulation. Dans le contexte brésilien, le Mouvement pour la Justice Environnementale (MJA) permet d'analyser aussi bien le lien entre société et environnement que le rôle joué par le droit

et la démocratie participative au sein de ces relations. Ce mouvement permet de lier différents mouvements de contestation relatifs au logement, à la terre, à la santé, au respect de l'égalité sexuelle et raciale. Tout en conservant leurs conceptions et leurs idéaux propres, chaque groupe trouve au travers de la bannière environnementale les facteurs d'intégration et la traduction interculturelle nécessaire au développement de stratégies communes pour la lutte vers l'émancipation.

Cet article se propose de décrire le développement du mouvement pour la justice environnementale au Brésil et sa relation avec l'usage contre-hégémonique du droit pour identifier les possibilités générées pour favoriser l'émergence d'un état démocratique du droit de l'environnement. Pour se faire, nous évoquerons l'importance de l'ouverture du texte constitutionnel de 1988, publié après une large période de gouvernement autoritaire, afin de rendre possible l'éclosion de la participation démocratique et le traitement extensif de la tutelle du milieu environnemental. A partir de là, le droit de l'environnement brésilien s'est développé en harmonie avec les théories de démocratie participative et délibérative contemporaines. A travers de larges précisions d'instruments politiques et administratifs, il a été possible de réaliser l'information, la publicité et la participation, tout comme l'orchestration des arrangements institutionnels coopératifs composés par des forums hybrides de prise de décision publique (politique et technique) en matière environnementale.

1. Le Mouvement pour la Justice Environnementale au Brésil : émergence et formes d'actions

Le Mouvement pour la Justice Environnementale émerge dans le contexte nord-américain dans les années 1970 proposant un dialogue entre le mouvement environnemental développé jusque là et une nouvelle cause qui visait la justice dans la répartition des bénéfices et dommages environnementaux, ainsi que l'articulation des luttes à caractère social, environnemental, territoriales et de droits civils. À partir de cette perspective, on met en évidence qu'en règle générale, les politiques et les décisions en matière environnementale sont gérées par des dynamiques discriminatoires qui font que certains groupes de populations souffrent de manière disproportionnée des dommages et des maux provenant du développement économique et industriel.

Le concept de justice environnementale surgit alors de l'expérience des luttes menées par des groupes vulnérables et marginalisés aux États-Unis¹, qui réclamaient

1 L'origine du mouvement pour la justice environnementale est identifiée avec deux cas emblématiques apparus aux États-Unis. Dans le premier, le cas *Love Canal* datant de 1978, dans la ville de Buffalo (New-York), une population d'ouvriers essentiellement blanche découvre qu'elle vivait sur un canal recouvert qui avait été utilisé comme décharge pour une grande quantité de déchets toxiques (Levine, 1982). Dans le second cas, datant de 1982, les habitants de la communauté noire de Warren

des alternatives et des solutions à l'exposition disproportionnée aux risques environnementaux qu'ils subissaient, leur zone de résidence étant systématiquement choisie pour le dépôt de déchets, enterrés ou incinérés. On cherchait ainsi à construire une situation de justice environnementale, terme que Bullard (*apud* Acselrad, 2004: 9) définit comme :

La recherche de traitement juste et d'implication significative de toute personne, indépendamment de sa race, de sa couleur, son origine ou genre en ce qui concerne l'élaboration, le développement, et le renforcement de politiques, lois et régulations environnementales. Par traitement juste il faut comprendre que aucun groupe de personnes, incluant ici les groupes ethniques, raciaux ou les classes, ne doit supporter une partie disproportionnée des conséquences environnementales négatives résultant des opérations industrielles, commerciales et municipales, de l'exécution de politiques et programmes fédéraux, étatiques, locaux ou tribaux, ni les conséquences résultant de l'absence ou de l'omission de ces politiques.

Selon Porto (2005 : 835), le Mouvement pour la Justice Environnementale constitue un exemple important de résistance au modèle capitaliste mondialisé qui utilise sa liberté d'investissements croissante dans différentes régions et pays pour inhiber la construction de paramètres sociaux, environnementaux, sanitaires et culturels qui orienteraient le développement économique et technologique.

En 1991, les « 17 principes de la Justice Environnementale » ont été approuvés, établissant un agenda national avec pour but de redessiner la politique environnementale des États-Unis de façon à incorporer l'ordre du jour des « minorités » : communautés amérindiennes, latines, afro et sino-américaines. Ceci a constitué un fait marquant pour la consolidation du mouvement pour la justice environnementale. En effet, à partir de là, ont été dessinés les contours d'un réseau multiculturel et multi-racial constitué nationalement, et qui actuellement possède une dimension qui va au-delà des États-Unis, articulant des entités de droits civils, des groupes communautaires, des organisations de travailleurs, des églises et des intellectuels de différents pays. La Charte des principes présentée en 1991 fait ressortir la nécessité de ré-inverser les logiques de colonisation et d'oppression politique, économique et culturelle qui ont marqué les cinq siècles de colonisation sur le continent (Porto, 2005 : 835), ce qui démontre clairement l'établissement de relations entre questions sociales et environnementales, caractéristique de ce mouvement.

