



RADE

**Revue Africaine de Droit de l'Environnement
African Journal of Environmental Law**

**La protection de l'environnement par les juridictions
africaines : avancées nationales et régionales**

En hommage au professeur Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ



N° 05 • 2020

RADE

**Revue Africaine de Droit de l'Environnement
African Journal of Environmental Law**

**La protection de l'environnement par les juridictions
africaines : avancées nationales et régionales**



#UNIVERSITÉSENGHOR
université internationale de langue française
au service du développement africain



N° 05 • 2020

La Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE) entend favoriser l'essor du droit de l'environnement et renforcer son effectivité en Afrique, au moyen notamment de la promotion de la doctrine, de la diffusion d'informations et du partage d'expériences et de bonnes pratiques. Placée sous l'égide de la Commission mondiale du droit de l'environnement (CMDE) de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), la RADE bénéficie du soutien financier de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), organe subsidiaire de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), et de l'appui logistique de l'Université Senghor d'Alexandrie, opérateur direct de la Francophonie.

Comité Scientifique

Président : Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ †, Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3

Membres :

Antonio BENJAMIN, Président de la Commission mondiale du droit de l'environnement de l'UICN

Fatimata DIA, Experte juriste environnementaliste

Delphine Édith EMMANUEL-ADOUKI, Professeure à l'Université Marien Ngouabi

Amidou GARANÉ, Maître-assistant à l'Université de Ouagadougou 2

Maurice KAMTO, Professeur à l'Université de Yaoundé II

Sophie LAVALLÉE, Professeure à l'Université de Laval

Ibrahima LY, Professeur à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Mohamed Ali MEKOUAR, Vice-président du Centre international de droit comparé de l'environnement

Jean-Pierre NDOUTOUM, Directeur de l'Institut de la Francophonie pour le développement durable

Lionelle NGO-SAMNICK, Spécialiste de programmes, Institut de la Francophonie pour le développement durable

Michel PRIEUR, Professeur émérite à l'Université de Limoges

Saholy RAMBININTSAOTRA, Maître de conférences à l'Université d'Antananarivo

Yacouba SAVADOGO, Conseiller Technique du Ministre de l'Environnement du Burkina Faso, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement

Martin YELKOUNI, Directeur du Département Environnement, Université Senghor d'Alexandrie

Coordination

Émile-Derlin KEMFOUET, Docteur en droit public, Coordonnateur du présent numéro

Secrétariat

Marina BAMBARA ZONGO, Doctorante, Université Cheikh Anta Diop de Dakar

Yacouba SAVADOGO, Conseiller technique du Ministre de l'environnement du Burkina Faso, Coordonnateur du Réseau de l'Afrique francophone des juristes de l'environnement

Alimenta SILUE, Juriste environnementaliste, Consultante en développement durable

Conception graphique

CreativeCom, Dakar, Sénégal

Impression : Presses Universitaires de Ouagadougou - Tirage : 100 exemplaires - Volume : 232 pages

Édité au Sénégal, Novembre 2020

ISSN : 2308-2259

SOMMAIRE

Avant-propos	7
<i>Émile-Derlin KEMFOUET</i>	
In memoriam – Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ	9
<i>Mohamed Ali MEKOUAR</i>	
PERSPECTIVES RÉGIONALES ET SOUS-RÉGIONALES	
L'accessibilité de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples aux acteurs non-étatiques, un gage de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique ?	17
<i>Kablan Jean-Michel ATTA</i>	
L'accès des citoyens à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : atout ou obstacle à la protection des droits fondamentaux ?	29
<i>Marie NGO NONGA-NLOM</i>	
La protection des droits environnementaux des peuples et communautés locales par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples : cas des peuples Ogoni et Endorois	41
<i>Sandaogo Antoine KABORÉ</i>	
La reconnaissance des liens intrinsèque entre peuples autochtones et nature par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples	55
<i>Bocar KANTÉ</i>	
L'irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence des Cours de justice de la EAC et de la CEDEAO	65
<i>Émile-Derlin KEMFOUET</i>	
Problématique de la protection de l'environnement par la Cour de justice de l'UEMOA	77
<i>Hamidou YAMÉOGO</i>	
La protection du droit à un environnement sain devant la Cour de justice de la CEDEAO	87
<i>Palakwindé Ted Rodrigue BILGHO</i>	
Les juridictions des États ouest-africains francophones à l'épreuve de la répression des infractions environnementales : avancées, stagnation ou reculs	97
<i>Patrice EBAH</i>	
De l'inefficacité du contentieux forestier en Afrique centrale	107
<i>Samuel NGUIFFO</i>	

Cours et tribunaux de l'environnement : note de lecture dans le contexte africain 115
Mohamed Ali MEKOUAR

ÉCLAIRAGES NATIONAUX

Le contentieux civil de l'environnement en Afrique centrale : les cas du Cameroun et de la République démocratique du Congo 127
Parfait OUMBA

Le juge ivoirien et l'environnement 139
Hermann FOUA

L'évolution de la réponse pénale aux infractions environnementales devant les juridictions judiciaires au Bénin 149
Pulchérie DONOUMASSOU

L'institution judiciaire pénale à l'aune de la complexité du système répressif des atteintes environnementales en droit camerounais 159
Fabrice Roland BIKIÉ et Natacha Hermine NGO NLEP-BODIONG

Les règles communautaires de protection de l'environnement et l'office du juge national : l'exemple de la République du Congo 171
Edson Wencelah TONI KOUMBA et Brice Séverin PONGUI

Les tendances de la jurisprudence administrative camerounaise en matière d'environnement 181
André NYETAM TAMGA

Poursuites judiciaires en matière de criminalité faunique : analyse de jugements rendus en République démocratique du Congo 191
Cléo MASHINI MWATHA et Alain Parfait NGULUNGU

La protection de la faune sauvage par les juridictions de l'ordre judiciaire au Cameroun 203
Eléazar Michel NKOUÉ

Les préoccupations environnementales devant le juge judiciaire au Cameroun 211
Maginnot ABANDA AMANYA

VARIA

Protection de l'environnement dans l'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine 223
Franck Lévy MOUSSAVOU

Avant-propos

Le présent volume de la *Revue africaine de droit de l'environnement* réunit une vingtaine de contributions en hommage à Stéphane Doumbé-Billé, sur le thème suivant : « La protection de l'environnement par les juridictions africaines : avancées nationales et régionales ».

Ce thème choisi du vivant du dédicataire décédé malheureusement le 7 janvier 2020 et dont l'auteur des présentes lignes a eu la lourde charge d'assurer la coordination¹, s'inscrit dans la mouvance contemporaine des études portant sur l'effectivité du droit de l'environnement. En effet, au nombre des thérapies proposées contre les nombreux « phénomènes d'ineffectivité »² dont souffre ce droit et qui empêchent la pleine réalisation de son objet, figure le juge dont le rôle est devenu si prégnant que même l'ONU Environnement en a fait un sujet de préoccupation.

Il est vrai que le droit n'est pas le juge, mais un droit sans garantie juridictionnelle n'est qu'un vain mot parce qu'« abandonné au seul bon vouloir et aux intérêts contradictoires de ses sujets », s'ils daignent y prêter oreille. Ceci est particulièrement vrai pour le droit de l'environnement qui, il y a quelques décennies encore, était perçu avec une certaine curiosité par des regards condescendants y voyant une discipline subalterne à l'égard des grands thèmes traditionnels de droit public et accrochée à des rêves utopiques.

Aujourd'hui, il est heureux de constater que ce droit à l'identité clairement reconnue s'efforce de faire du juge une ressource indispensable pour jouer le rôle de gardien de la norme et garant de son application. On l'aura compris, « le droit de l'environnement est sans doute aujourd'hui la matière qui est la plus à même de révéler combien l'œuvre du juge [...] est importante, en tout cas incontournable »³. Les différentes contributions contenues dans ce volume en administrent suffisamment la preuve. Elles visent aussi bien l'œuvre des juges de certaines cours régionales que la contribution des juges nationaux.

Émile-Derlin Kemfouet Kengny
Docteur en droit public

¹ Que Monsieur le Professeur Mohamed Ali Mekouar trouve ici l'expression de ma profonde gratitude pour avoir guidé mes pas dans cette longue aventure à la fois complexe et pénible.

² J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 10^e éd., 2001, p. 137.

³ O. Lecucq, « Présentation », in O. Lecucq et S. Maljean-Dubois (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 16.



IN MEMORIAM – STÉPHANE DOUMBÉ-BILLÉ

Mohamed Ali MEKOUAR

Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE)



Stéphane Doumbé-Billé (1953-2020), trois mois avant de s'éteindre
(Photo parue dans ses *Mélanges*)

Le professeur Stéphane Doumbé-Billé a rendu son ultime souffle à l'aube du 7 janvier 2020, laissant un vide incommensurable dans les milieux juridiques désormais privés des apports inestimables de l'illustre juriste qu'il a été, comme dans les cœurs meurtris de ses proches, parent.e.s et ami.e.s, profondément atterrés par la cruelle perte d'un être particulièrement cher et précieux.

La Revue africaine de droit de l'environnement, dont Stéphane a été l'un des fondateurs enthousiastes en 2012, et dont il présidait le Comité scientifique depuis 2018, a été elle-même intimement endeuillée par son départ prématuré. Quelques jours seulement avant de s'éteindre, et quoique très affaibli par le mal qui l'a emporté, Stéphane s'était enquis des préparatifs du présent numéro de la RADE, fournissant des suggestions précises pour sa confection. Aussi est-il naturellement dédié à sa mémoire, en humble tribut à sa généreuse abnégation.

Éminemment jovial et affable, Stéphane avait le sourire radieux, l'œil vif, la voix chaleureuse, l'accolade accueillante. Homme de cœur et de culture, d'ouverture et de conviction, d'humeur et de tempérament, d'humour et d'esprit, Stéphane était tout à la fois exigeant et rigoureux, sensible et solidaire, attentionné et serviable, vif et taquin.

Juriste et philosophe de formation¹, Stéphane était un homme à la verve exubérante, à l'éloquence faconde, à la plume subtile. Il avait le sens de la formule colorée et le don de la trouvaille rare qui font inmanquablement mouche, et dont il émaillait volontiers ses propos et ses écrits.

¹ Docteur en droit public, Stéphane était aussi titulaire d'un DEA en philosophie.

Stéphane a ainsi incarné le vivant et le bon-vivant, le cérébral et le viscéral, le réfléchi et le spontané, le sacré et le profane. Sa personnalité hors du commun, charismatique et séduisante, ne laissait personne indifférent et lui a valu une myriade d'amitiés indéfectibles aux quatre coins du monde.

Un hommage appuyé a été rendu à Stéphane par le truchement des mélanges qui lui ont été opportunément consacrés. Intitulés *Droit, humanité et environnement*², ils rassemblent les contributions scientifiques d'un florilège d'ami.e.s, de collègues et de disciples provenant de nombreux pays à travers le monde. Uni.e.s par leur attachement conjoint à Stéphane, et en chaleureux témoignage collectif de reconnaissance, d'estime et d'affection, elles/ils ont tenu par le biais de cet ouvrage à honorer son œuvre riche et variée d'acteur universitaire résolument investi dans diverses disciplines juridiques, singulièrement dans les sphères du droit international, du droit de l'environnement et des droits de la personne.

Le titre des mélanges ainsi offerts à Stéphane est, à vrai dire, le reflet de sa personnalité. Celle d'un juriste écolo-humaniste mondialement respecté, celle aussi d'un artiste doué du droit qui n'a cessé de le cultiver tout au long de sa carrière, avec la même ferveur vitale, le même engouement joyeux, la même éloquence verbale, le même style raffiné – en un mot, avec le même talent créateur. L'ayant professé dans diverses universités françaises, où il a sillonné avec brio plusieurs avenues du droit public, Stéphane s'est distingué par ses enseignements et ses écrits notamment en droit international et en droit de l'environnement, autant que par le dévouement et l'énergie avec lesquels il a formé ses étudiant.e.s et encadré ses thésard.e.s.

Les multiples sujets abordés dans ces mélanges, axés sur les domaines de prédilection de leur dédicataire, éclairent un large faisceau de thématiques saillantes du droit contemporain. Leur diversité et leur actualité sont à l'image de la densité et du rayonnement du legs scientifique et pédagogique de Stéphane.

L'ironie du sort a voulu, hélas, que Stéphane n'ait pas eu la satisfaction de recevoir en mains propres les mélanges réalisés en son honneur. Bien que publiés de son vivant, ils ne lui ont été « remis » qu'à titre posthume, par l'entremise de son épouse – conjoncture apparemment sans précédent dans l'histoire des mélanges juridiques³. La cérémonie de remise, emprunte d'une émotion aigüe et inévitablement dépouillée de son cachet habituellement festif, a eu lieu le 13 février 2020, à l'issue d'une journée d'étude spécialement organisée par l'Université Jean Moulin Lyon 3 – où Stéphane a été longtemps professeur, de 1997 jusqu'à sa mort – pour lui rendre publiquement un solennel hommage⁴.

² M. A. Mekouar et M. Prieur (dir.), *Droit, humanité et environnement. Mélanges en l'honneur de Stéphane Doumbé-Billé*, Bruxelles, Bruylant, 2020, 1247 pages. L'avant-propos de cet ouvrage alimente partiellement certains passages de la présente note.

³ Il arrive que des mélanges soient posthumes à cause de la disparition du dédicataire entre leur conception et leur réalisation, ou encore parce qu'on décide de les lui offrir seulement après son décès. Mais qu'ils paraissent lorsqu'il est encore en vie et lui soient « remis » post-mortem – comme en l'occurrence – semble tout à fait inédit.

⁴ Les actes de cette journée d'étude sont accessibles sur : http://ediec.univ-lyon3.fr/fileadmin/medias/Documents_EDIEC/Publications/Cahiers_de_l_EDIEC/Journee_Stephane_Doumbé-Bille-Cahiers_EDIEC_02.pdf.



Plusieurs contributeurs aux mélanges ont inséré dans leur texte une dédicace personnelle à l'intention de Stéphane, exprimant un sentiment, évoquant un souvenir, émettant une réflexion ou formulant une appréciation. Par exemple, Jacqueline Morand-Deville a eu envers lui ces paroles extrêmement touchantes : « Bien des lieux patrimoniaux nous ont réunis, cher Stéphane, proches ou lointains, nous donnant en héritage des souvenirs toujours joyeux, comme cette croisière sur un fleuve amazonien où tu avais endossé le costume du capitaine, pour admirer le réveil, à l'aube, de plusieurs centaines de couples de perroquets [...]. Tu as, ô combien, cher Stéphane, servi le dialogue des droits et des cultures, leur universalisme aussi, et j'en appelle, pour exprimer cette communion avec le Beau, à un poète qui eut ce même parcours, François Cheng : "Face à la beauté de la nature, l'être humain est désespéré, il se sent comme un grain de poussière sans valeur. J'essaie d'inverser un peu le cours de ces pensées cyniques. Car sans mon regard, le soleil couchant, le ciel étoilé, l'arbre sont complètement inutiles. Nous avons été créés pour être l'œil et le cœur. À cause de cela, l'Univers n'est pas là pour rien, et nous non plus" »⁵.

Maurice Kamto a pour sa part mis en exergue les importants apports de Stéphane au raffermissement du droit de l'environnement, « une matière qui, il y a quelques décennies, était regardée avec suspicion, voire un certain mépris, et dont il est de ceux qui ont contribué, à force de persévérance, à asseoir le statut scientifique et la respectabilité académique : le droit de l'environnement n'est plus un simple phénomène de mode, il est devenu un champ majeur du droit substantiel (matériel) dont l'actualité de l'objet le rend indémodable »⁶. Plus spécifiquement, il a salué la contribution doctrinale de Stéphane à la promotion de la notion de développement durable et « à sa compréhension à travers la détermination de son sens et de son contenu normatif »⁷. Il n'est pas douteux, en effet, que Stéphane a finement contribué à la conceptualisation juridique du concept de développement durable, déchiffrant son émergence en lien avec le droit de l'environnement⁸ et scrutant son influence sur les droits humains⁹.

⁵ J. Morand-Deville, « Le patrimoine culturel : nationalisme, mondialisme, communionisme », in M. A. Mekouar et M. Prieur (dir.), *Droit, humanité et environnement. Mélanges en l'honneur de Stéphane Doumbé-Billé*, op. cit., pp. 1015 et 1033.

⁶ M. Kamto, « Postface », in M. A. Mekouar et M. Prieur (dir.), *Droit, humanité et environnement. Mélanges en l'honneur de Stéphane Doumbé-Billé*, op. cit., p. 1214.

⁷ *Ibid.*, pp. 1215-1216.

⁸ Exemples de ses travaux à cet égard : (i) *Droit de l'environnement et développement durable* (codirection avec M. Prieur), Limoges, PULIM, 1994 ; (ii) « Droit international et développement durable », in M. Prieur et Cl. Lambrechts (dir.), *Les hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Études en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998 ; (iii) « Les mécanismes de suivi de la mise en œuvre du développement durable », in R. Mehdi et S. Maljean-Dubois (dir.), *Les Nations Unies et la protection de l'environnement : la promotion du développement durable*, Paris, Pedone, 1999 ; (iv) « Quelle gouvernance pour l'environnement pour l'après Rio+20 ? Ambiguïtés et difficultés d'une gestion institutionnelle et politique du développement durable », in *Des petits oiseaux aux grands principes. Mélanges en hommage au professeur Jean Untermaier*, Paris, Mare et Martin, 2017.

⁹ Exemples de ses travaux sur ce sujet : (i) « Les droits économiques, sociaux, environnementaux et culturels pour le développement durable », *Liaison-Énergie-Francophonie*, n° 64, 2004 ; (ii) « Droits de l'homme, environnement et développement durable », in R. Ben Achour et S. Laghmani (dir.), *Les droits de l'homme : une nouvelle cohérence pour le droit international ?*, Paris, Pedone, 2008.

Stéphane a mené l'essentiel de sa vie universitaire en France, sa terre d'adoption. Ses activités n'ont pas moins irradié au-delà de ses confins, spécialement dans l'espace francophone, et surtout dans le continent africain, à la faveur de sa fidélité ininterrompue à ses racines camerounaises. Stéphane s'y est fait l'avocat et le chantre de l'État de droit et du droit de l'environnement non seulement dans les enceintes académiques, par ses cours et conférences dans de nombreuses universités, mais encore en tant qu'artisan et défenseur du droit sur le terrain diplomatique, en mettant son expertise au service des législateurs et des négociateurs au sein des gouvernements nationaux et par le canal des institutions internationales. Aussi le droit africain a-t-il constamment occupé une place de choix dans les centres d'intérêt de Stéphane¹⁰, dans ses enseignements¹¹ comme dans ses publications¹². Ainsi que l'a souligné une de ses collègues, qui a aussi été son étudiante, Stéphane « a toujours eu à cœur de diffuser le droit régional africain »¹³.