County en Caroline du Nord, découvrirent que un remblai contenant du bifénil polychloré avait été installé dans leur zone de résidence.(Bullard, 2004: 45).

Au Brésil, le Mouvement pour la Justice Environnementale- même si beaucoup de cas pourraient être qualifiés d'injustice environnementale – s'est consolidé et a gagné en visibilité avec la création du Réseau Brésilien de Justice Environnementale (RBJA), réseau fondé après le colloque international sur la justice, le travail et la citoyenneté qui a eu lieu dans la ville de Niterói - Rio de Janeiro, en 2001². Herculano (2002) montre qu'un des motifs de la réalisation de ce colloque est l'hypothèse que le mouvement environnementaliste brésilien aurait un grand potentiel de renouvellement et d'expansion de sa portée sociale, ce qui pourrait être obtenu à travers la solidarisation et l'association avec les couches pauvres et marginalisées de la population. De plus, argumente l'auteur, en intégrant la dimension de justice environnementale, la portée de leur lutte s'en trouverait amplifiée et renouvelée, puisque il y aurait convergence vers une même lutte, pour une société durable, juste et démocratique. C'est à cette occasion que surgit l'idée du Réseau Brésilien de Justice Environnementale, et à ce moment que a été rédigée la déclaration de fondation de cette organisation.

À partir du Manifeste de fondation du Réseau Brésilien de Justice Environnementale, lors du Forum Social Mondial de 2002, ce réseau s'est consolidé en se proposant d'être un espace d'identification, de solidarisation et renforcement des principes de Justice Environnementale — «jalon conceptuel qui réunit les luttes populaires pour les droits de l'Homme, luttes pour les droits sociaux, la qualité de vie collective et la durabilité environnementale», informations que l'on peut retrouver sur la page internet de l'organisation. Dans le document mentionné, le concept de Justice Environnementale se réfère au traitement juste et à la pleine participation de tous les groupes sociaux, indépendamment de leur origine ou revenus, dans les décisions sur l'accès, l'occupation et l'utilisation des ressources naturelles sur leurs territoires.

Souhaitant se constituer comme forum de discussions, dénonciations, mobilisations stratégiques et articulation politique, formuler des alternatives et potentialiser des actions de résistance aux situations d'injustice environnementale, le RBJA prend corps à travers l'articulation de mouvements sociaux, entités environnementales, Organisations Non Gouvernementales, associations d'habitants, syndicats, chercheurs universitaires et institutions de recherche/enseignement.

L'année de la fondation du Réseau en 2002, Acserald se demandait quelles

2 Le colloque s'est déroulée entre le 24 et le 27 Septembre 2001 et a été organisé à partir d'une initiative conjointe qui réunissait diverses entités comme la Fase, l'Universidade Federal Fluminense (UFF), l' Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), la Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) et la Central Única dos Trabalhadores (CUT). A cette occasion, près de 120 personnes se réunirent, parmi lesquels des invités des États-Unis, du Chili et de l'Uruguay (Porto, 2005 : 836).

étaient les circonstances qui avaient conduit à la création d'un réseau brésilien lié à la thématique de la justice environnementale. Dans le texte intitulé « Justice Environnementale : y a-t-il quelque chose de nouveau qui justifie le Réseau? » (Acserald, 2002), l'auteur montre que la compréhension du cadre politique qui a justifié la création de ce réseau est une question cruciale, émanant des auteurs de la RBJA eux-mêmes. A mesure que nombre d'entités brésiliennes développent des campagnes sur l'environnement articulées aux luttes pour la justice sociale, Acserald pose la question de savoir quel était le contexte justifiant la réalisation, à ce moment-là, d'un réseau visant à concentrer les efforts de dénonciations et confrontation de l'inégalité environnementale caractéristique du modèle actuel de développement du pays. Pour l'auteur (Acserald, 2002) :

Le Réseau répond aux circonstances politiques suivantes : a- la nécessité d'obtenir une plus grande adhésion aux luttes environnementales à l'intérieur du mouvement syndical, acteur décisif – et, jusqu'à maintenant, manifestement peu mobilisé – pour obtenir des changements substantiels dans les modèles technologiques et localisés du modèle productif, combattant ses impacts préjudiciables pour la santé de l'environnement et du travailleur; b- la possibilité d'offrir, à travers la configuration spécifique des luttes pour la justice environnementale, une résistance stratégique au principal atout dont a bénéficié, durant les dernières années, les capitaux mondialisés pour détruire les droits et défaire les normes environnementales - c'est-à-dire une liberté démesurée de localiser et délocaliser ses investissements dans l'espace mondial.

Le RBJA surgit ainsi avec le but d'ajouter encore une catégorie à une lutte construite par plusieurs voix et de telle forme que, de manière stratégique, elle mette en place une résistance au mode d'action du modèle capitaliste mondialisé. Le mot articulation apparaît comme le mot d'ordre de le RBJA et a été sa principale fonction : articuler les mouvements sociaux qui luttent contre les injustices environnementale (même si cette terminologie n'est pas assumée), articuler les revendications pour la justice sociale avec les problèmes environnementaux au Brésil et autres pays de l'Amérique Latine. Le RBJA se charge de certains des objectifs principaux liés à l'identification et la dénonciation de cas d'injustice environnementale, ainsi qu'à l'établissement d'alliances entre différents acteurs collectifs et à l'aide et le développement d'actions visant effectivement à combattre l'injustice environnementale et mettre en place un état de justice environnementale.

Orientée par ces objectifs, depuis sa création, le réseau développe d'innombrables actions par le biais de campagnes et mouvements sociaux et de la création et le maintien de groupes de travail (GT) sur des thèmes pertinents pour la

thématique de la justice environnementale. Parmi les campagnes et les mouvements que le RBJA appuie et divulgue, on trouve des situations diverses en différentes régions du Brésil, concernant autant le milieu urbain que le milieu rural. Ainsi, le réseau appuie des actions en défense de la rivière Xingu et manifeste sa solidarité aux peuples indigènes, aux femmes et aux mouvements ruraux et aux groupes quilombolas, mais il signe également des manifestes contre l'incinération et co-incinération de déchets qui atteignent les populations les plus pauvres des centres urbains.

Les groupes de travail organisés par le RBJA sont également une forme importante d'action d'organisation, dans la mesure où, à partir de ceux-ci, des matériaux théoriques sur chacune des thématiques en question sont produits et des cas pratiques et stratégies d'appui aux individus concernés sont débattus. En 2003 a été conçu le GT [Produits] Chimiques, forum visant l'articulation de processus politiques de résistance et d'actions concernant les impacts sociaux-environnementaux provenant de la pollution, ainsi que la contamination des êtres humains, entraînant des problèmes de santé et, par conséquent, d'économie et de cohabitation sociale. En 2005 a été créé le GT Racisme Environnemental, visant à réunir les dénonciations et définir les stratégies de combat aux injustices environnementales qui touchent principalement les groupes ethniques vulnérables. En 2007, le GT Articulation Exploitation Minière et Sidérurgie (AMS) est constitué à partir des entités liées au RBJA avec le but de prêter conseil à ceux qui sont engagés dans des conflits liés au complexe minier-sidérurgique sur leur territoire.

2. Participation et Justice environnementale

Les activités développées par le Réseau Brésilien de Justice Environnementale représentent des formes d'action quotidiennes conjointement avec les différents mouvements qui, sous de multiples formes et impliquant de multiples acteurs, agissent contre les situations d'injustice environnementale ou dans la recherche de justice environnementale. Cette recherche possède un côté participatif fort, dans la mesure où l'idée même mobilisée par le concept de justice environnementale touche l'engagement significatif des acteurs sociaux – dans sa diversité d'êtres et de connaissances – dans les décisions concernant l'environnement considéré comme un tout.

Actuellement, la participation du public aussi bien dans les projets de développement que dans les actions susceptibles de produire des modifications de l'environnement, constitue un facteur fondamental dans le processus de décision. Ce qui est aussi fondamental à prendre en compte, c'est que les instruments politiques et juridiques qui rendent possibles cette participation sont le fruit, dans une grande mesure, de la prise de conscience et de l'action des citoyens qui ont commencé à discuter des divers aspects de l'environnement et de son utilisation et, parmi ces questionnements, le

problème de la juste répartition des ressources et dommages environnementaux. A partir de la question : «si le monde et ses ressources sont limités, à quelles fins nous nous les approprions ? » (Acsehrad, 2004a : 7) c'est bien la revendication du droit de décisions sur les fins qui est posée par les différents mouvements qui traitent des questions de justice environnementale au Brésil. Ils utilisent l'appareil judiciaire étatique, et incorporent ainsi une composante juridique dans une stratégie politique plus grande partagée par les Mouvements Sociaux Anti Mondialisation (MSAGs)³. Il se constitue ainsi une opposition à la mondialisation hégémonique ou, selon les mots de Boaventura de Sousa Santos, (2003 : 27) une mondialisation contre hégémonique.

On part de l'hypothèse que ces mouvements sociaux agissent comme des acteurs d'importance fondamentale tant dans la construction que dans le renforcement et le perfectionnement des mécanismes d'intervention de l'État dans les conflits socio-environnementaux. Le droit est, dans ce contexte, un instrument qui possède des mécanismes permettant à ces mouvements de réussir à moduler les effets de l'intervention de l'État.