Au demeurant, le thème central du présent numéro de la RADE a amplement retenu l'attention de Stéphane¹⁴. Il suffit pour s'en rendre compte de parcourir son manuel de droit international de l'environnement, où l'implication grandissante du juge dans « la consolidation de la protection environnementale »¹⁵ est illustrée sur plusieurs fronts, en particulier sous le prisme de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice¹⁶, du Tribunal international du droit de la mer¹⁷, de l'Organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du

¹⁰ Ibrahima Ly les a recensés et caractérisés dans une communication présentée lors de la journée d'étude précitée du 13 février 2020, intitulée : « L'œuvre africaine de Stéphane Doumbé-Billé : la sentinelle du droit public et du droit de l'environnement » (à paraître).

¹¹ Comme professeur invité, Stéphane a enseigné dans plusieurs universités africaines, au Bénin (Cotonou), au Burkina Faso (Ouagadougou), au Cameroun (Douala, Yaoundé), en Égypte (Alexandrie, Le Caire), au Sénégal (Dakar), en Tunisie (Tunis), au Togo (Lomé).

¹² Pour s'en tenir à ses écrits portant sur le droit de l'environnement en Afrique, on peut citer par exemple : (i) *Droit international de la faune et des aires protégées : importance et implications pour l'Afrique*, Rome, FAO, Étude juridique en ligne n° 20, 2001 ; (ii) « Is African development through the New Partnership for Africa's development synonymous with sustainable development ? », in M. Fratianni, P. Savona, J. Kirton (eds), *Sustaining Global Growth and Development. G7 and IMF Governance*, Farnham, Ashgate, 2003 ; (iii) *Le droit forestier en Afrique centrale et occidentale: analyse comparée*, Rome, FAO, Étude juridique en ligne n° 41, 2004 ; (iv) « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2005 ; (v) « Le droit à l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Annuaire international des droits de l'homme*, 2006 ; (vi) « La convention révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique » (avec M. A. Mekouar), in L. Granier (dir.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et centrale*, Gland, IUCN, 2008.

¹³ K. Neri, « L'Afrique et la mer », in M. A. Mekouar et M. Prieur (dir.), *Droit, humanité et environnement. Mélanges en l'honneur de Stéphane Doumbé-Billé*, op. cit., p. 558. Kiara Neri est récemment devenue directrice du Centre de droit international de l'Université Jean Moulin Lyon 3, prenant le relai de Stéphane qui en avait assuré la direction jusqu'en 2019.

¹⁴ Exemples de ses travaux en la matière : (i) « La mise en œuvre du droit international de l'environnement par le juge national », in *Conférence des présidents de cours suprêmes des États francophones d'Afrique sur la contribution du droit au développement durable*, Paris, Cour de cassation, 2005 ; (ii) *Justice et solidarité* (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2012 ; (iii) « La juridictionnalisation des droits de l'homme en Afrique », in J. F. Akandji-Kombe, (dir.), *L'homme dans la société internationale. Mélanges en hommage au professeur Paul Tavernier*, Bruxelles, Bruylant, 2013.

¹⁵ *Droit international de l'environnement* (avec C. Migazzi, K. Neri, F. Paccaud et A. M. Smolinska), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 73.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 74-79 et 164.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 161-162.



commerce¹⁸, de la Cour de justice de l'Union européenne¹⁹, de la Cour européenne des droits de l'homme²⁰, de la Cour et de la Commission interaméricaines des droits de l'homme²¹ et, enfin, de la Cour et de la Commission africaines des droits de l'homme et des peuples²².

Ayant pleinement assumé son destin de juriste engagé, Stéphane a été infatigablement mû par le double souffle de l'internationalisme et de l'environnementalisme, les alliant habilement dans son approche académique, sa démarche pédagogique et sa construction doctrinale. Ce faisant, il a prodigieusement excellé dans l'art du droit.

Artiste passionné du droit, Stéphane l'a dépeint dans des tableaux mémorables qui « orneront à jamais les galeries du droit international et du droit de l'environnement »²³.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 162-163.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 165-166.

²⁰ *Ibid.*, pp. 167-168.

²¹ *Ibid.*, pp. 168-169.

²² *Ibid.*, pp. 139 et 169.

²³ Centre international de droit comparé de l'environnement, « L'artiste a posé sa plume, Stéphane Doumbé-Billé s'en est allé », 8 janvier 2020, <https://cidce.org/fr/the-artist-put-down-his-pen-stephane-dombe-bille-is-gone>.



***PERSPECTIVES RÉGIONALES
ET SOUS-RÉGIONALES***

L'ACCESSIBILITÉ DE LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES AUX ACTEURS NON-ÉTATIQUES, UN GAGE DE L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE ?

Kablan Jean-Michel ATTA

Doctorant en droit public à l'Université de Limoges

Chargé de mission au Centre international de droit comparé de l'environnement

Résumé

Il existe aujourd'hui un lien effectif, non abstrait, entre les droits de l'homme et le droit de l'environnement. La consécration du droit de l'homme à un environnement « satisfaisant » par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en est une preuve indéniable. Il reste que, à l'instar des autres juridictions des droits de l'homme, la compétence de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples en matière d'environnement doit désormais emporter la conviction de tous. Face à des États réticents, le développement du contentieux environnemental africain repose sur les acteurs non-étatiques. Mais ces derniers demeurent confrontés à de multiples obstacles.

Mots clés : Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ; acteurs non-étatiques ; contentieux environnemental ; juge africain ; droits de l'homme ; droit de l'environnement.

Abstract

Today there is an effective, not abstract, link between human rights and environmental law. An undeniable evidence of this is the recognition of the human right to a «satisfactory» environment by the African Charter on Human and Peoples' Rights. The fact remains that, like other human rights courts, the jurisdiction of the African Court on Human and Peoples' Rights in environmental matters must now carry the conviction of all. Faced with reluctant States, the development of African environmental litigation rests on non-State actors. But the latter keep facing multiple obstacles.

Keywords: African Court on Human and Peoples' Rights; non-State actors; environmental litigation; African judge; human rights; environmental law.

Introduction

En dépit du rôle important des acteurs non-étatiques dans le processus d'effectivité du droit de l'environnement¹, la justiciabilité de ce droit au sein des juridictions traditionnelles et l'accès de ces acteurs aux juridictions internationales demeurent des problématiques inhérentes à tous les ordres juridiques internationaux, particulièrement dans l'espace régional africain, avec la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples (CAFDHP, ou la Cour).

La notion d'acteur non-étatique a encore du mal à faire son entrée parmi les concepts canoniques du droit car d'une insaisissabilité étourdissante. Même si l'on est, de façon intuitive, tenté de dire que « tout ce qui n'est pas étatique est non étatique »², les auteurs et la plupart des institutions internationales évitent le piège de cette notion excessivement vaste (ou vague) en procédant par énumération des entités qu'ils estiment revêtir cette qualité, étant en effet « mu(s) par le souci d'épouser au plus près les contours de cette notion dans le contexte où (ils) l'emploie(nt) »³. Toutefois, on peut définir les acteurs non-étatiques en droit international de l'environnement, et uniquement dans cette matière, comme toute entité qui, n'étant pas un État et n'agissant pas sous son contrôle, intervient dans des espaces d'action multilatérale de droit public en matière d'environnement. Cette définition englobe une large gamme d'acteurs, parmi lesquels la plupart des institutions internationales font un tri parfois rigoureux. Ainsi, il ressort des dispositions de l'article 5-3 du Protocole portant création de la CAFDHP (Protocole de Ouagadougou)⁴ – qui, précisons-le, n'emploie pas le terme d'acteurs non-étatiques – que des requêtes peuvent être introduites auprès de la CAFDHP par les individus et les ONG « dotées du statut d'observateur auprès de la Commission ». Les acteurs non-étatiques sont aujourd'hui l'un des moteurs essentiels de l'effectivité du droit de l'environnement en raison de la réticence des États à prendre pleinement en compte les préoccupations environnementales dans les politiques de développement. Il y a certes de réels efforts du point de vue normatif, qui par ailleurs ne sont que le résultat des pressions exercées par une société civile « éclairée »⁵. Mais dans le champ de la mise en œuvre et de l'application effective des normes, les États semblent demeurer implacables⁶.

¹ Il existe aujourd'hui des « indicateurs juridiques » de l'effectivité du droit de l'environnement. Développés par le professeur Michel Prieur, ces indicateurs sont une base de solution efficace au problème des « critères juridiques de l'effectivité du droit ». Voir : M. Prieur, *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Québec, IFDD, 2018 ; J. Bétaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, thèse, Université de Limoges, 2012 ; J. Bétaille, *Une approche multi-conditionnelle de l'effectivité de la norme en droit international*, in M. Prieur (dir.), *Hommage à un printemps environnemental. Mélanges en l'honneur des professeurs Soukeïna Bouraoui, Mahfoudh Ghézali et Ali Mekouar*, Limoges, PULIM, 2016, pp. 521-560..

² E. D. Kemfouet, « États et acteurs non étatiques en droit international humanitaire », *Revue québécoise de droit international*, vol. 21-2, 2008, p. 59.

³ *Ibid.*, p. 62

⁴ Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, adopté à Ouagadougou le 10 juin 1998.

⁵ A. Pomade, *La société civile et le droit de l'environnement. Contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité*, Paris, LGDJ, 2010.

⁶ M. Prieur (dir.), *La mise en œuvre nationale du droit international de l'environnement dans les pays francophones*, Actes des troisième journées scientifiques du réseau «Droit de l'environnement» de l'Agence universitaire de la francophonie, Yaoundé (Cameroun), 14-15 juin 2001, Limoges, PULIM, 2003.

De façon générale, le continent africain s'est doté d'un arsenal juridique non négligeable en matière d'environnement. Au-delà des conventions régionales, les États africains sont signataires de la plupart des textes internationaux relatifs au droit à l'environnement, dans le sillage de l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 27 juin 1981 (Charte)⁷ qui consacre le droit de l'homme à un environnement « satisfaisant ». Cependant, ce droit souffre cruellement de sa faible justiciabilité en Afrique, faute d'organes efficaces de suivi et de contrôle de la mise en œuvre⁸ et, surtout, d'instances judiciaires dotées d'une compétence, sans ambiguïté, sur les questions environnementales. L'indécision juridictionnelle de l'Union africaine (UA), – caractérisée par une Cour de justice de l'Union africaine « mort-née », un projet de Cour africaine de justice et des droits de l'homme délaissé et une nouvelle Cour africaine de justice, des droits de l'homme et des peuples à l'avenir incertain⁹ – fait de la CAFDHP, seule juridiction continentale actuellement fonctionnelle en Afrique, la juridiction « par défaut » des questions environnementales, sur la base notamment de l'article 24 de la Charte qui énonce en une phrase expéditive : « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Il ressort en effet de l'article 3 du Protocole de Ouagadougou que la « Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte ».

Aux termes de l'article 5-1 du Protocole de Ouagadougou, ont qualité pour saisir la Cour : la Commission ; l'État partie qui a saisi la Commission ; l'État partie contre lequel une plainte a été introduite ; l'État partie dont le ressortissant est victime d'une violation des droits de l'homme ; et les organisations intergouvernementales africaines. Cependant, comme l'affirme le professeur Kam Yogo, « il est constant que les États portent plutôt rarement plainte en la matière [environnement]. Cette hypothèse est encore très improbable de la part des organisations intergouvernementales qui ne sont que les émanations d'États et qui, en tant que telles, sont fermement tenues en bride par ces États »¹⁰. Il reste donc que l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique repose largement sur les acteurs non-étatiques qui, fort heureusement, ont un certain accès à la CAFDHP, via les recours, *amicus curiae* et pétitions. Cependant, malgré ces facultés offertes aux acteurs non-étatiques, la CAFDHP n'a jusqu'ici développé aucune jurisprudence en matière d'environnement, ce qui ne laisse pas d'être curieux sur les raisons d'une telle carence.

La compétence de la CAFDHP au regard du droit de l'environnement ne devrait-elle pas emporter la conviction de tous ? Si non, quels sont les obstacles à une mise à profit, pour les questions d'environnement, des recours offerts aux acteurs non-étatiques au sein de la CAFDHP ? En somme, l'accessibilité des acteurs non-étatiques à la CAFDHP est-elle un gage de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique ?

⁷ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, adoptée à Nairobi le 27 juin 1981.

⁸ M. A. Mekouar, « Un secrétariat dynamique pour la Convention de Maputo, aiguillon de sa vitalité », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 4, 2019, pp. 27-38..

⁹ A. K. Zouapet, « L'Union africaine à la recherche de son introuvable juridiction », in G. Mvelle et L. Zang (dir.), *L'Union africaine quinze ans après*, tome 1, Paris, L'Harmattan, 2017, pp. 279-297.

¹⁰ E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, Québec, IFDD, 2018, p. 219.

Les réalités du « droit de l'environnement en Afrique » ont déjà fait l'objet de brillants exposés sous des plumes illustres¹¹. Il nous plaît, dans le cadre du propos restreint qui est le nôtre, de simplement démontrer qu'il existe un mariage solide entre la CAFDHP, les acteurs non-étatiques et l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique (1), quand bien même ce mariage serait compliqué (2).

1. La CAFDHP, les acteurs non-étatiques et l'effectivité du droit de l'environnement : un mariage consommé

La prise en compte tardive des problématiques environnementales dans les relations multilatérales a fait du droit de l'environnement « sinon un trouble-fête, du moins un intrus »¹², en particulier dans les nouvelles démocraties africaines qui n'avaient pas encore parachevé le processus d'appropriation et d'incorporation des valeurs émergentes. Jusqu'à présent, certains auteurs ont encore du mal à admettre la compétence, pour les questions d'environnement, des juridictions spécialisées en matière de droits de l'homme. Donner la preuve de ce que l'accessibilité de la CAFDHP aux acteurs non-étatiques est utile à l'effectivité du droit de l'environnement, c'est d'abord se soumettre à un exercice de clarification et de réaffirmation de la compétence de la CAFDHP en droit de l'environnement (1.1), avant de présenter les voies d'accès offertes à ces acteurs au sein de la Cour et leur utilité pour le développement d'un contentieux environnemental (1.2).

1.1. Justification de la compétence de la CAFDHP en matière d'environnement

La compétence de la CAFDHP en droit de l'environnement ne devrait en réalité souffrir d'aucune ambiguïté, et ceci se justifie par des arguments tant théoriques que techniques.

Fondamentalement, les droits de l'homme, le droit à l'environnement et le droit de l'environnement sont des « triplets siamois ». Les distinctions artificielles que l'on instaure ne résultent pas seulement d'une différence « entre une approche anthropocentrique (protection des droits de l'homme) et une approche «écocentrique» (protection de l'environnement per se) »¹³. Il s'agit en réalité de deux perceptions distinctes des atteintes aux droits de l'homme : l'une « plus concrète et présente », ressentie immédiatement, l'autre « plus éloignée dans le temps et, donc, ressentie comme plus théorique (par exemple, les menaces découlant du changement climatique ou de la désertification) »¹⁴. Tant il est vrai qu'il y a aujourd'hui, aussi bien au niveau international, dans le système des Nations Unies, qu'aux niveaux régionaux européen, interaméricain et même africain, de réels efforts « visant à conceptualiser la protection environnementale en des termes relevant de la protection des droits de l'homme [...] susceptibles de mettre à profit l'architecture institutionnelle internationale et interne en matière de droits de l'homme »¹⁵ au service de l'environnement.

¹¹ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/ AUPELF, 1996.

¹² M. A. Mekouar, « Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme », in P. Kromarek (dir.), *Environnement et droits de l'homme*, Paris, UNESCO, 1987, p. 92.

¹³ P.-M. Dupuy et J. E. Viñuales, *Introduction au droit international de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 403.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, p. 404.

Techniquement, le style de rédaction de l'article 24 de la Charte est une belle porte ouverte à la mise en œuvre de la responsabilité environnementale des États au sein de la CAFDHP. La portée normative de cette disposition, rédigée de façon très libérale, ne doit pas être restreinte par des barrières disciplinaires. L'on doit plutôt y voir l'affirmation d'une obligation « primaire de prévention » (qui constitue par ailleurs l'un des principes fondamentaux du droit de l'environnement – la *due diligence*), dont la violation entraîne une responsabilité « objective de l'État » (réparation du dommage causé sans qu'il n'y ait lieu de rechercher une quelconque faute)¹⁶. L'État a ici une double obligation : une *obligation active* de créer les conditions d'un environnement « propice » et une *obligation passive* de ne pas y porter atteinte, le tout pour le bien-être des « peuples ». Considérant qu'il n'existe aucun dommage environnemental qui ne trouble, à court, moyen ou long terme, le caractère « satisfaisant » de l'environnement tel qu'exigé par l'article 24, on peut en déduire, d'une part, que *le droit à l'environnement* consacré par la Charte permet « d'inclure le dommage écologique pur dans le cercle des dommages réparables »¹⁷ et, d'autre part, pour aller plus loin, on peut même avancer que le concept de « dommage environnemental *per se* » s'éclipse, car toute atteinte à l'environnement a nécessairement un impact sur un aspect protégé des droits de l'homme (la santé, l'intégrité personnelle, la culture, etc.). Le professeur Pierre-Marie Dupuy introduit à ce propos une distinction pertinente en matière de droits de l'homme entre les *droits généraux* et les *droits spécifiquement environnementaux*. Les premiers pouvant servir à la protection de l'environnement « par la voie de l'interprétation téléologique », en créant des « ponts » entre une atteinte à l'environnement et une valeur protégée des droits de l'homme¹⁸. Il en résulte qu'il n'y a pas que l'article 24 dans la Charte qui soit une base de protection de l'environnement au sein de la CAFDHP, comme on peut le percevoir dans les deux décisions rendues par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP, ou Commission) en lien avec l'environnement.

La Commission, qui est dotée de compétences similaires à celles de la Cour (article 2 du Protocole de Ouagadougou), à la différence que ses décisions n'ont pas force contraignante, a saisi, peut-être un peu tardivement, ce mariage entre droits de l'homme et droit de l'environnement, en rendant deux décisions en rapport avec l'environnement. Dans la première, concernant l'affaire SERAC¹⁹, la Commission a reconnu le gouvernement nigérian coupable de violation des articles 24 (droit à l'environnement) et 16 (droit à la santé) de la Charte en raison des dégradations infligées à l'environnement du peuple Ogoni du fait d'une exploration pétrolière menée sans étude d'impact environnemental et social préalable et sans consultation préalable de cette communauté autochtone. Dans la seconde, relative à l'affaire Endorois c. Kenya²⁰, la Commission a condamné le gouvernement kenyan pour avoir, en créant une réserve naturelle autour du lac Bogoria, privé la communauté Endorois de

¹⁶ P. Daillier, M. Forteau, A. Pellet (N. Q. Dinh), *Droit international public*, Paris, LGDJ, 8e édition, 2009, pp. 1439-1442.