A travers ces différents instruments et la (ré)affirmation que les mécanismes de participation dans le droit sont nécessaires, voire indispensables, les luttes pour la justice environnementale s'insèrent dans les mouvements qui mettent en cause le modèle hégémonique de démocratie, plaidant pour une démocratie participative de base (Santos, 2005:17). Dans ce contexte, par le biais de la participation sociale, on invoque la possibilité de l'usage contre hégémonique (la recherche pour la justice environnementale) d'un instrument hégémonique (le droit). Nous verrons comment cette articulation s'est réalisée dans le contexte brésilien à travers les mécanismes permettant la participation en ce qui concerne le droit environnemental, pour comprendre l'utilisation de cet instrument dans la recherche de justice environnementale.

3. Participation et droit environnemental : le cas du Brésil

L'analyse de la trajectoire démocratique brésilienne a conduit divers auteurs

3 La référence aux mouvements sociaux anti-mondialisation apparaît ici de façon à embrasser un large ensemble de mouvements sociaux actuels, étant donné que, comme le souligne Escobar (2003 : 613), « grand nombre de mouvements sociaux de nos jours peuvent être vus soit comme en confrontation directe à la mondialisation, soit comme étant impliqués dans des luttes qui d'une forme ou d'une autre sont liés à des antagonismes sociaux engendrés par la mondialisation. Nous pouvons parler ainsi d'un ensemble de MSAGs qui inclurait aussi bien les mouvements qui se définissent explicitement comme tels (...) que les luttes apparemment localisées qui d'une certaine façon confrontent les aspects de la mondialisation capitaliste néolibérale».

(Santos e Avritzer, 2003; Dagnino e Tatagiba, 2007) à identifier une transition marquée par le passage d'un régime autoritaire – et caractérisé par la faible participation citoyenne – à une situation de grande mobilisation des citoyens, où la combinaison entre interactions politiques et civiles a engendré de nouvelles institutions participatives. Le Brésil est devenu ainsi un pays dans lequel le scénario politique est caractérisé par des institutions mondialement connues pour leur capacité de redistribution des bénéfices publics et pour la participation des couches pauvres de la population. Elles permettent, selon Avritzer (2009:1), l'expansion de la citoyenneté au delà du niveau local, créant des possibilités de délibération des nouvelles demandes pour les droits et services urbains, et redistribuant le pouvoir entre les autorités locales et centrales.

Les expériences participatives menées dans les années 1980 seraient le fruit d'un ample processus de mobilisation sociale, et donc déterminées par la capacité démontrée par les mouvements sociaux d'explicitier les demandes relatives à la nécessité de redistribution des biens publics et à la formulation de politiques publiques. Il émergerait ainsi dans la société brésilienne une participation citoyenne configurée soit par les pratiques des mouvements organisés, par les entités civiles ou simplement des citoyens, dans une mobilisation engagée à travers des forums et des espaces publics différenciés, marqués par l'approche des droits et demandes collectives, étant donné que, dans ces espaces, ceux-ci sont considérés comme des questions devant être incluses dans l'agenda public (Jacobi et Bardi, 2007 : 238). Ainsi, les mouvements sociaux organisés seraient les créateurs d'un nouvel agenda qui a inclus dans le processus de démocratisation la nécessité de satisfaire et de garantir les droits sociaux basiques, ceux-ci constituant une forte composante de la conquête citoyenne. Cette dynamique serait un des facteurs déterminants de la multiplication des espaces de participation et de la mise en œuvre de l'engagement des acteurs sociaux et de l'exercice de la citoyenneté, ce que mettent en évidence Jacobi et Bardi (2007 : 238) :

La constitution de citoyens se consolide à partir du changement des pratiques sociales existantes et dans la constitution de nouvelles formes de références, qui ont dans la participation une composante essentielle. Ceci apparaît dans la mesure où l'impact de ces pratiques dans la constitution d'une arène sociale en expansion permet aux sujets sociaux actifs de comprendre que la multiplication de pratiques démocratisantes peut engendrer des changements dans la vie quotidienne.

A partir de la publication de la Constitution de la République Fédérale du Brésil en 1988 – intitulée à ce moment-là constitution citoyenne – promulguée après une longue période de suspension des libertés démocratiques, les formes de participation citoyenne ont été élargies et approfondies dans l'État du Brésil, avec une importance donnée au thème environnemental dont la complexité trans-disciplinaire et trans-échelle

a fait émerger divers instruments et institutions participatives innovatrices dans le pays.