¹⁷ Raisonnablement comparable à celui du professeur Kam Yogo concernant la consécration du droit à un environnement sain dans la constitution du Cameroun : E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, *op. cit.*, p. 208.

¹⁸ P.-M. Dupuy et J. E. Viñuales, *Introduction au droit international de l'environnement*, *op. cit.*, p. 406.

¹⁹ SERAC c. République fédérale du Nigéria, décision ECW/CCJ/JUD/18/12 du 14 décembre 2012.

²⁰ Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) c. Kenya (2009), Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, n° 276/03, 49e session, 27e rapport d'activité.

ses terres ancestrales, portant ainsi préjudice à ses activités pastorales et culturelles. Cette condamnation a été faite sur la base des articles 21 et 22 de la Charte, ayant respectivement trait à la libre disposition des ressources naturelles et au droit au développement.

Il en résulte que la CAFDHP est dotée d'une compétence en matière d'environnement dont la mise en œuvre nécessite le concours des acteurs non-étatiques.

1.2. Les voies d'accès des acteurs non-étatiques à la CAFDHP

Les acteurs non-étatiques ont trois principaux chemins d'accès à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, à des degrés divers : les recours contentieux, les *amicus curiae* et les pétitions.

Les recours contentieux peuvent s'exercer suivant deux modalités : les saisines directes et les saisines indirectes. Les saisines directes tirent leur source de l'article 5-3 du Protocole de Ouagadougou qui énonce : « La Cour peut permettre aux individus ainsi qu'aux organisations non-gouvernementales (ONG) dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle conformément à l'article 34-6 de ce Protocole ». Notons que la qualité de victime n'est pas nécessaire et le requérant, individu ou ONG, n'a pas non plus à prouver un intérêt particulier pour la violation alléguée. Aussi, nul besoin d'être un national de l'État contre lequel la requête est diligentée, pour autant que l'État concerné ait accepté la compétence de la Cour. De plus, la requête peut concerner des droits garantis par la Charte ou tout autre instrument international ou régional pertinent relatif aux droits de l'homme²¹. Cette dernière faculté constitue une large ouverture à l'entrée de la jurisprudence environnementale au sein de la CAFDHP. En effet, l'on assiste, au niveau international particulièrement, au développement d'une réelle fusion entre droits de l'homme et droit de l'environnement. En mars 2012, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, par sa résolution 19/10, a nommé « un expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable »²². John Knox et David Boyd, respectivement ancien et actuel rapporteurs spéciaux de ce mandat, n'ont cessé, tout au long de leurs fonctions, de réitérer la nécessité d'une reconnaissance juridique, au niveau mondial, du droit à un environnement sain qui « comblerait une lacune flagrante dans l'architecture des droits de l'homme à l'échelle internationale »²³.

Eu égard aux multiples obstacles liées à la saisine directe (analysés ci-dessous), il est à noter que les acteurs non-étatiques disposent d'une saisine indirecte de la Cour via la Commission.

²¹ Sur ces questions, voir : Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, *Guide pratique. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : vers la Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, Paris, 2010.

²² Résolution 19/10 du Conseil des droits de l'homme intitulée « Les droits de l'homme et l'environnement », A/HRC/RES/19/10, 19 avril 2012. Voir : Haut-Commissariat des droits de l'homme, *Rapporteur spécial sur les droits de l'homme et de l'environnement*, <https://www.ohchr.org/FR/Issues/Environment/SREnvironment/Pages/SREnvironmentIndex.aspx>.

²³ Assemblée générale des Nations Unies, *Rapport du Rapporteur spécial sur la question des obligations relatives aux droits de l'homme se rapportant aux moyens de bénéficier d'un environnement sûr, propre, sain et durable. Note du Secrétaire général*, A/73/188, 19 juillet 2018, § 53.



Les individus ou les ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission peuvent porter à la connaissance de cette dernière des cas de violation des droits de l'homme par un État. La Commission peut ainsi décider, soit de saisir directement la Cour, avant même l'examen de la recevabilité de la communication, « si la situation portée à sa connaissance présente des violations graves et massives des droits de l'Homme » ; soit rendre une décision et par la suite saisir la Cour en cas d'inexécution de sa décision. Dans tous les cas, les auteurs de la communication « pourront devenir des parties à la procédure portée par la Commission devant la Cour »²⁴.

Les *amicus curiae* sont prévus par l'article 70 du règlement intérieur de la Cour qui dispose : « Tous les États parties peuvent soumettre des observations écrites sur les points soulevés dans la demande. Toute autre entité intéressée peut être autorisée par la Cour à faire de même »²⁵. Ces observations écrites peuvent s'avérer précieuses pour l'orientation des décisions de la Cour. Elles peuvent être le lieu pour les acteurs non-étatiques de sensibiliser le juge africain sur une meilleure prise en compte de certains points, notamment ceux relatifs à l'environnement. Il convient de remarquer que la Cour ouvre ici la voie à « toute entité » et pas seulement aux individus et aux ONG. Ce qui offre cette possibilité à tous les autres acteurs non-étatiques.

Le droit de pétition, enfin, est offert par le paragraphe 2 de la décision du 31 janvier 2016 sur la rationalisation des sommets et des méthodes de travail de l'Union africaine²⁶. Il vise à conférer aux individus « le pouvoir de s'adresser directement » à la Cour en ce qui concerne « la mise en œuvre des décisions prises par les organes délibérants », pour autant que l'individu soit ressortissant d'un État membre partie au Protocole de Ouagadougou et à la Charte. Toutefois, selon cette décision, un tel droit de pétition est réservé aux individus, ce qui constitue une limite, parmi d'autres, qu'il convient d'analyser.

2. La CAFDHP, les acteurs non-étatiques et l'effectivité du droit de l'environnement : un mariage compliqué

De multiples obstacles font obstruction à une pleine mise à profit de l'accessibilité de la CAFDHP aux acteurs non-étatiques pour l'effectivité du droit de l'environnement. Ils relèvent à la fois de facteurs internes (2.1) et de facteurs externes à la Cour (2.2).

2.1. Les facteurs internes

Lors de la création en 2004 de la CAFDHP, les États africains étaient face à un dilemme : suivre les modèles existants (et se donner une fière allure) en accordant l'accès à la Cour aux acteurs non-étatiques, ou les écarter pour éviter de se voir dérober leur précieuse souveraineté. Entre ces deux extrêmes, les États africains ont usé d'ingéniosité : accorder

²⁴ Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, *Guide pratique. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : vers la Cour africaine de justice et des droits de l'homme*, op. cit., p. 76.

²⁵ Règlement intérieur intérimaire de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, <https://fr.african-court.org/images/Basic%20Documents/Reglement%20interieur%20de%20la%20Cour%20africaine.pdf>.

²⁶ Assembly/AU/Dec.597(XXVI).

l'accès, mais y adjoindre de multiples restrictions. Au-delà de la nécessité pour l'État en cause d'avoir ratifié le Protocole portant création de la Cour, les restrictions sont liées à la compétence *ratione materiae* et la compétence *ratione personae* de la Cour.

Sur la compétence *ratione materiae*, en dépit de la portée que l'on pourrait donner à l'article 24 de la Charte et de l'interprétation téléologique qui pourrait résulter d'autres dispositions (comme indiqué ci-dessus), il demeure cependant une barrière fondamentale. Il ressort de l'article 3 du Protocole de Ouagadougou que la Cour ne peut être saisie, au-delà de la Charte et du Protocole de Ouagadougou, que « de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés ». Primo, l'exigence de ratification donne à penser que l'instrument doit nécessairement être une convention juridiquement contraignante²⁷. Mais ce qui nous intéresse le plus ici, c'est que la convention soit un « instrument pertinent relatif aux droits de l'homme ». Comment apprécie-t-on cette pertinence ? Par l'objet de la convention ? Par sa finalité ? Ou par la quantité de dispositions qu'elle contient en matière de droits de l'homme ? Certains instruments ayant un objet autre que la protection des droits de l'homme, mais contenant des dispositions en la matière, seront peut-être moins susceptibles d'être considérés comme tels²⁸. Mais qu'en est-il des instruments relatifs à l'environnement qui ont pour finalité la protection du droit de l'homme à l'environnement, tel que garanti par l'article 24 de la Charte africaine ? Un lien direct avec les droits de l'homme pourrait être plus difficile à établir pour certaines conventions, par exemple la Convention de Bamako sur l'importation et le mouvement transfrontière des déchets dangereux en Afrique²⁹. Mais qu'en serait-il si l'Afrique venait à se doter de conventions accordant directement des droits aux individus en matière d'environnement ? Par exemple, une convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, à l'instar de celles d'Aarhus³⁰ et d'Escazú³¹. Car l'on serait ici *a priori* face à un « instrument pertinent des droits de l'homme » en matière d'environnement.

Sur la compétence *ratione personae*, et s'agissant d'abord des recours contentieux, les limites résident essentiellement dans les articles 5-3 et 34-6 du Protocole de Ouagadougou. La première concerne les acteurs non-étatiques ayant qualité pour saisir la Cour, qui sont les individus et les ONG « dotées du statut d'observateur auprès de la Commission » (art. 5-3). Mais qu'en est-il des autres acteurs qui pourraient non seulement avoir un intérêt particulier à défendre, mais aussi contribuer efficacement au développement de la jurisprudence, au-delà des deux catégories d'acteurs retenues ? Rappelons que les acteurs non-étatiques regroupent les ONG, les entités publiques infra-étatiques, les entreprises multinationales, les peuples autochtones, les syndicats, la communauté scientifique et technologique, les médias et les individus. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a quant à elle eu la sagesse

²⁷ Mais un *obiter dictum* de la Cour laisse subsister un doute sur ce point. Voir à ce propos les développements de A.-K. Diop, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou le miroir stendhalien du système africain de protection des droits de l'homme », *Les Cahiers de droit*, 55/2, 2014, pp. 529-555.

²⁸ Cette question fait l'objet de pertinents développements par A.-K. Diop, *ibid.*, pp. 536-537.

²⁹ Convention sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique, adoptée à Bamako le 30 janvier 1991.

³⁰ Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, adoptée à Aarhus le 25 juin 1998.

³¹ Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes, adopté à Escazú le 4 mars 2018.



d'ouvrir les requêtes à « toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou *tout groupe de particuliers* »³². Cette dernière catégorie permet d'inclure tous les acteurs dont elle n'aurait pas connaissance, en raison de leur insaisissabilité. En outre, les mesures de restriction écartent toute ONG non dotée du statut d'observateur auprès de la Commission, lequel s'acquiert également suivant des conditions bien définies³³, là où la CEDH avait encore montré l'exemple d'une possibilité d'ouverture. L'article 34-6, qui a fait couler beaucoup d'encre³⁴, impose une déclaration préalable de la part de l'État en cause pour recevoir les requêtes individuelles visées à l'article 5-3, disposant clairement que la Cour ne reçoit aucune requête « intéressant un État partie qui n'a pas fait une telle déclaration ». À ce jour, seuls neuf États ont fait cette déclaration : le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, le Malawi, le Mali, la Tanzanie et la Tunisie. Le Rwanda a par contre retiré sa déclaration le 1er mars 2016³⁵. À la critique déjà faite par la doctrine à cet égard, ajoutons que, pour la cadette des cours régionales, il s'agit d'une régression, car le modèle européen dont elle s'est inspirée avait déjà franchi ce cap. Alors que la Convention européenne des droits de l'homme et de sauvegarde des libertés fondamentales de 1950 imposait une telle déclaration préalable (art. 25), le Protocole n° 11 de 1994 instituant la CEDH l'a supprimée. Il n'est pas erroné de dire que cette restriction de la CAFDHP a été faite à dessein en ce sens que, pour les *amicus curiae*, comme on l'a vu, la possibilité de formuler des observations est donnée à « toute entité ».

Enfin, sur le droit de pétition, comme nous l'avons relevé, cette possibilité n'est offerte qu'aux individus en vertu du paragraphe 2-vii de la décision précitée portant rationalisation des méthodes de travail de l'UA.

Au-delà de ces facteurs internes à la Cour, l'inertie des acteurs non-étatiques pour le développement d'une jurisprudence environnementale au sein de la CAFDHP se justifie par d'autres facteurs externes.

2.2. Les facteurs externes

L'inertie des acteurs non-étatiques pour le développement d'un contentieux régional africain en matière d'environnement est due à plusieurs facteurs externes dont nous analyserons ici deux principaux : l'ineffectivité du principe de participation et d'information en Afrique et l'inefficacité de la société civile africaine en matière d'environnement.

³² Article 34 du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention, adopté le 11 mai 1994.

³³ Résolution sur les critères d'octroi et de maintien du statut d'observateur aux organisations non gouvernementales en charge des droits de l'homme et des peuples en Afrique, CADHP/Rés.361(LIX)2016, https://www.achpr.org/fr_sessions/resolutions?id=373.

³⁴ L. Boisson de Chazournes et M. M. Mbengue, « Article 34. Ratification », in M. Kamto (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1517-1536.

³⁵ D. Pavot, « Le retrait de la déclaration du Rwanda permettant aux individus et ONG de saisir la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *Revue québécoise de droit international*, volume 30-2, 2017, pp. 221-237. La Tanzanie (novembre 2019), le Bénin et la Côte d'Ivoire (avril 2020) ont également annoncé le retrait de leur déclaration de compétence. Mais ces retraits ne devraient en principe prendre effet qu'après une période de préavis d'un an, conformément à l'arrêt rendu lors du retrait du Rwanda dans l'affaire *Ingabire Victoire Umuhoza c. République du Rwanda*, req. 003/2014.

Le principe de participation et le principe d'information sont deux principes fondamentaux du droit de l'environnement dont dépend son effectivité. La publicité de la norme et son invocabilité font en effet partie des critères juridiques de l'effectivité du droit de l'environnement³⁶. Au-delà du fait d'être, pour la participation, « une méthode de recherche d'une acceptabilité des décisions » et, pour l'information, « un moyen d'éclairer les choix et persuader du bien-fondé »³⁷, la mise en œuvre effective de ces deux principes est un devoir, au plan interne pour tout gouvernement, et au plan régional pour toute organisation d'intégration, en vue de permettre à tous les citoyens et tous les peuples le plein exercice de leur droit d'« accès effectif à des actions judiciaires et administratives, y compris à des sanctions et réparations »³⁸. D'où leur consécration dans plusieurs instruments internationaux et nationaux.

Mais, en Afrique, le principe de participation et d'information a encore du mal à prendre racine. D'abord dans les ordres juridiques internes en raison du faible niveau de développement des moyens de communication ; des méthodes de publicité de la « loi » très peu adaptées aux réalités ; et bien d'autres facteurs socio-culturels et traditionnels³⁹. Ensuite au niveau régional avec une absence de garantie normative et juridictionnelle du droit d'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, comme c'est le cas ailleurs (Convention d'Aarhus, Accord d'Escazú). Tous ces facteurs contribuent à une inefficacité de la société civile africaine en matière d'environnement, notamment sur le plan juridictionnel.

L'inefficacité de la société civile africaine dans la protection juridictionnelle de l'environnement s'apprécie non seulement par la nature des ONG de protection de l'environnement présentes en Afrique, mais surtout par les multiples occasions manquées de la société civile de déclencher un contentieux régional en matière d'environnement. Notons qu'il y a quatre catégories d'ONG qui interviennent en matière d'environnement en Afrique : les ONG transnationales spécialisées dans la protection de l'environnement, comme l'Union internationale pour la conservation de la nature et le World Wildlife Fund ; les ONG transnationales d'assistance au développement agissant en faveur de l'environnement, telles que CARE-International et l'Institut africain pour le développement économique et social ; les ONG interafricaines, comme la Confédération des ONG d'environnement et de développement de l'Afrique centrale ; enfin, les ONG nationales qui sont des plus nombreuses⁴⁰.

Toutes ces organisations font un travail remarquable de terrain en matière de préservation de la biodiversité, de lutte contre l'insalubrité et d'assainissement de l'eau. Mais elles demeurent très peu engagées en matière de contentieux environnemental. La plupart des contentieux ayant trait au droit de l'homme à l'environnement sont essentiellement menés par les ONG spécialisées dans la protection des droits de l'homme. Par exemple, dans l'affaire

³⁶ M. Prieur, *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, op. cit., pp. 55 et s. ; J. Betaille, *Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, op. cit.

³⁷ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 76.

³⁸ Principe 10 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement.

³⁹ M. Pommerieux, *La construction de la participation environnementale en Afrique du Sud*, thèse, Université de Montpellier, 2017.

⁴⁰ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., pp. 381 et s.



précitée Endorois c. Kenya, la requête a été portée par trois ONG spécialisées en matière de droits de l'homme et des peuples autochtones : Endorois Welfare Council, Minority Rights Group International et Center for Minority Rights Development. De nombreuses atteintes à l'environnement passent ainsi sous silence en Afrique. Dans l'affaire du Probo Koala⁴¹, par exemple, l'un des plus gros scandales de pollution en Afrique ayant entraîné des milliers d'intoxications, aucune ONG, ni des droits de l'homme, ni de l'environnement, n'a saisi la Commission africaine en vue de faire porter l'affaire devant la CAFDHP (elles ne pouvaient pas à l'époque saisir directement la Cour car l'infraction a été commise en 2006 et la Côte d'Ivoire, État en cause, n'a fait sa déclaration en vertu de l'article 34-6 que le 23 juillet 2013).

Conclusion

De ce qui précède, il ressort que, fondamentalement, les acteurs non-étatiques disposent de multiples possibilités pour susciter le développement d'une jurisprudence environnementale au sein de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, l'environnement étant une valeur protégée des droits de l'homme. Il revient aux États et à la société civile africaine de travailler à intégrer le droit de l'environnement dans les mœurs. Mais il revient aussi à la CAFDHP de corriger ses imperfections. Toutefois, la CAFDHP étant une juridiction « en sursis », peut-on s'attendre à mieux de la part de la nouvelle Cour africaine de justice, des droits de l'homme et des peuples, dont le protocole d'adoption est soumis à ratification⁴² ?

⁴¹ Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, *L'affaire du PROBO KOALA relancée : Le Président de TRAFIGURA passible de poursuites aux Pays-Bas - Quid de la procédure en France ?*, Paris, 2012, <https://www.fidh.org/fr/themes/actions-judiciaires/actions-judiciaires-contre-des-etats/Affaire-Cote-d-Ivoire-dechets/L-affaire-du-PROBO-KOALA-relancee>.