La Constitution traite largement du thème environnemental, lui dédiant un chapitre spécifique dans la partie sur les droits sociaux, en plus des diverses citations dans le texte constitutionnel⁴. La Constitution de 1988 accorde une grande attention à la répartition de compétences⁵ entre les entités de la fédération⁶ brésilienne, rendant plus grande la décentralisation et renforçant le rôle des États et Communes. En ce qui concerne les compétences environnementales, il a été décidé que la responsabilité serait partagée entre les entités de la Fédération (Union, États et Communes) tant dans le champ législatif que dans l'exécution de la politique environnementale brésilienne. Dans le cadre des compétences partagées, il faut adopter les principes de la coopération et de la prépondérance de l'intérêt, qu'il soit national, régional ou local.

Ainsi le pouvoir constituant brésilien a pu envisager la participation active et coopérative des divers niveaux du gouvernement dans l'action pour la protection de l'environnement, ainsi que la décentralisation de la gestion publique environnementale. Cependant, la pratique démontre l'apparition de conflits de compétences, soit négatifs soit positifs, révélant par exemple que l'organisation de la police brésilienne suit une logique centralisée.

Le dispositif constitutionnel qui traite du droit à un milieu environnemental équilibré (art. 225) stipule qu'il est du devoir du Pouvoir Public, pris dans son ensemble, et à la collectivité des citoyens brésiliens de prendre les mesures nécessaires à la préservation de l'environnement pour les générations présentes et futures, ce qui montre la nécessité de la participation des entités publiques et des citoyens dans les questions environnementales.

On trouve également dans le texte constitutionnel les bases de l'articulation entre la question de l'accès à la terre et le droit à la ville et à l'environnement, ce qui comprend la variable environnementale dans le cadre de la fonction sociale de la propriété rurale et urbaine⁷. On note également la référence expresse à l'environnement

4 Sur un traitement détaillé du droit environnemental constitutionnel brésilien, consulter Silva, 2004).

5 Comme l'observe José Afonso da Silva : La compétence est la faculté juridiquement attribuée à une entité, à un organe ou un agent du Pouvoir Public pour émettre des décisions. Les compétences sont les diverses modalités de pouvoir dont se servent les organes ou les entités étatiques pour accomplir leurs fonctions (*apud* Freitas, 2000).

6 L'état Fédéral s'oppose à l'État Unitaire et se caractérise par la décentralisation du pouvoir politique et par la participation des États membres dans le gouvernement central, à travers ses représentants. Les États de la fédération doivent pouvoir bénéficier d'une autonomie et d'une indépendance leur permettant de s'auto-gouverner et de s'auto-organiser au niveau législatif, administratif et politique.

7 Interprétation conforme à la Constitution à partir de la combinaison des dispositions suivantes : art. 5°, XXII e XXIII; art. 186, I e II e; art. 182, §2°, CRFB, 1988.

dans les dispositifs relatifs à l'implantation de l'ordre économique (art. 170, II, III e VI) et dans les politiques de santé (art. 200, VIII), démontrant la relation indissociable entre l'environnement et les autres secteurs de la vie sociale.

S'est produit ainsi une véritable révolution dans le champ traditionnel du droit, obligeant le législateur infra-constitutionnel et les interprètes à revoir les instruments classiques de droit privés et les conservateurs du Droit. De cette façon, d'innombrables possibilités d'usage contre-hégémonique et cosmopolite du droit environnemental se matérialisent.

Un autre facteur extrêmement pertinent concernant le texte constitutionnel a été l'attribution de pouvoirs au Ministère Public de la tutelle juridictionnelle de l'environnement en tant que représentant de l'intérêt public. Aussi bien le Ministère Public Fédéral que les Ministères Publics des États sont des acteurs actifs et indispensables dans les actions de fiscalisation et judiciarisation du caractère conflictuel de l'environnement au Brésil. Il faut souligner que son action est réalisée de façon coopérative, sinon conjointement avec les organisations de la société civile⁸.

Pour l'exercice juridictionnel en matière environnementale, le texte constitutionnel traite expressément d'actions judiciaires déterminées de défense des intérêts diffus, tels que : l'Action Populaire, le Mandat de Sécurité et l'Action Civile Publique dont l'office et la procédure sont faits de façon différenciée (Mirra, 2002) et dont la légitimité active est assez élargie, ce qui inclut le Ministère Public et les ONG environnementales.

Toutes ces références à la question environnementale peuvent être considérées comme un processus d'écologisation du texte constitutionnel [qui] apporte une certaine saveur hérétique quand on propose la recette solidariste – temporelle et matériellement amplifiée (et pour cela même prisonnière d'attributs utopiques) «du *nous-tous-en-faveur-de-la-planète* » (Benjamin, 2007).⁹

Il faut souligner que la Constitution a été publiée presque une décennie après la publication de la Loi Fédérale qui institua la Politique Nationale de l'Environnement (PNMA). En se conformant au principe fédéraliste, il s'est institué un processus précurseur systémique et intégré, il constitue une charpente institutionnelle à la gestion

8 Sur le rôle et l'importance de l'action du Ministère Public brésilien dans la tutelle de l'environnement, consulter Milaré, 2007.