⁴² Protocole relatif aux amendements au Protocole sur le statut de la Cour africaine de justice et des droits de l'homme, adopté à Malabo le 27 juin 2014.

L'ACCÈS DES CITOYENS À LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES : ATOUT OU OBSTACLE À LA PROTECTION DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX ?

Marie NGO NONGA-NLOM

Chargée de cours, Université de Yaoundé II (Cameroun)

Résumé

La garantie de la protection du droit à l'environnement passe inévitablement par la lutte contre l'impunité et les discriminations. Même si l'accès des citoyens à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est fortement encadré, cette dernière représente néanmoins un espoir pour l'ensemble du continent noir. Les acteurs de cette juridiction devraient comprendre l'enjeu de cette opportunité et marquer l'opinion à chacune de leurs interventions pour l'installer définitivement comme garante de la protection des droits environnementaux des citoyens et des peuples de l'Afrique.

Mots clés : Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ; citoyen ; environnement ; justiciabilité ; garantie ; opportunité.

Abstract

Guaranteeing the protection of the right to the environment inevitably involves combating impunity and discrimination. Even if citizens' access to the African Court on Human and Peoples Rights is tightly regulated, the latter nevertheless represents a hope for the entire black continent. The actors it entails should realize the stake of this opportunity and mark public opinion with each of their interventions to definitively establish it as a guarantor of the protection of the environmental rights of Africa's citizens and peoples.

Keywords: African Court on Human and Peoples Rights; citizen; environment; justiciability; guarantee; opportunity

Introduction

Reconnu comme principe non obligatoire dans la Déclaration de Stockholm de 1972, le droit à un environnement de qualité a progressivement été intégré aux droits fondamentaux inhérents à la personne humaine. Il est désormais considéré comme un préalable à la réalisation des autres droits humains, tels que le droit à la vie, à la santé, etc. Après les tergiversations de certains¹, la plupart des auteurs s'accordent aujourd'hui sur l'existence d'un lien étroit entre les droits humains et la qualité du milieu de vie.

Beaucoup d'institutions et de lois nationales africaines consacrent le droit des citoyens à vivre dans un environnement de qualité. Son intensité est variable suivant les systèmes juridiques. Il est tantôt inscrit dans la norme fondamentale, tantôt contenu dans d'autres instruments législatifs nationaux. La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est le premier instrument international à avoir consacré le droit de l'homme à un environnement de qualité. Son article 24 proclame : « Tous les peuples ont un droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Le droit à l'environnement est ainsi considéré comme un droit fondamental de l'homme constitutionnellement garanti, protégé et justiciable. Sa justiciabilité est stratifiée et implique prioritairement l'accès à l'information environnementale et la participation au processus de prise de décision en la matière, ensuite le droit d'exercer collectivement ou individuellement un recours devant les instances judiciaires en cas de violation et, enfin, le droit à la réparation.

Pour garantir la justiciabilité des droits humains, les dirigeants du continent noir ont signé à Ouagadougou, le 10 juin 1998, le Protocole à la Charte africaine portant création de la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples², ci-après désignée la Cour, dans le but d'offrir à tous les citoyens et peuples du continent l'assurance d'une protection juridictionnelle de leurs droits. Avec le Protocole de Ouagadougou³, entré en vigueur le 25 janvier 2004, le premier organe juridictionnel de protection des droits humains va apparaître sur le plan continental. Cet organe, dont les décisions ont une valeur juridique contraignante, vient compléter et renforcer le rôle de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (ci-après la Commission)⁴ dans la protection des droits de l'homme. Il a fallu attendre plus de cinq ans pour assister au démarrage effectif⁵ des activités de la Cour.

À la lecture des dispositions des articles 3 et 4 du Protocole de Ouagadougou, ci-après désigné Protocole, il ressort que la Cour bénéficie de très larges pouvoirs en matière contentieuse,

¹ C. Miller, "Environmental rights: Critical perspective", in J. Thornton and S. Beckwith (eds), *Environmental Law*, 2nd ed., London, Sweet and Maxwell Thomson, 2004, p. 368.

² La Cour a été créée en vertu de l'article 1er du Protocole relatif à la Charte africaine. Pour l'historique, voir F. Ougergouz, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples : gros plan sur le premier organe judiciaire africain à vocation continentale », *Annuaire français de droit international*, 2006, n° 52, p. 213.

³ Protocole relatif à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples portant création d'une Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, adopté le 10 juin 1998 par la Conférence des Chefs d'État et de gouvernement de OUA, réunie à Ouagadougou (Burkina Faso).

⁴ Voir l'article 2 du Protocole concernant les relations entre la Cour et la Commission.

⁵ Sa mise en œuvre effective sera en effet perturbée par la décision de l'UA de la fusionner avec la Cour de justice de l'Union africaine. Elle a rendu son premier jugement le 15 décembre 2009. Elle demeurera en activité jusqu'à la mise en place de la future Cour africaine de justice et des droits de l'homme.



consultative et même diplomatique⁶. En effet, selon l'article 3, la « Cour a compétence pour connaître de toutes les affaires et de tous les différends dont elle est saisie concernant l'interprétation et l'application de la Charte, du Protocole et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme et ratifié par les États concernés ». L'exercice de cette compétence suppose que l'État incriminé ait ratifié le Protocole au moment de la commission des faits allégués. C'est ce qui ressort de l'argumentation de la Cour dans le cadre de l'affaire Norbert Zongo contre le Burkina Faso⁷. En outre, conformément aux dispositions de l'article 4 du Protocole, la Cour est habilitée à donner des avis consultatifs sur des questions juridiques émanant non seulement des États parties au Protocole, mais également de l'Union africaine (UA) elle-même et de ses organes, des autres États membres de l'UA, ainsi que de toute autre organisation⁸ reconnue par l'UA⁹.

On remarque au final que le champ d'application des compétences contentieuses et consultatives de la Cour est très vaste et englobe à la fois la Charte mais aussi tout autre instrument à vocation régionale ou universelle, contraignant ou non, relatif aux droits de l'homme. Il en résulte que la Cour a pour mandat de juger le respect par un État partie des droits reconnus par la Charte africaine et par tout autre instrument, à l'instar de la Convention de Maputo du 11 juillet 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles¹⁰, relatif à la protection des droits environnementaux des citoyens liant cet État. Les personnes physiques et les organisations non-gouvernementales (ONG) dotées du statut d'observateur auprès de la Commission peuvent porter le cas d'une violation du droit à l'environnement devant la Cour ou, indirectement via la Commission, en cas d'épuisement des voies de recours internes, à condition que l'État concerné ait donné une autorisation en ce sens en faisant une déclaration au titre de l'article 34.6 du Protocole. Contrairement au système européen de protection des droits de l'homme, la Cour ouvre sa saisine à toute personne sans insister sur la qualité de victime des individus¹¹.

Toutefois, en dépit de cette ouverture salutaire pour les citoyens, les procédures imposées par la Cour ne semblent pas faciliter l'évolution du combat environnemental. De sorte qu'il est permis de demander si, en tant qu'organe supranational, elle dispose de tous les moyens pour défendre pertinemment ceux dont le droit fondamental à l'environnement a été bafoué ? En d'autres termes, peut-elle franchir les barrières d'une justice classique et défendre les droits environnementaux de toute personne ne pouvant rapporter la preuve de la violation d'un droit personnel ?

⁶ Selon l'article 9 du Protocole.

⁷ Voir sur ce point M. A. Namountougou, « La saisine du juge international des droits de l'homme », *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2011, n° 86, p. 261.

⁸ Toutefois, l'article 53 du Protocole supprime la référence à « toute organisation africaine », en citant nommément les organes habilités à saisir la Cour d'une demande d'avis consultatif. Elle agit à la demande de la Conférence, du Parlement, du Conseil exécutif, du Conseil de paix et de sécurité, du Conseil économique, social et culturel, des institutions financières ou de tout autre organe de l'UA autorisé par la Conférence.

⁹ Cette solution s'éloigne aussi sensiblement de celle choisie par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon laquelle seul le Comité des ministres peut demander un avis consultatif. Elle se rapproche en revanche de celle adoptée par le système interaméricain des droits de l'homme où la Cour peut être saisie par tous les États membres de l'Organisation des États américains (OEA) ainsi que par certains organes de celle-ci.

¹⁰ Convention dont les articles 3 et 16 portent respectivement reconnaissance d'un droit de l'homme à l'environnement et définition des droits procéduraux nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée l'accès à la justice.

¹¹ M. A. Namountougou, « La saisine du juge international des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 287.

Malgré l'ouverture de l'accès à la Cour à toute personne dont le droit à l'environnement a été violé, de nombreuses incertitudes subsistent concernant le contenu de ce droit et semblent justifier les retards observés en Afrique dans la concrétisation du droit à l'environnement. Néanmoins, en dépit de la difficulté à « judiciariser » le droit à l'environnement, au regard de sa complexité et surtout de la rigidité des systèmes juridictionnels internes des États (1), il n'en demeure pas moins que la Cour conserve un rôle capital à jouer dans la protection des droits environnementaux (2).

1. Les contours du droit d'accès des citoyens à la Cour en matière environnementale

L'article 24 de la Charte consacre, parmi les droits reconnus aux peuples, le droit à un environnement satisfaisant propice au développement. Cette disposition dessine les contours de la compétence contentieuse de la Cour en matière environnementale¹². À la lecture de l'article 5 du Protocole, il est constant que le droit de saisine des individus et des ONG est accordé sous réserve de l'autorisation expresse de l'État défendeur (1.1) et qu'ils peuvent également agir indirectement par l'intermédiaire de la Commission (1.2).

1.1. L'accès direct des individus et des ONG à la Cour : une ouverture réservée

La mise en œuvre du droit à l'environnement implique que chaque citoyen, quelle que soit sa nationalité, ait la possibilité d'exercer une action pour dénoncer les violations ou omissions qui entravent son droit de vivre dans un environnement sain. C'est ainsi que l'article 5.3 du Protocole dispose que la Cour peut permettre aux individus et aux ONG dotées du statut d'observateur auprès de la Commission d'introduire des requêtes directement devant elle. L'article 34.6 précise qu'à tout moment, à partir de la ratification du Protocole, l'État doit faire une déclaration acceptant la compétence de la Cour pour recevoir les requêtes énoncées à l'article 5.3 du Protocole ; *a contrario*, la Cour ne peut recevoir aucune requête en application de l'article 5.3 intéressant un État partie qui n'a pas fait une telle déclaration.

La lecture combinée de ces deux articles permet de comprendre que la Cour ouvre sa saisine directe aux individus et aux ONG sous réserve du consentement préalable de l'État mis en cause. Cette solution, qualifiée d'anachronique par certains¹³, s'apparente à une simple faculté car sa mise en œuvre est tributaire de la volonté de l'État auteur des violations des droits environnementaux. En fait, les individus et les ONG ayant le statut d'observateur auprès de la Commission ne pourront saisir directement la Cour en dénonciation des atteintes à l'environnement que dans la mesure où l'État en cause, partie au Protocole, a fait une déclaration au titre de l'article 34.6 du Protocole.

¹² À cet égard, la Cour peut être saisie pour examiner des affaires liées aux violations des dispositions de la Charte africaine, des protocoles à cette Charte et de tout autre instrument pertinent relatif aux droits de l'homme ratifié par l'État en cause (article 3 du Protocole).

¹³ A. K. Diop, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou le miroir stendhalien du système africain de protection des droits de l'homme », *Les Cahiers de droit*, 55-2, 2014, pp. 529-555.



Il en résulte que le recours individuel devant la Cour ne peut être exercé que si l'État mis en cause avait au préalable, par l'entremise d'une déclaration unilatérale expresse, marqué son accord sur la compétence de la Cour à connaître des requêtes individuelles. S'éloignant de ses devancières européenne¹⁴ et interaméricaine¹⁵, la Cour va le préciser avec fermeté¹⁶ à l'occasion de l'affaire Michelot Yogogombaye c. République du Sénégal¹⁷ en indiquant que la saisine directe de la Cour par un individu est subordonnée au dépôt par l'État défendeur d'une déclaration spéciale autorisant une telle saisie¹⁸.

Il s'en déduit que l'accès à la Cour des principaux intéressés que sont les particuliers et les ONG est rigoureusement encadré et de nature à compromettre¹⁹ l'efficacité du processus juridictionnel de contrôle du respect par les États des dispositions de la Charte. La subordination de l'accès direct des citoyens à la Cour au consentement déclaré de l'État défendeur est un sérieux handicap à la garantie juridictionnelle des droits environnementaux sur le continent. Même s'il est patent qu'en matière contentieuse les requêtes émanant des individus sont les plus nombreuses (256 requêtes individuelles), ce chiffre reste largement en dessous de la réalité au regard des violations quotidiennes des droits humains en Afrique. L'exigence de cette déclaration préalable et, surtout, la pusillanimité des États à adhérer au Protocole (30 parties l'ont ratifié²⁰ dont neuf seulement ont déposé la déclaration expresse de compétence²¹) justifie l'épanouissement décalé des droits environnementaux.

Fort heureusement, à la différence des autres cours régionales, la saisine de la Cour par des individus ou ONG n'est pas limitée à un intérêt à agir en particulier, comme celui d'être une victime directe de l'atteinte à l'environnement. Une fois la déclaration expresse de compétence déposée par un État partie, tout individu ou ONG ayant le statut d'observateur auprès de la Commission, quelle que soit son origine ou sa nationalité, civile ou juridique, peut accéder à la Cour pour contester les violations des droits environnementaux commises par cet État. En ce sens, la Cour souscrit à la jurisprudence de la Commission développée à l'occasion de l'affaire Malawi African Association et autres c/ Mauritanie dans laquelle elle a indiqué que « les auteurs

¹⁴ La Cour européenne des droits de l'homme dispose aujourd'hui d'une compétence générale à l'égard des requêtes individuelles en application de l'article 34 du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

¹⁵ L'accès des citoyens à la Cour interaméricaine des droits de l'homme a été favorisé par l'adoption d'une résolution à l'issue de l'Assemblée générale de 2000 de l'OEA qui est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2001.

¹⁶ La Cour africaine va également, à cette occasion, mettre un terme aux interprétations variées des articles 5 et 6 du Protocole. Voir M. Mubiala, « L'accès de l'individu à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », in M. G. Kohen (dir.), *La promotion de la justice, des droits de l'homme et du règlement des conflits par le droit international. Liber Amicorum Lucius Cafilisch*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2007, pp. 369-371 ; P. E. Kenfack, « Article 5. Saisine de la Cour », in M. Kamto (dir.), *La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et le protocole y relatif portant création de la Cour africaine des droits de l'homme. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 1269-1273.

¹⁷ Cour, 15 décembre 2009, Michelot Yogogombaye contre République du Sénégal, n° 001/2008.

¹⁸ Position de la Cour plusieurs fois rappelée : affaire Soufiane Ababou c. République algérienne démocratique et populaire ; affaire Femi Felana c. Union africaine ; affaire Ekollo Moundi Alexandre c. République du Cameroun et République fédérale du Nigéria ; etc.

¹⁹ L. Boisson de Chazournes et M. M. Mbengue, « Article 34. Ratification », in M. Kamto, *op. cit.*, pp. 1524-1525.

²⁰ Afrique du Sud, Algérie, Bénin, Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Gambie, Ghana, Kenya, Lesotho, Libye, Malawi, Mali, Maurice, Mauritanie, Mozambique, Niger, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Tchad, Togo, Tunisie.

²¹ Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Malawi, Mali, Tanzanie, Tunisie.

d'une communication ne doivent pas forcément être les victimes ou des membres de leurs familles »²².

Il s'agit d'une ouverture heureuse qui devrait en principe encourager les actions individuelles devant la Cour. Car pour agir dans un contentieux concernant la violation du droit à l'environnement, le plaignant n'a pas l'obligation rigoureuse de rapporter la preuve qu'il a subi personnellement le dommage dont la réparation est sollicitée, ou encore d'établir spécifiquement qu'il revendique la protection d'un intérêt particulier. Cette démarche originale peut être analysée comme une affirmation de l'indépendance du système africain de sauvegarde des droits humains²³. Cette caractéristique reflète la sensibilité de la Cour aux difficultés pratiques que peuvent rencontrer les individus dans les pays où les droits de l'homme sont violés. Cet assouplissement permet aux individus et aux ONG de surmonter les obstacles classiques structurels qui leur sont couramment opposés par certaines juridictions nationales aux systèmes juridiques aléatoires²⁴. À cet égard, la Cour représente un atout indéniable dont la promotion et la vulgarisation devraient logiquement conduire à l'émulation des particuliers pour intenter des actions individuelles devant elle.

Par ailleurs, en dehors des conditions générales de recevabilité des requêtes individuelles sus-évoquées, la requête introduite par les citoyens doit remplir certaines conditions particulières pour être examinée par la Cour. Celles-ci sont prévues par l'article 6 du Protocole, qui renvoie aux dispositions de l'article 56 de la Charte relatives aux conditions de recevabilité des communications devant la Commission²⁵.

Considérant les obstacles qui entravent l'accès des citoyens à la Cour, l'activité de celle-ci pourrait être fortement paralysée, le rôle de la Commission comme courroie de transmission de l'action individuelle devenant alors fondamental.

1.2. L'accès indirect des citoyens à la Cour : un moyen de contournement de l'article 34.6 du Protocole

En dehors de l'accès direct à la Cour des personnes physiques et des ONG sus-évoqué, celles-ci peuvent également, lorsqu'une violation du droit à l'environnement est avérée, saisir indirectement la Cour par l'intermédiaire de la Commission. Au-delà de la lettre du Protocole, les règlements intérieurs successifs²⁶ de la Cour ont précisé que celle-ci a pour mandat de compléter et renforcer la mission de la Commission.

²² Communication 54/91, 2000.

²³ En suivant les traces marquées par la Commission, la Cour s'éloigne de la jurisprudence de la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Voir Ph. Weckel, « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. L'affaire Rév. Mtikila c. Tanzanie », *Sentinelle*, 2 septembre 2013, p. 3.

²⁴ Les États dont les systèmes juridiques ne permettent pas encore la pleine maîtrise des préjudices environnementaux et dont l'adaptation aux spécificités des dommages environnementaux peut sembler illusoire.

²⁵ Ces conditions, surtout celle qui exige l'épuisement des voies de recours internes, ont été examinées dans plusieurs affaires devant la Commission, ce qui a permis d'en préciser la portée. La Commission peut ainsi être amenée à répondre « dans les meilleurs délais » sur l'existence d'une même affaire déjà traitée par elle ou en cours d'examen ; l'efficacité de l'administration de la justice dans tel ou tel pays ; etc.

²⁶ Le premier règlement intérieur intérimaire de la Cour a été adopté le 28 juin 2008. En octobre 2009, la Commission et la Cour se sont réunies à Dakar (Sénégal) afin d'harmoniser leurs règlements intérieurs intérimaires respectifs sur les points relatifs à leur complémentarité.



Singulièrement, la Commission a la possibilité de saisir la Cour d'une affaire portant sur la violation de droits énoncés par la Charte par un État partie au Protocole. Cette compétence particulière, définie par le règlement intérieur intérimaire de la Commission, peut permettre aux particuliers et aux ONG qui n'ont pas la possibilité de saisir directement la Cour de le faire efficacement sans qu'un État partie puisse s'y opposer. En effet, dans les cas où un État à l'origine d'une atteinte à l'environnement fait obstacle à la saisine directe de la Cour par défaut de déclaration expresse de compétence, les victimes peuvent porter leur affaire devant la Commission en espérant que cette dernière saisisse ensuite la Cour. La Commission peut ainsi être le relais de transmission des requêtes individuelles à la Cour dans les cas où l'État mis en cause n'a pas fait la déclaration au titre de l'article 34.6 du Protocole.

Ce rôle est fondamental considérant la possibilité supplémentaire ainsi offerte aux citoyens d'accéder à la Cour pour la revendication de leurs droits environnementaux. En effet, saisie d'une requête déposée par un individu ou une ONG, la Commission peut éventuellement saisir la Cour, avant même l'examen de la recevabilité de cette requête, si la situation portée à sa connaissance expose des atteintes graves et massives à l'environnement commises par un État partie au Protocole. De même, saisie d'une action introduite par un particulier ou par une ONG, la Commission peut décider de saisir la Cour en cas d'inexécution de ses décisions par un État partie au Protocole. De plus, selon les termes de l'article 6.1 du Protocole, la Cour, avant de statuer sur la recevabilité d'une requête, peut solliciter l'avis de la Commission. Elle peut enfin, une fois franchi le stade de l'examen de la recevabilité d'une requête, décider de ne pas connaître de l'affaire et de la renvoyer devant la Commission conformément aux dispositions de l'article 6.3 du Protocole. Dans ces différents cas, les individus et ONG ayant initié ces actions auprès de la Commission pourraient devenir des parties à la procédure portée par la Commission devant la Cour. Evidemment, l'action de la Commission devant la Cour ne pourrait prospérer que si l'État en cause est Partie au Protocole.

Il convient de remarquer que la saisine indirecte de la Cour par l'intermédiaire de la Commission est une aubaine pour les citoyens qui pourrait, si elle est efficacement exercée, permettre de contourner les obstacles qui amenuisent l'accès direct des citoyens à la Cour. C'est une chance supplémentaire offerte aux particuliers de pouvoir porter les violations de leur droit à l'environnement devant la juridiction africaine. L'accès des individus à la Cour par l'intermédiaire de la Commission pourrait influencer positivement sur le système de protection des droits environnementaux des citoyens. Le caractère obligatoire²⁷, à l'égard des parties, des décisions rendues par la Cour renforce inévitablement la garantie de ces droits humains.

Avec cet intérêt, on comprend difficilement pourquoi le nombre d'affaires portées par la Commission devant la Cour est si dérisoire (trois seulement depuis la mise en place de la Cour). Pourtant, l'importance du rôle de la Cour dans la protection du droit à l'environnement est tributaire du succès des requêtes individuelles²⁸. Au regard de son rôle dans la promotion des droits humains, la Commission devrait traduire en termes concrets les engagements et les idéaux véhiculés par la Charte africaine. En considérant aujourd'hui le fait que de nombreux États restent réticents à l'idée d'autoriser la saisine directe de la Cour par les particuliers et les

²⁷ Le Conseil exécutif de l'UA est chargé de veiller à l'exécution des décisions de la Cour (art. 29.2 du Protocole).

²⁸ A. K. Diop, « La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples ou le miroir stendhalien du système africain de protection des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 546

ONG (trois États ont déjà retiré leur déclaration : Bénin, Côte d'Ivoire, Rwanda), la Commission pourrait jouer un rôle essentiel dans l'admission, à la Cour, des requêtes individuelles et, partant, construire un maillon important de l'édifice de protection des droits environnementaux des individus consacrés par les différents instruments internationaux. L'accès indirect des citoyens à la Cour *via* la Commission pourrait augmenter son efficacité en tant qu'organe judiciaire de protection des droits humains.

Le droit d'accès à une justice équitable reconnu aux populations et collectivités, lorsque leurs droits fondamentaux sont lésés, est un principe fondamental²⁹ du droit international de l'environnement, dont le contenu et les caractères devraient être clairement établis. Dans ce sens, la Cour reste le meilleur organe capable de veiller à la garantie du droit à l'environnement de tout citoyen africain³⁰.

2. L'accès des citoyens à la Cour : une solution opportune pour la protection des droits environnementaux

La place privilégiée de la Cour, siégeant au sommet du système africain de protection des droits humains, paraît évidente dans la dynamisation du droit de l'environnement en Afrique. En effet, la Cour a l'obligation de veiller à ce que chaque État partie adopte les mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de sa juridiction³¹. Or, pour diverses raisons, le droit à l'environnement reste essentiellement théorique dans la plupart des États africains. Des atteintes à l'environnement sont commises quotidiennement, mais la bataille pour la défense du droit à l'environnement demeure timorée. Les préoccupations économiques continuent d'être la priorité des États africains. Paradoxalement, les moyens déployés pour résoudre ces problèmes sont à l'origine d'importantes dégradations de l'environnement. Il s'en déduit que la protection des droits environnementaux des citoyens devrait incomber à un organe indépendant pour en garantir l'effectivité. La réserve des juridictions nationales vis-à-vis du contentieux environnemental renforce inéluctablement cette idée. L'accès des citoyens à la Cour apparaît comme une aubaine pour la garantie du droit à l'environnement (2.1), même si le rôle actuel de la Cour est appelé à évoluer pour s'adapter aux contingences contemporaines du droit international de protection des droits des personnes (2.2).

²⁹ K. Kihangi Bindu, *Environmental and developmental rights in the SADC. Specific reference to the Democratic Republic of Congo and the Republic of South Africa*, LAP Lambert Academic Publishing, Saarbücken, Germany, 2011, p. 355.

³⁰ C. Sciotti-Lam, *L'applicabilité des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en droit interne*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 478.

³¹ M. Déjeant-Pons, « Le droit de l'homme à l'environnement, droit fondamental au niveau européen dans le cadre du Conseil de l'Europe », *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, 1994, p. 373 ; J. F. Flauss et M. De Salvia (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme : développements récents et nouveaux défis*, Bruylant, Bruxelles, 1997 ; S. Maljean-Dubois, « La Convention européenne des droits de l'homme et le droit à l'information en matière d'environnement », *Revue générale de droit international public*, 4/1998, p. 995.

2.1. L'accès des citoyens à la Cour : une aubaine pour la garantie des droits environnementaux

Le caractère autonome de la juridiction africaine par rapport aux instances nationales, opportunément rappelé dès sa première décision³², renforce à suffisance l'importance de son rôle dans la garantie du droit des citoyens à vivre dans un environnement de qualité. En relevant l'indifférence du droit international à l'égard du droit interne³³, la Cour conforte sa place de gardien privilégié des droits humains, tout en haussant le ton face aux velléités nationalistes. Il s'agit d'un signal fort envoyé aux citoyens des États ayant ratifié le Protocole et d'un espoir incontestablement salutaire pour le reste du continent.

L'accès des particuliers à la Cour pourrait décrier au maximum le combat pour la protection de l'environnement, encore figé dans certains pays du continent. En effet, dans certains contentieux portés devant les juridictions nationales, les juges rendent des décisions dont l'impact est aléatoire sur la qualité de vie des populations. Par exemple, à travers la sanction des troubles anormaux³⁴ de voisinage ou même du non-respect du droit de propriété³⁵, les juges peuvent prononcer des verdicts susceptibles d'avoir un impact bénéfique sur l'environnement³⁶. Dans ces cas, le droit à l'environnement est protégé de manière indirecte par le canal d'autres droits.

Pourtant, l'existence indépendante du droit à l'environnement ne faisait aucun doute aux yeux des rédacteurs de la Charte africaine. À son niveau, le droit à l'environnement n'est plus adossé à un autre droit ; il est protégé par lui-même, en tant que droit des peuples. Il a par conséquent l'assurance d'avoir une existence propre devant le juge continental. C'est précisément en cela que l'accès des particuliers à la Cour est primordial. Outre l'émancipation du droit à l'environnement, cette liberté d'accéder à la Cour va surtout stimuler les actions en revendication de ce droit³⁷.

En sa qualité de juridiction supranationale, la Cour a un rôle crucial à jouer dans le développement d'une jurisprudence environnementale adaptée aux réalités du continent africain. La quasi-totalité de la doctrine africaine dénonce le manque de vitalité juridictionnelle du droit à l'environnement. Malgré la consécration des droits environnementaux par les législateurs nationaux, le prétoire des tribunaux africains demeure très pauvre en matière de jurisprudence environnementale³⁸. L'ouverture de la Cour aux individus et aux ONG la consolide dans sa mission de garant impérieux des droits environnementaux de l'ensemble des africains. Les

³² Dans le cadre des affaires jointes *Tanganyika Law Society & The Legal and Human Rights Centre c. République Unie de Tanzanie et Réverend Christopher R. Mtikila c. République Unie de Tanzanie*, Cour, n° 009/2011.

³³ Ph. Weckel, « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples. L'affaire Rév. Mtikila c. Tanzanie », *op. cit.*, p. 3.

³⁴ Cour d'appel de Yaoundé, 16 août 1975, *Paterson Zochonis c. Atangana Protais*.

³⁵ TGI de Yaoundé, 12 octobre 1983, *Nkouedjin Yonda c. Société Exarcos*. Le juge a sanctionné la société de travaux publics dont les activités avaient fait stagner les eaux de pluies à l'entrée de la maison d'un individu.

³⁶ N. Abdoul, « L'environnement, la justice et l'Afrique. Radioscopie d'un difficile accès à la justice en matière environnementale », *Revue africaine et malgache de recherche scientifique*, 2019.

³⁷ La menace de la sanction et de la condamnation de l'État fautif par la Cour est de nature à favoriser le dépassement des défaillances institutionnelles des systèmes de protection des droits environnementaux élaborés par les États et l'adoption des réformes nécessaires et indispensables à la protection de ces droits.

³⁸ Il semble que le problème le plus prégnant auquel sont confrontées ces juridictions est celui de leur incapacité à maîtriser les contours judiciaires du nouveau droit qu'est le droit de l'environnement.

affaires introduites par les citoyens pourront être examinées avec objectivité et susciter l'engouement des citoyens. En sa position de Cour supérieure, elle jouit d'une expertise et d'une expérience indéniables en la matière. Elle a l'avantage de parfaire le chemin déjà balisé par certaines juridictions sous-régionales, notamment la Cour de justice de la CEDEAO³⁹.

Par ailleurs, l'accès des citoyens à la Cour permet à certains droits environnementaux, jusqu'ici ignorés, de prendre vie. En effet, les citoyens pourraient soumettre à la Cour des affaires portant sur les violations récurrentes de leurs droits environnementaux, parfois ignorées des mouvements environnementaux et des ONG internationales de protection de l'environnement, dont les batailles restent majoritairement centrées sur la protection de la nature et des ressources naturelles. Ces violations du droit à l'environnement prennent des formes diverses, notamment la concentration des déchets à proximité des habitations, la pollution de l'air, l'absence d'évacuation des eaux usées, l'utilisation abusive des pesticides, l'absence d'eau potable, etc. Ces atteintes prolifèrent dans les zones habitées par les populations africaines défavorisées. Elles génèrent des conséquences dommageables pour ces dernières et demeurent tolérées par les autorités locales. Pour ces citoyens à l'abandon, les procédures de l'État national n'offrent généralement aucune issue favorable. Parfois, c'est la rigidité ou la complexité ou même les coûts exorbitants des procédures judiciaires en la matière qui découragent l'élan des populations dans la revendication de leur droit à l'environnement devant les juridictions nationales.

Dans ce contexte, la faculté offerte aux citoyens de tous les pays de saisir la Cour sans restriction, et avec l'assouplissement observé quant à la qualité de victime et la qualification du préjudice, apparaît comme une aubaine pour ces populations.

2.2. Le nécessaire perfectionnement du positionnement de la Cour dans la défense des droits environnementaux

L'importance du rôle de la Cour dans la garantie des droits environnementaux des citoyens africains implique nécessairement de nouvelles actions indispensables pour marquer son évolution et son adaptation au contexte international. La première évolution souhaitable de la Cour est sans conteste son ouverture de façon inclusive à tous les citoyens. En effet, les conditions rigoureuses de saisine de la Cour par les particuliers, actuellement définies par le Protocole, affectent considérablement l'impact de l'action de la Cour dans la protection du droit à l'environnement. Il est patent que les États, conscients de leurs manquements dans ce domaine, ne vont pas s'exposer à des risques de sanctions par la Cour en permettant l'ouverture de sa saisine aux particuliers. Ce qui explique sûrement le faible niveau de ratification du Protocole, dont l'influence négative sur l'étendue de la compétence de la Cour n'est plus à démontrer.

En s'inspirant de ses devancières, la Cour devrait garantir un large accès à tous les citoyens, à toutes les étapes des procédures ouvertes dans sa juridiction. Cette ouverture paraît inéluctable au regard de l'impérieuse nécessité de donner une vitalité et une existence juridictionnelle au droit à l'environnement, difficilement pris en charge par les juridictions nationales. L'accès inconditionnel à la Cour des particuliers permettrait d'établir une correspondance réelle entre les nécessités de protection de l'environnement et les revendications juridiques du droit à

³⁹ Cour de justice de la CEDEAO, 14 décembre 2012, *SERAP c. Nigéria*. La Cour retient la responsabilité du Nigéria, consécutive à la violation des dispositions de l'article 24 de la Charte, pour n'avoir pas pris toutes les mesures nécessaires pour éviter la détérioration du cadre de vie des populations du delta du Niger.



l'environnement. L'admission sans restriction par la Cour des requêtes individuelles des victimes premières et permanentes des violations du droit à l'environnement correspond à une exigence de cohérence de l'ordre juridique international contemporain, non seulement au plan universel, mais surtout dans le contexte régional de protection des droits humains. L'évolution des pratiques de la Cour devrait la conduire à privilégier l'intérêt à agir des particuliers par rapport à l'action des États, qui sont souvent à l'origine des atteintes à l'environnement.

La deuxième évolution de la Cour devrait porter sur l'encadrement strict des dispositions de l'article 34.6 du Protocole. En effet, la Cour pourrait mettre en place des mesures étroites réglementant les conditions de dépôt et de retrait de la déclaration préalable de compétence de l'État mis en cause. Cette acceptation devrait être irréversible, voire insusceptible de dénonciation. La possibilité laissée à l'État de dénoncer à tout moment cette déclaration est de nature à fragiliser le système africain de protection des droits humains. En effet, trois États ont récemment retiré leur déclaration préalable à la Cour, paralysant un peu plus son objectif de protection des droits environnementaux. La Cour a été mise sur pied pour être au service des individus et non des États. Au vu de la réalité des violations des droits environnementaux et de l'analyse de la situation des personnes qui y sont particulièrement exposées, il est inadmissible de continuer à maintenir l'écart existant entre cette réalité et les réponses judiciaires à y apporter. Les bénéficiaires de la protection du droit à l'environnement devraient logiquement être les titulaires, à titre principal, de l'action en réclamation de ce droit devant toutes les juridictions nationales ou internationales. L'accès direct des citoyens à la Cour est une étape décisive que les États africains devraient nécessairement franchir pour donner une vitalité au droit à l'environnement. Un pas convaincant a été amorcé dans ce sens dans le cadre de l'affaire Commission contre République du Kenya⁴⁰. En effet, en acceptant d'instruire un recours non conventionnellement admis, initié par une ONG non accréditée (CERMIDE), la Cour ouvre le champ au changement et à la modernité. Il reste à espérer que sa fusion annoncée avec la Cour de justice de l'Union africaine actera cette nécessaire évolution en garantissant le droit d'accès direct des citoyens à la future instance.

Conclusion

En définitive, nous dirons que la Cour a été créée pour renforcer l'édifice de contrôle du respect par les États des droits humains des citoyens et des peuples africains. Dans cette perspective, elle occupe une place de choix dans la construction de la jurisprudence du continent en matière environnementale. La garantie de protection du droit des citoyens à un environnement de qualité dépend essentiellement des conditions d'assouplissement de l'accès de ces citoyens à la Cour. On ne saurait méconnaître le fait que la garantie juridictionnelle du droit à l'environnement est la forme la plus évoluée et la plus efficace de protection de l'environnement et, surtout, celle qui satisfait le mieux aux exigences du droit et aux impératifs de justice. En même temps que le législateur africain définit le droit à l'environnement des citoyens, il devrait également y faire correspondre des garanties certaines permettant de revendiquer ou de défendre ce droit, au moyen d'un accès direct et sans restriction à la juridiction prévue à cet effet. Pour traduire cette exigence, la Cour doit fatalement opérer des changements cruciaux et indispensables au regard de ces enjeux et, surtout, compte tenu des besoins environnementaux des citoyens africains

⁴⁰ Requête n° 006/2012, Commission africaine des droits de l'homme et des peuples c. République du Kenya.

LA PROTECTION DES DROITS ENVIRONNEMENTAUX DES PEUPLES AUTOCHTONES PAR LA COMMISSION AFRICAINNE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES : CAS DES OGOINI ET DES ENDOROIS

Sandaogo Antoine KABORÉ

Magistrat, juriste en environnement, Burkina Faso

Résumé

Les États africains ont adopté la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en 1981. Cet instrument de protection des droits de l'homme consacre les règles et mécanismes de protection des droits aussi bien individuels que collectifs. Le système africain de protection des droits, en plus de prendre en compte les droits des citoyens, prévoit des droits spécifiques pour les peuples. En matière d'environnement, les dispositions de la Charte reconnaissent des droits aux peuples africains. La mise en œuvre ou la protection de ceux-ci paraît non satisfaisante. Pour assurer une protection efficace, les peuples font recours à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, organe institué par la Charte pour faire sanctionner les violations des droits par les États parties. C'est le cas des peuples Endorois et Ogoni, respectivement au Kenya et au Nigéria. Le contentieux devant la Commission lui a permis de reconnaître un droit d'accès des peuples à son prétoire, ce qui a permis de leur reconnaître des droits environnementaux dont la protection s'avère indispensable.