9 Selon l'auteur, le cadre complexe d'aspirations individuelles et sociales qui caractérisent ce qu'on appelle la société de risque, fait émerger de nouvelles catégories d'attentes (et donc des droits), dont les contours divergent de la formule classique *moi-contre-l'État* et de sa version *nous-contre-l'État*.

de l'environnement sur tout le territoire brésilien et il cherche à impliquer tous les acteurs, publics et privés, mis en relation. (Carvalho, 2010a).

Cette loi d'ampleur nationale est un point de repère dans le Droit Environnemental Brésilien, dans la mesure où il a été le premier à traiter systématiquement du sujet et dont le texte était particulièrement novateur pour son époque. La Loi de PNMA a créé un Système National de l'Environnement (SISNAMA), structure politique-administrative composée d'organes et entités de protection de l'environnement à tous les niveaux de la fédération brésilienne en articulation avec une action coordonnée, déterminée et coopérative visant le développement durable aux niveaux local, régional et national dans l'exécution des instruments de gestion de l'environnement.

On utilise le mot système dans le sens d'une structure harmonieuse avec le but d'établir une intégration efficace des éléments qui le compose (Machado, 2004). Il s'agit d'une proposition qui assure aux différentes instances d'exercer des rôles distincts, c'est-à-dire, un organe du gouvernement destiné à la planification stratégique et à la structuration de politiques environnementales, un organe exécutif, technique et fiscalisateur des politiques et normes établies et d'un organe collégial et participatif qui délibère des dites normes (Carvalho, 2010a).

Le SISNAMA se compose du Ministère de l'Environnement (MMA), le Conseil National de l'Environnement (CONAMA) et les autres organes ou entités intégrantes de l'Administration Publique Fédérale et des Administrations Publiques Étatales et Municipales qui agissent en matière environnementale.

Le CONAMA est un conseil normatif et délibératif dont la composition comprend des représentants gouvernementaux de différentes sphères (organes environnementaux ou de thème transversaux) et de la société civile (représentants d'initiative privée, organes représentatifs des classes sociales, représentants des travailleurs, et ONG..

Dans le cadre fédéral, l'organe technique, exécutif de la politique nationale est l'Institut Brésilien de l'Environnement et des Ressources Renouvelables (IBAMA), créé en 1989.¹⁰ S'ajoutent divers organes généraux et spécialisés dans les thèmes

10 Actuellement, il existe d'autres organes fédéraux qui composent le système fédéral et qui se consacrent à des thèmes précis tels que : l'Institut Chico Mendes de Conservation de la Biodiversité (ICMBio), créé en 2007, le Service des Forêts Brésilien (SFB), créé en 2006 ; l'Agence Nationale de l'Eau (ANA), créée en 2000 ; le Conseil National des Ressources Hydriques (CNRH), créé en 1997 ; ainsi que divers Comités de Bassin Hydrographique fédéraux.

environnementaux dans les structures administratives des 26 états brésiliens et dans les milliers de communes qui l'intègrent et dont les administrations ne se reflètent pas nécessairement dans la structure proposée par PNMA, étant donnée l'autonomie des entités fédérées. Cela démontre la complexité des diverses sphères publiques dans la prise de décision au Brésil.

L'absence de parité entre les structures administratives des différentes entités ne constitue pas un problème du point de vue systématique, au contraire, la superposition non compétitive de sphères décisionnelles est constitutive des états fédéraux. L'idéal coopératif dans le cadre des compétences communes, comme c'est le cas pour l'environnement, serait un principe directeur du système. La pratique révèle cependant une bien plus grande compétition entre les systèmes.

Un exemple paradigmatique est le cas de la gestion des eaux au Brésil. En 1997 a été publiée la Loi Fédérale qui a institué la Police Nationale des Ressources Hydriques (PNRH) et le Système National de Gestion des Ressources Hydriques (SNGRH). Au travers de cette loi, le Secrétariat des ressources Hydriques et le Conseil National des Ressources Hydriques (CNRH) ont été créés. Ils sont de nature participative, normative, consultative et délibérative. La PNRH a déterminé la création d'organes étatiques de gestion des eaux basés sur le même modèle et la création d'organes participatifs et délibératifs de gestion des bassins hydrographiques (fédéraux et étatiques).

La PNMA établit l'adoption d'instruments d'exécution tels que l'Étude Préalable de l'Impact Environnemental et son Rapport de l'Impact Environnemental (EIA-RIMA) réalisé dans le processus de licence environnementale d'entreprises potentiellement polluantes. Dans le cadre de EIA-RIMA, la participation active de la société civile est définie, spécialement dans la réalisation des Audiences Publiques, de nature consultative.