Mots clés : peuples autochtones ; droits environnementaux ; Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

Abstract

In 1981, African States adopted the African Charter on Human and Peoples Rights. This human rights protection instrument enshrines the rules and mechanisms for protecting individual and collective rights. The African system for the protection of rights, in addition to taking into account the rights of citizens, provides for specific rights for peoples. In environmental matters, the provisions of the Charter recognize the rights of the African peoples, whose implementation or protection seems unsatisfactory. To ensure efficient protection, peoples resort to the African Commission on Human and Peoples Rights, a body established by the Charter to punish violations of rights by States parties. This is the case of Endorois and Ogoni peoples, respectively in Kenya and Nigeria. Cases before the Commission allowed it to recognize a right of access by the peoples to its courtroom, which made it possible to acknowledge their environmental rights, the protection of which proves essential.

Keywords: indigenous peoples; environmental rights; African Commission on Human and Peoples Rights.

Introduction

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples confère, à côté des droits reconnus aux individus, des droits spécifiques aux peuples. Cette consécration, qui contraste avec les dispositions des autres instruments juridiques des droits de l'homme aussi bien universels que régionaux, reflète la volonté particulière du système africain de protection des droits de l'homme. Elle traduit une vision de la protection des droits des individus pris en tant que citoyens, mais aussi et surtout, elle met en exergue les droits reconnus aux entités collectives que sont les peuples.

Historiquement, la question des droits des peuples en Afrique se posait comme une revendication des colonies et des peuples coloniaux à s'affranchir de la colonisation. À l'entame des processus de décolonisation, les États africains ont fait de la reconnaissance des droits spécifiques des peuples un combat. Dans le cadre du système des Nations Unies, ils obtiendront, par l'adoption de la résolution 1803 du 14 décembre 1962, la reconnaissance du droit à l'autodétermination, qui englobe le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et le droit à la souveraineté sur les ressources naturelles. Ces différents droits à caractère collectif, contrairement aux systèmes de droits de l'homme fondés exclusivement sur le sacre de l'individu¹, vont instaurer un élan nouveau et forger le système de protection des droits de l'homme sur le continent.

L'adoption de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples en 1981 à Nairobi² va renforcer cette particularité africaine en intégrant non seulement dans son intitulé le terme « des peuples » mais, bien plus, elle va consacrer diverses dispositions aux « droits des peuples ». Cette innovation va connaître une belle fécondité à l'avènement des questions environnementales, devenues, avec l'actualité, une question majeure pour tous, y compris les peuples et communautés locales.

Contrairement aux communautés locales qui disposent « de coutumes, de croyances sans revendication territoriale liée à l'occupation antérieure, ce qui ne les empêche pas de revendiquer des droits en termes de ressources »³, les peuples autochtones sont des peuples issus des territoires qu'ils habitent et avec lesquels ils entretiennent des liens séculaires. Par conséquent, ils revendiquent la propriété du sol sur le fondement de l'occupation initiale et première du territoire.

Ils sont également appelés peuples indigènes pour qui le territoire constitue la seule source d'habitation, de culture et de survie⁴.

¹ Les systèmes universel et régionaux de protection des droits de l'homme consacrent la protection de l'individu citoyen. Il est l'objet et la mesure de toute chose. Le système africain, en plus de l'individu, prévoit de manière originale les droits des peuples.

² La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples a été adoptée par la dix-huitième Conférence des Chefs d'État et de gouvernement en juin 1981 à Nairobi au Kenya.

³ A. Guignier, « Le rôle des peuples autochtones et des communautés locales dans le développement durable : figurants ou acteurs ? », *Les cahiers du CRIDEAU*, Limoges, PULIM, 2004, p. 17, cité par A. R. Teixeira-Mazaudoux, *Les savoirs traditionnels et la protection des ressources génétiques : cadre juridique international*, mémoire de DEA, Limoges, 2003.

⁴ C. Ott-Duclaux-Monteil, *Exploitation forestière et droits des populations en Afrique centrale*, Paris, L'Harmattan, 2013, p. 30.



Les communautés locales et les peuples autochtones sont des groupes particuliers disposant de pratiques culturelles et d'une organisation traditionnelle homogène, fondées sur plusieurs générations, ayant produit des coutumes, des institutions sociales propres et un savoir-être ancré dans la nature.

Ils ont tous la particularité d'être les habitants de leurs terroirs bien longtemps avant l'avènement de la colonisation, de l'État colonial et de son successeur, l'État post-colonial.

Ces peuples et communautés sont exposés aux activités d'exploitation entreprises depuis l'État colonial et perpétuées par l'administration des États post-coloniaux d'Afrique. Ces activités sont réalisées parfois en méconnaissance des règles aussi bien internationales que nationales. En effet, malgré le fait que les États africains en général soient signataires de la Convention sur la diversité biologique, du Protocole de Nagoya, de la Convention de Maputo et de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, tous des instruments qui reconnaissent le droit des peuples et communautés locales sur leurs ressources naturelles, la reconnaissance légale de ces droits au plan national est aléatoire, voire inexistante.

Les activités de la puissance publique ou celles autorisées par elle remettent en cause ces droits des peuples et des communautés locales, voire les violent. Ceux-ci, pour faire respecter leurs droits en cas de violation et face aux réponses sommaires des institutions nationales, se tournent de plus en plus vers les juridictions régionales et sous-régionales. C'est dans cette dynamique qu'au Kenya et au Nigéria les peuples Endorois et Ogoni ont saisi la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) pour voir condamner ces États pour violation de leurs droits environnementaux. Ces contentieux marquent une avancée certaine, porteuse d'une nouvelle dynamique dans la consécration d'un droit d'accès des peuples et communautés locales à la justice auprès de la CADHP (1), d'une part, et la reconnaissance de droits collectifs en matière d'environnement aux peuples et communautés locales (2), d'autre part. Cette consécration permettra sans doute à ces peuples d'exercer leurs droits et prérogatives, tels que reconnus par la Convention sur la diversité biologique, le Protocole de Nagoya et la Convention de Maputo, en matière de ressources naturelles.

1. La reconnaissance du droit d'accès des peuples africains au prétoire de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples

La CADHP, en tant qu'organe quasi-juridictionnel institué par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁵, a pour mission de promouvoir et d'assurer la protection des droits de l'homme et des peuples africains. Pour ce faire, sa saisine est ouverte à des entités à qui la Charte reconnaît cette qualité. Comme tout organe juridictionnel ou quasi-juridictionnel, la qualité pour agir est une condition essentielle pour accéder à l'instance. Cette qualité pour agir, qui a été reconnue aux peuples (1.1), est mise en oeuvre de diverses manières (1.2).

⁵ L'article 30 de la Charte institue la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples.

1.1. La reconnaissance juridique des peuples comme titulaires d'un droit d'action spécifique

La Commission, en tant qu'organe subsidiaire de l'Union africaine, a reçu pour mission de promouvoir le respect des droits de l'homme et des peuples par les États membres. Pour ce faire, elle est chargée de réaliser des activités de recherche, de formation, de vulgarisation et de sensibilisation sur les droits de l'homme, ainsi que d'édiction de normes et législations pilotes pour les États membres. Elle est également compétente pour interpréter les dispositions de la Charte et assurer la protection des droits de l'homme et des peuples⁶.

Aux termes des dispositions des articles 47 et 49 de la Charte, la Commission ne peut être saisie que par un État membre qui dénoncerait des manquements aux droits de l'homme imputables à un autre État⁷. Cette saisine peut se faire soit devant le Secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine⁸ ou devant le président de la Commission, soit directement devant la Commission elle-même.

La formulation des dispositions relatives à l'action des requérants devant la Commission est somme toute restrictive. En effet, les dispositions de la Charte n'ont pas entendu de manière formelle et expresse donner la possibilité à des entités autres que les États de saisir la Commission. Pourtant, dans les systèmes européen et américain de protection des droits de l'homme, les énonciations de leurs textes fondamentaux contiennent des dispositions plus heureuses.

Ainsi, la Cour européenne des droits de l'homme, aux termes des articles 33 et 34 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être saisie par un État membre contre un autre État membre, par les personnes physiques, les organisations non gouvernementales et tout groupe de particuliers estimant ses droits violés par un État partie à la Convention, et ce par voie de requête individuelle.

La Convention interaméricaine des droits de l'homme prévoit que « toute personne ou tout groupe de personnes, toute entité non gouvernementale et légalement reconnue dans un ou plusieurs États membres de l'Organisation⁹ peut soumettre à la Commission des pétitions contenant des dénonciations ou des plaintes relatives à une violation de la Convention »¹⁰.

La Charte africaine entendait, dans son esprit, principalement consacrer la mise en jeu de la responsabilité des États membres vis-à-vis des autres États membres. Cette vision n'a pas prospéré dans la mesure où les plaintes des États contre d'autres États sont très rares¹¹. L'option de la Charte africaine laisse supposer que les violations des droits ne pouvaient venir que des États contre d'autres États.

⁶ Article 45 de la Charte.

⁷ Cette approche est conforme à l'article 19 de la Convention européenne des droits de l'homme.

⁸ L'OUA s'étant transformée en Union africaine le 9 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud), le Secrétariat général a été remplacé par le président de la Commission.

⁹ Il s'agit de l'Organisation des États américains (OEA) créée le 30 avril 1948 à Bogota (Colombie).

¹⁰ Article 44 de la Convention américaine des droits de l'homme.

¹¹ L'on peut citer la plainte formulée en 1998 par la République démocratique du Congo contre le Burundi, le Rwanda et l'Ouganda pour violations massives de droits de l'homme à l'Est de son territoire : Ch. Bahati Bahalaokwibuye, *Les recours individuels dans le système interafricain de contrôle : la coexistence de la Cour africaine et des juridictions des communautés économiques régionales*, mémoire de master, Université Catholique de Bukavu, 2011.



Pour surmonter cette faiblesse dans le mécanisme de saisine, l'article 55 de la Charte peut être exploré. En effet, une interprétation extensive de l'article 55¹², qui dispose que la liste des communications autres que celles des États parties à la Charte est dressée par le Secrétaire de la Commission et communiquée aux États parties, permet de mettre en exergue la volonté de la Commission d'ouvrir sa saisine au plus grand nombre. En outre, l'article 93 du règlement intérieur de la Commission¹³ dispose que les communications reçues au titre de l'article 55 de la Charte doivent mentionner le nom, la nationalité et la signature de la ou des personnes les ayant introduites. Cette disposition précise enfin que, dans les cas où l'auteur de la communication est une ONG, le nom et la signature de son ou ses représentant(s) légaux doivent être mentionnés.

La lecture combinée de l'article 55 de la Charte et de l'article 93 du règlement intérieur de la Commission permet de déduire que les communications autres que celles des États doivent provenir des individus ou groupes d'individus ou des ONG.

Cette dernière catégorie de personnes morales, lorsqu'elle œuvre dans le domaine des droits de l'homme, peut acquérir le statut d'observateur auprès de la Commission comme le prévoit l'article 68 de son règlement intérieur.

Pour intéressant que cela puisse paraître, les dispositions susvisées ne laissent pas apparaître la spécificité des peuples en tant qu'entité particulière distincte de l'individu ou du groupe d'individus. En effet, le système africain de protection des droits ayant reconnu spécifiquement les peuples en tant qu'entité à part entière, cela suppose la mise en place de règles particulières différentes de celles applicables aux États, ONG ou individus pour une protection efficiente des droits des peuples, le peuple n'étant ni un individu ni un groupe d'individus, encore moins une ONG.

Malgré cette insuffisance dans le corpus des textes juridiques qui encadrent l'action de la Commission, celle-ci va se montrer progressiste dans l'examen des communications introduites par les peuples. À ce propos, elle innove lorsque, dans l'affaire Endorois, elle soutient que la communauté Endorois est un peuple, et ses droits en tant que peuple doivent être préservés au sens des dispositions de la Charte, notamment le droit à leurs terres ancestrales.

Ce raisonnement de la Commission montre qu'elle reconnaît aux peuples et communautés locales un droit à être protégés en tant qu'entité humaine collective et, bien plus, en tant que peuple. C'est la raison pour laquelle elle va reconnaître aux entités collectives les droits collectifs économiques, sociaux et culturels proclamés par la Charte¹⁴.

Une telle reconnaissance des entités humaines collectives leur confère un statut spécifique et des droits homogènes au sein du groupe dont la protection prend une dimension particulière devant les organes de protection des droits de l'homme.

¹² Après cette formalité, la saisine intervient si la majorité absolue l'agrée.

¹³ Le règlement en vigueur de la Commission a été adopté lors de sa 47^{ème} session ordinaire tenue à Banjul du 12 au 26 mai 2010. Il est rentré en vigueur le 18 août 2010.

¹⁴ Les articles 19 à 24 de la Charte consacrent les droits des peuples. Le droit à un environnement sain, le droit de propriété, le droit à la culture, le droit au développement économique, social et culturel sont mis en exergue dans les décisions de la Commission dans les affaires Endorois contre l'État kenyan et Ogoni contre l'État nigérian.

Aussi, contrairement aux droits du groupe d'individus qui se singularisent par le lien éphémère qui unit ses membres, les droits des peuples et communautés locales se distinguent par leur caractère séculaire, indivisible et collectif en tant que patrimoine commun de la collectivité.

Dans cette dynamique, la reconnaissance du droit d'accès à la justice du peuple Endorois afin de faire constater les violations de droits dont il est victime enrichit la liste des personnes pouvant saisir la Commission d'une communication.

Pour autant, le peuple ou la communauté sont-ils une nouvelle catégorie juridique de sujet de droit ?

Comme souligné plus haut, les entités capables de saisir la Commission sont les États, sujets de droit international, l'individu ou le groupe d'individus, sujets de droit au niveau national, les ONG, personnes morales, sujets de droit national.

Qu'en est-il des communautés et des peuples ? Disposent-ils d'un statut juridique propre leur permettant d'exercer des droits ?

La réponse semble positive avec la décision Endorois contre État du Kenya. Dans cette affaire, la Commission reconnaît des droits spécifiques au peuple Endorois en tant que peuple autochtone et affirme qu'il a le droit de protéger ses droits violés par le Kenya au moyen de la saisine de la Commission¹⁵.

Bien avant cette décision, dans l'affaire Ogoni contre État du Nigéria, la Commission a admis que le droit à un environnement sain de la communauté Ogoni avait été violé par l'État du Nigéria et les firmes pétrolières. Elle a alors reconnu que le peuple Ogoni avait le droit de saisir les instances de protection de droit pour faire valoir ses droits¹⁶.

Ces deux décisions, au-delà de la reconnaissance de droits spécifiques aux peuples et communautés prévus par la Charte, consacrent une qualité pour agir des peuples et communautés autochtones devant les instances africaines de protection des droits. Du reste, dans les conditions de recevabilité des communications, la Commission a admis que les communautés et peuples Endorois et Ogoni ont initié, au niveau national au Kenya et au Nigéria, des actions aussi bien administratives que juridictionnelles afin de voir réparées les violations des droits dont ils étaient titulaires.

Ainsi, à côté des traditionnels acteurs de communications auprès de la Commission, les peuples ont acquis la qualité pour accéder au prétoire de celle-ci. Ce droit d'accès désormais reconnu, qu'en est-il de sa mise en œuvre ?

¹⁵ *Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) c. Kenya* (2009), Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, n° 276/03, 49^e session, 27^e rapport d'activité [Endorois c. Kenya].

¹⁶ *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) c. Nigéria* (2001), Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, n° 55/96, 30^e session, 15^e rapport d'activité [Ogoni c. Nigéria].

1.2. La mise en œuvre du droit d'accès des peuples au prétoire de la Commission

La mise en œuvre du droit d'accès à la justice est une étape importante dans la protection des droits des peuples. Elle permet de transformer un droit théorique en une réalité juridique et, surtout, de donner la possibilité aux organes de protection d'examiner les violations alléguées.

Cette mise en œuvre peut se réaliser de diverses manières, soit directement par les peuples, soit confiée à des organisations non gouvernementales.

1.2.1. La mise en œuvre directe par les peuples autochtones

Pour faire valoir leurs droits, les peuples autochtones peuvent agir par le biais de leurs organisations représentatives.

Dans le cadre de l'affaire Endorois, divers acteurs, dont les organisations du peuple Endorois, ont concouru à la mise en œuvre des droits violés.

Pendant la phase nationale du contentieux initié au Kenya par le peuple Endorois, afin d'obtenir réparation, celui-ci s'est organisé en comité de plaidoyer au sein du Endorois Welfare Council (EWC). Ce comité, malgré ses multiples tentatives auprès des autorités nationales, n'a pas pu obtenir une reconnaissance légale devant les autorités kenyanes.

Lors de la phase de l'affaire devant la CADHP, le président du EWC a reçu mandat des autorités traditionnelles pour représenter le peuple Endorois aux audiences de la Commission.

Cela voudrait dire que les peuples peuvent mettre en œuvre le droit d'accès à la Commission à travers les organisations, associations ou regroupements spécifiques qu'ils créent et dont l'objet ou la vocation est de défendre leurs intérêts spécifiques.

Les problèmes particuliers auxquels les peuples autochtones font face les amènent parfois à constituer des organisations spécifiques pour la défense de leurs droits. Dans bien des cas, ces structures deviennent les porte-paroles attitrés de la communauté, celles qui mènent la lutte pour la reconnaissance des droits de ses membres.

Au Nigéria, le mouvement pour la survie du peuple Ogoni (MOSOP) a représenté le peuple Ogoni devant les autorités et instances nigérianes dans la défense de leurs droits.

De même, dans l'affaire Anuak contre État d'Éthiopie, qui opposait les communautés et peuples Anuak au gouvernement éthiopien, cette communauté a été représentée par Anuak Justice Council, une organisation représentative des Anuak¹⁷. Il en est de même de la communication présentée à la Commission par le peuple Bakweri contre l'État du Cameroun¹⁸. Pour faire valoir leurs prétentions, les Bakweri se sont appuyés sur le Bakweri Land Claims Committee, un comité de revendication des terres ancestrales qui a reçu mandat des chefs traditionnels, notables et élites des populations minoritaires indigènes de la circonscription de Fako.

¹⁷ *Anuak Justice Council c. Éthiopie* (2006), Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, n° 299/05, 39^e session, 20^e rapport d'activité.

¹⁸ Dans les affaires *Bakweri and Claims Committee c. Cameroun* (2004), Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, n° 260/02, 36^e session, 18^e rapport d'activités.

Toutes ces communications montrent à souhait que les peuples peuvent bien, à travers leurs organisations représentatives, saisir la Commission et défendre leurs droits.