Depuis la publication de la Constitution Fédérale, divers actes normatifs infra-constitutionnels qui occasionnent la création d'institutions publiques ou hybrides de gestion de l'environnement à caractère participatif ou délibératif ont été publiés. Des instruments de gestion environnemental prévoient la consultation de la population en général ou des populations affectées par des entreprises identifiées comme potentiellement polluantes.

La multiplication des alternatives ou opportunités de participation en matière environnementale au Brésil montre, d'un côté la formation, même si encore embryonnaire d'une démocratie environnementale dans le pays et de la constitution d'une véritable citoyenneté environnementale.

D'autre part, elle montre aussi les conflits de compétences dans le cadre du pouvoir public, la non-conformité des déterminations normatives aussi bien par l'État que par l'initiative privée et les difficultés de réalisation de la participation dans les forums hybrides, mis en évidence par la forte judiciarisation des conflits environnementaux et par la tendance à la création d'institutions techniques scientifiques centralisatrices substituant les organes consultatifs dénoncés comme incapables et inefficaces.

Droit et Justice environnementaux : considérations finales

Les mouvements dits environnementaux ont utilisé différentes stratégies pour la consécration des normes protectrices de l'environnement et ont abouti à la revendication du droit à un milieu écologiquement équilibré comme un droit fondamental. Ces mouvements agissent aussi en faveur de la démocratisation des agences publiques responsables de la régulation technique en la matière et pour l'exécution et la fiscalisation des normes environnementales. Cette lutte, en articulation avec la pression internationale – en réaction à la crise dite environnementale (Soares, 2001), a fait émerger et se développer un droit environnemental extrêmement avancé (Silva, 2004) et potentiellement émancipateur au Brésil. La prolifération sans précédent de normes environnementales et arrangements institutionnels pour réglementer le sujet ne correspond pas à l'amélioration des situations de dégradation environnementale dans le pays, au contraire, la situation s'aggrave à grande vitesse, ce qui pèse sur certaines avancées ponctuelles dans des secteurs déterminés ou dans des localités du pays. A cela s'ajoute le problème de l'inégalité sociale dans les pays qui conduit à une distribution injuste des dommages et des risques causés par la dégradation environnementale.

Ce contexte d'importante réglementation progressiste et démocratisante de faible efficacité a généré un immense processus de judiciarisation de conflits environnementaux. C'est une stratégie forte des mouvements sociaux, spécialement avec l'appui du ministère public, pour tenter de faire valoir les préceptes légaux.

Plus récemment, on note l'articulation des mouvements environnementaux mentionnés précédemment, (auxquels il faut ajouter les ONG et la communauté scientifique) avec les différents mouvements sociaux qui sont en relation avec les autres luttes dans le contexte du cosmopolitisme subalterne (mouvements de genre, luttes pour l'accès à la terre, justice urbaine, minorités ethniques, etc.) et peut s'identifier dans les divers mouvements sociaux au Brésil, la mobilisation de la bannière environnementale. Dans ce sens, et gardant à l'esprit l'aspect trans-échelle, trans-frontières et trans-disciplinaire de l'environnement, les mouvements et luttes démontrent une grande capacité d'articulation entre les questions environnementales et les demandes d'inclusion

de l'ensemble de la société civile dans le contrat social environnemental à travers l'usage contre hégémonique de l'état de droit. Il s'agit d'une lutte centrée sur la réalisation d'une citoyenneté environnementale effective.

Le Mouvement pour la Justice Environnementale peut être compris comme le résultat d'un processus récent d'articulation entre les demandes variées d'émancipation sociale liées à la question environnementale qui possède dans l'usage contre-hégémonique du Droit Environnemental une composante de sa stratégie.

Ce choix de l'utilisation du droit environnemental comme stratégie de lutte et articulation entre les mouvements sociaux avec pour objectifs des luttes si diverses – mais en même temps convergentes – garde une relation avec l'environnementalisation même de la société contemporaine. L'environnement est un bien de la vie qui conditionne la réalisation des autres et qui rencontre dans la dimension collective sa réalisation. L'environnement est une problématique qui concerne toutes les sciences, les peuples et échelles et cet emboîtement absolu avec la vie dans sa globalité et chacune de ses spécificités dénote la difficulté de définir une politique permettant de gérer la conflictualité qui lui est inhérente.

Pour cette raison, le traitement juridique de la question – le Droit est la branche des sciences humaines dont le but primordial est la gestion des conflits - s'est faite de manière à considérer le droit environnemental comme un droit fondamental¹¹, de nature diffuse, c'est-à-dire, dont la titularité (ce terme ne me semble pas approprié) est individuelle et collective, ce qui inclut les générations futures, mais ce qui veut dire aussi que sa défense et sa préservation ne peuvent être construites que collectivement et avec la participation des différents acteurs sociaux.

Il s'agit d'un droit/devoir dont l'exercice collectif est impérieux et inaliénable. De là surgit la relation entre environnement et société, qui au sein de la lutte pour la justice environnementale se consolide dans le binôme droit environnemental et participation sociale.

Références Bibliographiques

Acserald, Henri (2002), «Justiça Ambiental : há algo de novo que justifique a Rede?», Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Tribuna de Debates Março de 2002. Disponible en :

11 Au Brésil, la reconnaissance de la positivisation constitutionnelle du droit fondamental à un milieu environnemental équilibré s'est réalisé via la jurisprudence du Tribunal Suprême Fédéral (STF, 1998).

<http://www.justicaambiental.org.br/projetos/clientes/noar/noar/UserFiles/17/File/JAhaalgodenovo.pdf>

Acselrad, Henri (org.) (2004a), *Conflitos ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro : Relume Dumará.

Acselrad, Henri (2004b), «Justiça Ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas» In Acselrad, Henri; Herculano, Selene; Pádua, José Augusto, *Justiça Ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro : Relume Dumará.

Avritzer, Leonardo (2009), *Participatory Institutions in Democratic Brazil*. Whashington e Baltimore : Woodrow Wilson Center Press, John Hopkins University Press.

Benjamin, Antônio Herman (2007); «A constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira» In Gomes Canotilho, José J. *et al.* (org). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo : Saraiva, p. 57-130.

Bullard, Robert (2004), «Enfrentando o racismo ambiental no século XXI» In Acselrad, Henri; Herculano, Selene; Pádua, José Augusto, *Justiça Ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro : Relume Dumará, p. 40-68.

Carvalho, Lidiane (2011a), «Neo-republicanismo e democracia participativa no Brasil Análise do caso da gestão das águas», Congresso da Associação Latino Americana de Sociologia (ALAS), Recife, Setembro.

Carvalho, Lidiane (2011b), «Sinalizações para um direito ambiental emancipatório», pas encore publié.

Dagnino, Evelina ; Tatagiba, Luciana (2007), *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó : Argos.

Escobar, Arturo (2003), «Actores, redes e novos produtores de conhecimento: os movimentos sociais e a transição paradigmática nas ciências», In: Santos, Boaventura e Sousa, *Conhecimento Prudente para uma Vida Decente*. Porto : Edições Afrontamento, 605-630.

Freitas, Vladimir Passos de (2000), *A Constituição Federal e a efetividade das normas ambientais*. São Paulo : Revista dos Tribunais.

Herculano, Selene (2002), Riscos e desigualdade social: a temática da Justiça Ambiental e sua construção no Brasil, I Encontro da ANPPAS – Indaiatuba, São Paulo, GT Teoria e Ambiente. Disponível em : http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/Selene%20Herculano.pdf

Jacobi, Pedro Roberto; Berbi, Fabiana (2007), «Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil», In *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244.

Levine, Adeline (1982), *Love Canal : science, politics, and people*. Lexington, Massachusetts : Lexington Books.

Machado, Paulo Affonso L. (2004). *Direito Ambiental Brasileiro*. 12ª Ed. São Paulo : Malheiros.

Milaré, Édis (2007). *Direito do Ambiente : doutrina, jurisprudência e glossário*, 5ª Ed., São Paulo : Editora Revista dos Tribunais.

Mirra, Álvaro Luis V. (2002). *Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente*. São Paulo : Juarez de Oliveira.

Porto, Marcelo Firpo (2005), «Saúde do trabalhador e o desafio ambiental : contribuições do enfoque ecossocial, da ecologia política e do movimento pela justiça ambiental», In *Ciência e saúde coletiva*, 10(4), 829-839.

Santos, Boaventura de Sousa (2003), «Poderá o Direito ser emancipatório ?», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 65, p. 3-76.

Santos, Boaventura de Sousa ; Avritzer, Leonardo (2003), «Introdução : para ampliar o cânone democrático», In Santos, Boaventura de Sousa Santos ; Avritzer, Leonardo (orgs.), *Democratizar a democracia : os caminhos da democracia participativa*. Porto : Edições Afrontamento.

Santos, Boaventura de Sousa (2005), «A crítica da governação neoliberal: O Fórum social mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna», In : *Revista Crítica de Ciências Sociais*, p. 7-44.

Silva, José Afonso (2004), *Direito Ambiental Constitucional*, 4ª Ed., São Paulo: Malheiros.

Soares, Guido Fernando S. (2001), *Direito Internacional do meio ambiente: emergência, obrigações e responsabilidades*. São Paulo : Atlas.

STF - Supremo Tribunal Federal (1998), Acórdão em Mandado de Segurança, MS 22.164/SP, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 05/10 In : *Revista Trimestral de Jurisprudência*, n. 164. Brasília : Supremo Tribunal Federal, pp. 158 a 174.

www.justicaambiental.org.br