Il est pertinent de faire noter que le particularisme en l'espèce réside dans l'action des organisations dont le fondement et la mission essentielle sont de défendre les droits exclusifs des peuples autochtones.

Ces organisations peuvent être reconnues au niveau national ou être simplement des structures *ad hoc*. Outre les organisations représentatives, les ONG peuvent également agir pour le compte des peuples autochtones.

1.2.2. La représentation des peuples autochtones par les ONG

Les peuples autochtones peuvent être représentés par les ONG devant la CADHP.

L'ONG est une association de droit interne dont l'action s'étend au-delà du territoire d'un Etat¹⁹.

Aux termes de l'article 55 de la Charte, les ONG peuvent présenter des communications sur des allégations de violations de droits dont elles sont saisies. Dans cette logique, elles jouent un rôle important dans la saisine de la Commission. Cette possibilité offerte aux ONG est une initiative heureuse dans la mesure où les peuples et communautés locales manquent d'expertise et parfois de ressources pour élaborer, soutenir ou défendre leur cause devant la Commission.

Les États attraités devant la Commission ont parfois tenté de remettre en cause la qualité des ONG en arguant du fait qu'elles n'ont pas qualité pour agir. Sur cette question, la Commission a tranché le débat. En effet, dans l'affaire peuple Bakweri contre État du Cameroun, la Commission a affirmé que « l'exigence de la qualité à comparaître *locus standi* n'est pas restrictive au point d'impliquer que seules les victimes peuvent saisir la Commission africaine »²⁰. La Commission accepte que les observations qui peuvent être portées à sa connaissance puissent provenir non seulement des individus concernés, mais aussi d'autres individus ou des ONG.

La Commission précise que l'existence d'un intérêt direct (comme le fait d'être victime) pour introduire une affaire devant elle n'est pas une exigence aux termes des dispositions de la Charte africaine.

Cette position va se confirmer dans l'affaire Endorois. En l'espèce, le Kenya arguait que les demandeurs, à savoir les auteurs de la communication, ne disposaient, contrairement à leurs allégations, d'aucun mandat pour représenter la communauté Endorois. Ce mandat, poursuit l'État kényan, devait provenir des anciens de la communauté ou des chefs élus par les Endorois. Sur cette prétention, la Commission a réaffirmé qu'elle recevait les plaintes aussi bien des victimes que de leurs défenseurs.

¹⁹ R. Guillien et J. Vincent (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 13^{ème} éd., 2001.

²⁰ K. Sing'oei, *Manuel pour la promotion et la protection du droit des peuples et communautés autochtones à travers le système africain de droits de l'homme*, Banjul et Copenhague, CADHP et IWGIA, 2012, p. 9.



Ainsi, dans le cas kenyan, c'est l'ONG Center for Minority Rights Development qui a initié la communication au nom des Endorois.

En droit comparé, l'article 44 de la Convention américaine des droits de l'homme admet la possibilité pour les ONG de présenter des pétitions devant la Cour interaméricaine des droits de l'homme. Pour cette Cour, la pétition peut concerner tout citoyen dans tout État membre de la Convention.

En somme, que la communication soit faite par le biais de leurs représentants ou d'ONG, les peuples autochtones disposent de moyens efficaces pour assurer l'effectivité de leur droit d'accès à la Commission.

En dehors de la reconnaissance du droit d'accès des peuples à son prétoire, la Commission a fait évoluer le mécanisme de protection des droits des peuples et communautés autochtones par la consécration de droits environnementaux collectifs en leur faveur.

2. La reconnaissance des droits collectifs environnementaux des peuples

La CADHP, dans les communications sur les affaires Ogoni et Endorois, a reconnu des droits collectifs aux peuples Endorois et Ogoni. Ces droits peuvent être subdivisés en droits collectifs classiques (2.1) et droits spécifiques (2.2).

2.1. Les droits collectifs environnementaux classiques

Ces droits sont dits classiques car ils sont inhérents à tout groupe social et n'appellent pas de particularité. Parmi eux, l'on peut noter le droit à un environnement sain. Consacré par la Charte²¹, ce droit met à la charge des États une double obligation.

Une obligation positive qui est de promouvoir, d'agir, de contribuer à créer les conditions d'un environnement sain en faveur des citoyens. Il suppose les conditions d'une vie dans un environnement adéquat.

L'obligation négative consiste pour l'État à s'abstenir de toutes actions qui pourraient nuire au cadre de vie des populations. De manière concrète, l'État doit éviter des activités, des actions dont les dommages nuiraient gravement à l'environnement des populations.

De manière générale, l'État sanctionne et, au besoin, doit contraindre les contrevenants à réparer les dommages causés à l'environnement des peuples.

Pour éviter ou atténuer ces atteintes, des outils de gestion de l'environnement ont été conçus et des principes consacrés²². La mise en oeuvre de ces outils de gestion de l'environnement permet de garantir un environnement satisfaisant aux peuples.

²¹ L'article 24 de la Charte parle d'environnement « satisfaisant et global ».

²² Il s'agit des évaluations environnementales obligatoires et des principes consacrés par le droit de l'environnement, tels que le principe de participation, d'information.

Pour se convaincre que la Commission reconnaît le droit des peuples à un environnement sain, il suffit de se référer à ses arguments dans les deux décisions. C'est ainsi que, dans l'affaire Ogoni, la Commission a affirmé que le fait pour l'État nigérian d'être acteur de l'exploitation pétrolière, de n'avoir rien fait pour mettre en œuvre les outils de gestion de l'environnement lui-même et de ne les avoir pas imposés aux compagnies exploitant le pétrole sur les terres Ogoni, constitue des actes positifs d'atteinte et des actes négatifs d'abstention quant à la protection du droit du peuple Ogoni à un environnement sain.

En ce qui concerne le peuple Endorois, la Commission a conclu à la violation de son droit à un environnement sain sur la base de l'absence de participation des Endorois à la prise de décision et de l'inexistence d'une étude d'impact sur l'environnement des exploitations pétrolières. En outre, l'absence d'étude d'impact conduit à l'atteinte à divers droits des peuples autochtones, notamment le droit à la santé et le droit d'accès aux ressources nécessaires à leur survie. Tous ces impacts sont une atteinte au droit à un environnement sain du peuple Endorois²³.

2.2. La reconnaissance des droits environnementaux spécifiques des peuples autochtones

Les droits spécifiques des peuples autochtones sont les droits ancestraux qu'ils détiennent en raison de leur occupation lointaine, continue et première des espaces sur lesquels ils vivent. Ils se constituent des droits sur les ressources naturelles de leurs terroirs, d'une part, et des droits socio-culturels, d'autre part.

2.2.1. La reconnaissance des droits des peuples autochtones aux ressources naturelles

L'article 21 de la Charte consacre la souveraineté des peuples africains sur leurs ressources naturelles. Cette consécration, qui reprend la résolution 1803 du 14 décembre 1962 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur le droit à l'autodétermination, vient donner un contenu régional à un principe universellement consacré au moment des processus de décolonisation. L'intérêt spécifique de ce droit dans le cadre de la Charte est particulier en ce sens que la confrontation concernant sa mise œuvre ne met plus en opposition les peuples coloniaux d'Afrique et les États colonisateurs, mais concerne cette fois l'antagonisme entre les peuples africains et leurs États.

Il est à noter que les États africains proclament la souveraineté sur leurs ressources naturelles. L'on se trouve pour ainsi dire dans un conflit d'intérêts qui oppose souveraineté étatique et souveraineté des peuples sur les ressources naturelles.

D'ailleurs, c'est en vertu de la souveraineté étatique que les gouvernements des États disposent des ressources naturelles sans associer les peuples et communautés qui les détiennent.

²³ O. D. Ndayambaje, « La contribution de la reconnaissance des droits des peuples autochtones à la protection de l'environnement à la lumière de l'affaire Endorois c. Kenya », *Revue québécoise de droit international*, vol. 29-2, 2016, p. 188.



Ainsi, au Kenya, le gouvernement a, sans consultation préalable du peuple Endorois, érigé le lac Bogoria et ses environs en réserve naturelle, de même qu'il voulait concéder les terres ancestrales à une compagnie minière²⁴.

Au Nigéria, pour accroître ses ressources financières, l'État a décidé d'octroyer des concessions pétrolières sur les terres des Ogoni à des compagnies pétrolières, sans consultation préalable des populations Ogoni.

En agissant de la sorte, les États mettent en exergue leur souveraineté sur leurs ressources naturelles.

Face à cette vision de domination des États qui exclut la participation et le consentement des peuples, les peuples autochtones vont opposer la souveraineté des peuples sur les ressources naturelles de leurs terroirs.

La Commission, s'appuyant sur l'article 21 de la Charte, va reconnaître l'existence d'un droit des peuples sur les ressources naturelles de leurs terres ancestrales.

Pour la Commission, le lac Bogoria et ses environs, parce qu'ils constituent des ressources naturelles indispensables à la vie du peuple Endorois, sont des ressources ancestrales qui lui appartiennent. Toute action portant sur lesdites ressources doit nécessairement requérir le consentement libre, éclairé et en connaissance de cause des communautés Endorois. Toute atteinte, dépossession desdites ressources doit obligatoirement donner lieu à une indemnisation ou restitution adéquate. Cela suppose que les peuples sont propriétaires des terres ancestrales acquises par la transmission généalogique. Ainsi, dans un avis postérieur, la Commission a condamné le fait pour l'Etat kenyan d'inscrire le lac Bogoria au patrimoine mondial de l'UNESCO sans consultation et consentement préalables des peuples Endorois, propriétaire des lieux, qui constituent leur patrimoine culturel autochtone.

En vertu des mêmes principes, la Commission a condamné le fait pour l'État nigérian d'avoir disposé des terres et ressources naturelles du peuple Ogoni, d'y avoir autorisé l'implantation et l'exploitation des ressources pétrolières de l'Ogoniland en violation des droits des peuples Ogoni.

Le droit aux ressources naturelles permet aux peuples de maintenir et de perpétuer leurs rapports particuliers avec leur environnement. En effet, les peuples autochtones revendiquent des rapports séculaires avec leur environnement, ce qui conditionne leur survie. Les différents éléments indispensables à leur existence sont tirés des ressources naturelles. Ils y puisent les éléments pour se nourrir, se vêtir, se soigner, pratiquer les rites ancestraux, se loger, ainsi que pour mener leurs activités agricoles, cynégétiques et pastorales. Les exproprier de leurs terres et des ressources naturelles qu'elles abritent revient à les condamner à l'asservissement et, à terme, à la disparition. Restreindre ou interdire leur accès à leurs terres ancestrales revient à les désorganiser, les désagréger, les disloquer et, pire, les faire disparaître.

²⁴ Centre for Minority Rights Development (Kenya) and Minority Rights Group (on behalf of Endorois Welfare Council) c. Kenya (2009), Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, n° 276/03, 49^e session, 27^e rapport d'activité [Endorois c. Kenya].

Les décisions de la Commission sont pertinentes en ce sens que, contrairement aux autres communautés humaines, les peuples et communautés locales s'adaptent difficilement à d'autres milieux. Un changement de leur environnement spatio-temporel peut les condamner à une mort spirituelle. Outre les droits aux ressources naturelles, la Commission reconnaît les droits socio-culturels des peuples autochtones²⁵.

2.2.2. La reconnaissance des droits socio-culturels des peuples autochtones

Les droits socio-culturels sont des droits indispensables à la vie des peuples. Ils marquent leur identité et incarnent leur spécificité dans la communauté nationale.

Les peuples autochtones sont spécifiques pour la simple raison qu'ils disposent de cultures, de religions et de droits fonciers dont la mise en œuvre est différente de celle des autres communautés. Foncièrement rattachés à leurs terres, ces peuples exercent leurs droits socio-culturels sur la base de ces terres et des ressources naturelles qui leur sont associées.

Ainsi, pour pratiquer leur religion et leur culture, les peuples et communautés autochtones ont besoin d'accéder aux sites culturels et culturels constitués d'espaces naturels qui sont soit des sites qui servent à leur culte, soit l'incarnation des divinités qui fondent leurs croyances.

Les pratiques culturelles et culturenelles qui rythment le cycle de vie des peuples autochtones traduisent leur vitalité, leur parcours et forgent le sentiment d'appartenance à la communauté. Elles marquent également les étapes importantes de la vie des membres de la communauté et de la communauté elle-même. Ainsi, les naissances, les mariages, les rites initiatiques, les rites funéraires, les adorations sont des étapes obligatoires pour conserver et maintenir des rapports harmonieux avec l'environnement, mais aussi et surtout pour permettre aux membres de la communauté de s'épanouir.

Les peuples autochtones ont des rapports particuliers à la terre et aux ressources naturelles. Par ailleurs, ces ressources sont la propriété de la collectivité et sont gérées collectivement sous le contrôle de personnes investies de cette charge. Ces ressources ne peuvent faire l'objet d'appropriation individuelle. Cette forme de gestion permet de mettre en exergue l'appropriation collective des terres et des ressources qui leur sont rattachées.

Conclusion

Le système africain de protection des droits de l'homme consacre, contrairement aux autres systèmes de protection des droits de l'homme, des droits spécifiques aux entités collectives que sont les peuples. Face aux diverses atteintes dont les États parties sont les auteurs, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples se présente comme une instance efficace de protection. Dans les affaires mettant en cause le Kenya et le Nigéria, la Commission a, dans ses décisions, construit un régime juridique de protection des droits des peuples

²⁵ M. Tignino, « Le principe de la participation du public et la Commission mixte internationale », in M. Tignino et K. Sanbana (dir.), *Public Participation and Water Resources Management: Where Do We Stand in International Law?*, Paris, UNESCO, 2015, p. 85.



autochtones qui se fonde non seulement sur la reconnaissance de leur droit d'accès au prétoire de la Commission, mais aussi sur la consécration de droits environnementaux en leur faveur.

Cette avancée inaugure sans doute une meilleure prise en compte des droits des peuples par les États en matière d'environnement, surtout que les instruments juridiques internationaux, notamment la Convention sur la diversité biologique et le Protocole de Nagoya, leur donnent une place de choix dans la gestion durable des ressources naturelles.



LA RECONNAISSANCE DE LIENS INTRINSÈQUES ENTRE LES PEUPLES AUTOCHTONES ET LA NATURE PAR LA COUR AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Bocar KANTÉ

Docteur en droit, avocat au Barreau de Paris

Résumé

Les droits des peuples autochtones ont donné à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples l'occasion de préciser la notion de peuples autochtones. Cet article tente d'analyser les implications de la reconnaissance de liens intrinsèques entre les peuples ou communautés autochtones et la nature en ce qui concerne leur droit d'accès à leur cadre de vie naturel, leur droit de participer aux projets initiés dans leur environnement, ainsi que leur droit au développement.

Mots clés : peuples autochtones ; droit de propriété collective ; droits fonciers ; droits culturels ; participation ; consentement préalable.

Abstract

The rights of indigenous peoples have given the African Court on Human and Peoples Rights the opportunity to clarify the concept of indigenous peoples. This article attempts to analyze the implications of recognizing intrinsic links between indigenous peoples or communities and nature with regard to their right of access to their natural environment, their right to participation in projects initiated in their environment, as well as their right to development.

Keywords: *indigenous peoples; collective property rights; land rights; cultural rights; participation; prior consent.*

Introduction

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples¹ est la première convention multilatérale à reconnaître le peuple comme un titulaire de droits. Les peuples autochtones se retrouvent ainsi dans un cadre juridique favorable à la reconnaissance de leurs droits.

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a été créée par le Protocole de Ouagadougou². Avant sa création, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples remplissait une mission quasi juridictionnelle d'interprétation des dispositions de la Charte³, avec un pouvoir de formuler des recommandations aux États, mais qui est dépourvu de contrainte à leur encontre. La création de la Cour renforce la protection des droits de l'homme et des peuples par la possibilité de prendre des décisions contraignantes à l'encontre des États.

La Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a d'abord examiné les droits des peuples autochtones à travers l'affaire *Endorois Welfare c/ Kenya*⁴. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a ensuite rendu un arrêt, le 26 mai 2017, dans l'affaire *Ogiek c/ Kenya*, qui permet de disposer d'une décision de justice reconnaissant les droits des peuples autochtones et condamnant l'État auteur d'atteintes à leurs droits.

La préoccupation africaine pour les droits des peuples autochtones semble postérieure à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007⁵. Mais la Cour africaine a-t-elle reconnu aux peuples autochtones les mêmes droits que ceux reconnus par cette Déclaration, notamment quant à l'existence de liens intrinsèques entre nature et culture ? Est-elle allée au-delà des droits reconnus par ladite Déclaration ?

La réponse à ces questions nécessite d'abord de clarifier la notion de peuples telle que perçue dans la Charte et de voir si celle-ci y inclut les peuples autochtones ; ensuite d'examiner la consistance des droits reconnus aux peuples autochtones par la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

La Commission et la Cour ont effectivement reconnu les liens intrinsèques des peuples autochtones avec la nature et, ainsi, renforcé leur relation à leur milieu naturel dans la définition même de la notion de peuples autochtones (1), mais aussi par la reconnaissance de leurs droits sur leur cadre de vie (2).

¹ Adoptée à Nairobi en 1981, elle est entrée en vigueur en 1986.

² Adopté à Ouagadougou en 1998, le Protocole à la Charte relatif à la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples est entré en vigueur en 2004.

³ En vertu de l'article 47 de la Charte.

⁴ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group (au nom d'Endorois Welfare c. Kenya)*, 25 novembre 2009, n° 276/03.

⁵ Adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 61/295 du 13 septembre 2007.



1. L'attachement à leur milieu naturel, un critère essentiel de la notion de peuples autochtones

L'absence de définition de la notion de peuples pourrait être interprétée comme posant un problème de justiciabilité⁶. Le fait de ne pas connaître les critères d'identification d'un peuple apparaît comme un possible obstacle au bénéfice des droits de solidarité.

Toutefois, l'examen approfondi des conséquences de ce silence montre qu'il apporterait de la flexibilité pour la reconnaissance de la qualification de peuple à différentes catégories de populations, à des degrés divers, dépendant de leur reconnaissance diplomatique au niveau international. Cette absence de définition de la notion de peuple permet également à d'autres groupes de populations regroupées dans le cadre d'une ethnie ou d'un clan de se voir reconnaître le statut de peuple, notamment de peuple autochtone.

C'est d'ailleurs dans ce dernier cas que la Cour va reconnaître le statut de peuple aux Ogieks.

1.1. La définition des critères d'identification des peuples autochtones

Avant de se prononcer sur l'atteinte aux droits de solidarité, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a tenu à préciser, dans l'arrêt du 26 mai 2017 concernant la communauté Ogiek contre le Kenya, les éléments constitutifs du terme « peuple ». Ainsi, la Cour considère que la jouissance des droits reconnus sans conteste aux peuples constitutifs de la population d'un État donné peut être étendue aux groupes et communautés ethniques infra-étatiques faisant partie de cette population, sous réserve qu'ils ne remettent pas en cause la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'État. Cette position de la Cour est proche de celle de la Commission africaine⁷ qui reconnaît aux communautés la qualification de « peuple »⁸. Elle permet de donner une effectivité aux droits reconnus aux peuples et communautés autochtones.

Par ailleurs, la Cour relève que l'expression populations autochtones n'est pas définie dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples⁹. La Cour reconnaît « les Ogiek en tant que population autochtone faisant partie intégrante du peuple kenyan, qui mérite une protection spéciale en raison de leur vulnérabilité ». La Cour considère que l'expression « population autochtone » correspond à celle de « peuple autochtone ». La Cour s'inspire des critères fixés par la Commission africaine des droits de l'homme et du peuple et ceux du rapporteur spécial des Nations Unies sur les minorités.

L'avis de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples sur la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007 fixe les critères suivants pour une définition de la notion de populations autochtones :

⁶ J. Tavernier, « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *Chronique de jurisprudence internationale, Revue générale de droit international public*, 2017, n° 3, p. 925.

⁷ *Ibid.*

⁸ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, *Centre for Minority Rights Development (Kenya) et Minority Rights Group (au nom d'Endorois Welfare c. Kenya)*, 25 novembre 2009, n° 276/03.

⁹ Cour africaine des droits de l'homme, arrêt du 26 mai 2017, § 105.

- « - Auto-identification ;
- Attachement à leur terre et usage particulier de celles-ci, leur terroir et leur territoire ancestral ayant une importance fondamentale pour leur survie physique et culturelle collective en tant que peuples ;
- État d'assujettissement, de marginalisation, de dépossession, d'exclusion ou de discrimination dus au fait que ces peuples ont des cultures, des modes de vie ou un mode de production différents de ceux du modèle national hégémonique et dominant »¹⁰.

La définition de populations autochtones montre ici des liens intrinsèques entre les modes de vie des peuples autochtones et leur milieu de vie naturel. En effet, l'attachement de ces populations autochtones à leurs terres, leur terroir et leur territoire ancestral apparaît comme un droit de propriété collective nécessaire pour leur survie physique et culturelle collective. Elles le considèrent comme un héritage de leurs ancêtres qu'elles ont le devoir de transmettre à leurs descendants. Elles y exercent leur liberté religieuse. Leurs pratiques contribuent à façonner ce milieu de vie naturel qui devient un paysage culturel, résultat de l'interaction de l'homme et de la nature.

1.2. Un critère additionnel pour obtenir le statut de peuple autochtone

À ces critères que sont l'auto-identification et l'attachement à la terre, au terroir, la Cour ajoute le critère de l'état d'assujettissement, de marginalisation. Ce troisième critère n'apparaît pas dans les autres textes et permet ainsi de distinguer les peuples autochtones pouvant bénéficier d'une protection de ceux ne pouvant pas en bénéficier. En effet, les États africains étant souvent multi-ethniques, les définitions ci-dessus présentées contribuent à considérer qu'en Afrique tout le monde est autochtone.

Le rapporteur spécial des Nations Unies sur les minorités considère les peuples indigènes comme des « communautés, peuples et nations autochtones qui [...] sont à présent des éléments non dominants de la société et elles sont déterminées à conserver, développer et transmettre aux générations futures les territoires de leurs ancêtres et leur identité ethnique qui constitue la base de leur existence continue en tant que peuples, conformément à leurs propres modèles culturels, à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques »¹¹. Ainsi, ce lien intrinsèque entre nature et culture des peuples autochtones apparaît comme un héritage qu'elles ont la charge de perpétuer par la transmission de leurs territoires aux générations futures. Ils adoptent une approche patrimoniale les privant de l'abus qui est un élément du droit de propriété. Il est important de souligner que cette obligation de transmission a pour fondement juridique leurs propres modèles culturels, institutions et systèmes juridiques. Ces peuples autochtones la considèrent comme une obligation à laquelle ils ne peuvent pas se soustraire. Devant un juge étatique, elle aurait une valeur de droit coutumier. Or la coutume est reconnue dans les constitutions de certains États africains et elle est parfois érigée au même statut que la loi.

Enfin, la Cour pose comme condition pour reconnaître le statut de peuple autochtone à la communauté des Ogieks le respect de l'unité territoriale du Kenya. Cela marque une tendance

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ J. Martinez Cobo, *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones. Conclusions, propositions et recommandations*, Genève, Nations unies, 1986, E/CN.4/Sub.2/1986/7 Add.4, § 379, p. 31.



de la Cour à reconnaître des droits aux peuples autochtones sans porter atteinte au principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation. Cette approche apparaît pragmatique puisque la Cour défend les droits de l'homme tout en évitant que les États ne soient tentés de dénoncer le Protocole de Ouagadougou et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Cette propriété collective reconnue coutumièrement contribue ainsi à leur existence en tant que peuples autochtones.

2. L'expulsion de leur cadre de vie, une atteinte aux droits des peuples autochtones

L'arrêt de la Cour dans l'affaire de la communauté Ogiek est important pour la consolidation des droits des communautés autochtones en Afrique. Certes, la Commission africaine s'était déjà prononcée sur la question des droits des peuples autochtones à travers l'affaire *Endorois Welfare c. Kenya* en 2009. Mais l'expulsion de peuples autochtones de leurs forêts, leur cadre de vie, a donné l'occasion à la Cour de reconnaître l'existence de liens intrinsèques entre ces peuples et leur milieu naturel et de préciser les droits qui s'y attachent.

Ce faisant, la Cour renforce les droits des peuples autochtones en utilisant la technique du renvoi à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007. Quels sont, pour l'essentiel, de tels droits ?

2.1. Le droit à la propriété foncière communautaire et le droit à la libre disposition des richesses et ressources naturelles

Le droit de propriété, garanti par l'article 14 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, est étendu aux communautés autochtones. La Cour précise cependant que le droit de propriété des communautés autochtones ne correspond pas au droit de propriété classique, dont les démembrements sont l'usus, le fructus et l'abusus. Pour déterminer l'étendue du droit de propriété des peuples autochtones, elle renvoie à l'article 26 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007 qui reconnaît à ces peuples : « 1. [...] le droit aux terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou qu'ils ont utilisés ou acquis ». L'exercice de ce droit s'exprime par la possession, l'utilisation, la mise en valeur et le contrôle des terres, mais il n'emporte pas le droit d'aliéner et de détruire ces terres.

Ainsi, le droit de propriété des communautés autochtones se distingue du droit de propriété classique en ce qu'il ne comporte pas le droit réel de disposition (abusus). C'est d'ailleurs ce que précise la Cour en ces termes : « Il découle en particulier de l'article 26 (2) de cette Déclaration que les droits qui peuvent être reconnus aux populations ou aux communautés autochtones sur leurs terres ancestrales sont variables, et n'emportent pas nécessairement le droit de propriété dans son acception classique incluant le droit d'en disposer (abusus) sans exclure le droit de propriété au sens classique du terme. Cette disposition met davantage l'accent sur les droits de possession, d'occupation, d'utilisation et d'exploitation des terres »¹². Toutefois, la coutume ouvre aux peuples autochtones la possibilité d'acquérir des terres non traditionnelles sur

¹² Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, arrêt du 26 mai 2017, § 127.

lesquelles ils peuvent exercer des droits de propriété classique. Le droit d'usage se matérialise pour les communautés autochtones sédentaires par le droit d'occupation et d'habitation. Mais pour les peuples autochtones nomades, il se manifeste par un droit de passage et d'accès à certaines ressources comme les points d'eau. Or l'exercice de ce droit de passage soulève des conflits avec les agriculteurs lorsque le bétail empiète sur leurs champs.

Un commentateur soutient que l'exclusion du droit de propriété classique peut « faire échec à ce que les communautés se voient reconnaître le droit d'être consultées et de recevoir une part des bénéfices »¹³. Cette appréciation nous semble erronée car le droit sur la terre et les ressources implique de décider de celui qui peut y accéder ou non. Par conséquent, la consultation et, même plus, l'accord préalable des communautés apparaissent comme obligatoires pour tout projet sur leur territoire. Les peuples peuvent ainsi accéder aux ressources naturelles de leur milieu de vie par le partage équitable des bénéfices qu'elles procurent. D'ailleurs, la Cour reconnaît le droit à la consultation dans l'exercice du droit au développement.

Cette position de la Cour confère une valeur juridique contraignante à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. La Cour reconnaît, en l'espèce, que la communauté Ogiek est titulaire de droits de propriété sur la forêt de Mau parce qu'elle l'occupe depuis des temps immémoriaux et de façon non contestée. C'est une reconnaissance de la prescription acquisitive au profit des peuples autochtones. Une telle interprétation conduit à reconsidérer la non-reconnaissance des droits fonciers coutumiers par différents pays africains.

Concernant les restrictions aux droits de propriété, la Cour, s'appuyant sur l'article 14 de la Charte, admet la possibilité d'une restriction « à condition qu'elle soit dans l'intérêt public, nécessaire et proportionnée »¹⁴. Dans l'affaire concernant la communauté Ogiek, le Kenya a invoqué l'intérêt public par le souci de préserver l'écosystème naturel de la forêt de Mau. La réponse de la Cour laisse penser que le Kenya a tenté de détourner l'intérêt public de préservation de l'environnement au profit d'intérêts privés. En effet, elle soutient que le Kenya n'apporte aucune preuve que les Ogiek sont à l'origine de la détérioration de la forêt de Mau et qu'en outre les rapports montrent clairement que les autres communautés se trouvant dans la forêt et les concessions accordées par le gouvernement apparaissent comme la principale cause de détérioration de la forêt¹⁵. Ainsi, la Cour considère que l'expulsion des Ogiek de leur forêt et l'atteinte continue à leur droit d'accès ne peuvent se justifier par la préservation de l'écosystème naturel de la forêt de Mau. En effet, ces atteintes ne sont ni nécessaires, ni proportionnelles pour atteindre l'objectif de préservation de l'écosystème naturel de la forêt¹⁶.

L'expulsion des Ogiek de la forêt de Mau, sans consultation préalable quant aux conditions de l'expulsion pour cause d'utilité publique, constitue une atteinte aux droits de propriété foncière de la communauté Ogiek. La reconnaissance de ces droits sur les terres et les forêts peut se réaliser, dans le droit des États, par le biais de la prescription acquisitive. Les droits reconnus coutumièrement à ces peuples sur les terres et les forêts étant antérieurs à la colonisation et à l'indépendance des États, les lois postérieurement adoptées ne sauraient logiquement rétroagir.

¹³ J. Tavernier, « Cour africaine des droits de l'homme et des peuples », *op. cit.*, p. 926.

¹⁴ Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, arrêt du 26 mai 2017, § 129.

¹⁵ *Ibid.*, § 130.

¹⁶ *Ibid.*



L'article 21 de la Charte reconnaît aux peuples le droit à la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. La Cour considère que le fait de priver ces communautés de leurs ressources alimentaires traditionnelles constitue une atteinte au droit à la libre disposition de leurs richesses et de leurs ressources naturelles. Les peuples autochtones dépendant des produits forestiers ligneux et non ligneux, il y a atteinte à leur droit d'en faire usage. La Cour conclut, par conséquent, que le droit à la libre disposition de leurs richesses et ressources naturelles a été violé.

2.2. Les autres droits dépendant de l'accès au milieu naturel

Les autres droits dont l'exercice dépend de l'accès au milieu naturel sont les droits culturels, la liberté de conscience et de religion et le droit à la participation des communautés autochtones.

2.2.1. Les droits culturels

L'article 17 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples reconnaît à toute personne le droit de participer librement à la vie culturelle de la communauté. Il impose à l'État le devoir de promouvoir et protéger la morale et les valeurs traditionnelles reconnues par la communauté.

Dans ce contexte, la Cour relève que, pour les peuples autochtones, « la préservation de la culture revêt une importance particulière [...] en raison de leur vulnérabilité manifeste qui est parfois due à leur nombre ou à leur mode de vie traditionnel [...] »¹⁷.

La Cour confère ainsi aux peuples autochtones un argument juridique pour s'opposer à la destruction de leurs cultures par l'État dans lequel leur territoire se trouve. Les communautés ne sont pas condamnées à l'immobilisme ou la pérennité d'une culture statique. Il est en effet naturel que la culture évolue, mais l'essentiel est qu'elle conserve, selon la Cour, « les valeurs et surtout les valeurs traditionnelles invisibles ancrées dans l'identification de soi et la mentalité commune [...] »¹⁸. Leurs pratiques culturelles ayant des liens forts avec leur terroir ou territoire, l'État se trouve dans l'obligation de garantir leur droit d'accès au territoire pour pratiquer leurs activités culturelles. C'est le cas par exemple pour les peuples nomades qui suivent un itinéraire historique. Dans ce cas, les lois sur les monuments historiques peuvent contribuer à protéger les espaces ou itinéraires où s'exercent les pratiques culturelles ou modes de vie des communautés autochtones.

L'article 17 de la Charte ne prévoit pas la possibilité de restreindre les droits culturels. Mais si une telle restriction devait être prescrite par l'autorité publique, la Cour considère qu'elle ne pourrait se justifier que par le motif d'intérêt commun prévu par l'article 27 de la Charte. Ainsi, avec ce motif, il devient beaucoup plus difficile de justifier les restrictions aux droits culturels.

Les droits pour lesquels la Cour a appliqué la technique du renvoi à la Déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones se trouvent au carrefour des liens entre nature et culture. L'identité des peuples autochtones est intrinsèquement liée à la relation qu'ils

¹⁷ *Ibid.*, § 180.

¹⁸ *Ibid.*, § 185.

entretiennent avec la nature, laquelle est également fortement marquée par leurs pratiques culturelles et culturelles. Et c'est ce qui explique leurs droits envers la nature ainsi que leur devoir de la transmettre aux générations futures.

Cette référence à la Déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones contribue également à sa transformation en coutume internationale. Les professeurs James Anaya et Siegfried Wiessner affirment que certains des droits qu'elle confère font déjà partie du droit coutumier international¹⁹. Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme adopte aussi cette position²⁰.

2.2.2. La liberté de conscience et de religion

La Cour précise en outre que, dans « les sociétés autochtones en particulier, la liberté de culte et de s'adonner à des cérémonies religieuses dépend de l'accès aux terres et au milieu naturel. Tout ce qui empêche l'accès à ce milieu naturel, notamment à la terre, ou y fait obstacle constitue une grave entrave à la capacité à pratiquer ou à accomplir les rituels religieux, ce qui a des incidences considérables sur la jouissance de la liberté de religion »²¹.

Ainsi, le refus d'ouvrir aux communautés l'accès à leurs terres viole l'article 8 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui garantit la liberté de conscience, la profession et la pratique libre de la religion. La liberté de culte concerne aussi bien les individus que les communautés autochtones. L'article 8 de la Charte protège toutes les croyances, à condition qu'elles ne portent pas atteinte au droit à la vie garanti par l'article 4 de la même Charte.

2.2.3. Le droit à la participation des peuples autochtones

Pour une lecture du droit au développement adaptée aux besoins des peuples autochtones, la Cour renvoie à l'article 23 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits de peuples autochtones qui dispose : « Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'élaborer des priorités et des stratégies en vue d'exercer leur droit au développement. En particulier, ils ont le droit d'être activement associés à l'élaboration et à la définition des programmes de santé, de logement et d'autres programmes économiques et sociaux les concernant et, autant que possible, de les administrer par l'intermédiaire de leurs propres institutions »²².

L'omission de la consultation préalable de la communauté autochtone constitue ainsi une violation de l'article 22 de la Charte qui reconnaît le droit des peuples à « leur développement économique, social et culturel, dans le respect strict de leur liberté et de leur identité, et à la jouissance égale du patrimoine commun de l'humanité ». La Cour leur reconnaît à ce titre le droit à la libre administration par le biais de leurs propres institutions, qu'ils peuvent exercer dans le cadre d'une collectivité territoriale.

¹⁹ M. Boris, « L'engagement des États à travers la résolution 61/295 portant Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones », *Revue québécoise de droit international*, volume 21-1, 2008, p. 237.

²⁰ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Les peuples autochtones et le système de protection des droits de l'homme des Nations Unies*, Genève, Nations Unies, 2014, p. 9.

²¹ Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, arrêt du 26 mai 2017, § 164.

²² Cour africaine des droits de l'homme et des peuples, arrêt du 26 mai 2017, § 209.



Mais la consultation ne veut pas dire respect du consentement préalable. Or la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones impose l'obligation de demander le consentement préalable des peuples autochtones avant tout projet sur leur territoire ou avant toute action de réinstallation. Par ailleurs, il est regrettable que la Cour ne fasse aucune référence à la Convention de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de 2003, qui subordonne l'accès et l'utilisation des connaissances traditionnelles des communautés à leur accord préalable. La Cour aurait pu ainsi contribuer à l'effectivité de la Convention de Maputo.

Conclusion

Le protocole de Ouagadougou a permis d'ouvrir une voie d'accès à la justice non assujettie à la volonté des États, notamment par la déclaration d'acceptation des États que des individus ou communautés puissent saisir directement la Cour. Lorsque l'État défendeur n'a pas signé cette déclaration, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples peut saisir directement la Cour, ce qui garantit un caractère sérieux à la cause présentée. Ce fut le cas précisément de l'affaire des Ogiek contre le Kenya. Cette compétence de la Commission lui permet de remplir la même mission que le parquet dans l'ordre juridique étatique, tout en s'assurant que la Cour ne sera pas submergée par des recours non fondés.

La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a permis, à travers l'affaire des Ogiek contre le Kenya de 2017, de renforcer les droits des peuples autochtones et de préciser la notion de peuple utilisée dans la Charte, en mettant en lumière les liens intrinsèques qu'ils maintiennent avec leur milieu naturel. Par ailleurs, elle apporte un appui à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones en contribuant à son passage du statut de déclaration universelle à celui de coutume internationale.

Il faut cependant regretter que la Cour ne se soit pas référée aux autres conventions africaines ayant un lien avec les droits de l'homme et la protection de l'environnement, notamment la Convention de Maputo qui traite des droits des communautés locales et autochtones sur les ressources naturelles, ce qui aurait contribué à promouvoir son effectivité.

Le défi auquel est confrontée la Cour réside dans l'impératif d'effectivité des droits reconnus par la Charte et des décisions qu'elle rend pour l'appliquer. Dans cette optique, il serait utile de concevoir des indicateurs pour mesurer l'effectivité de la protection des droits de l'homme et des peuples en Afrique, notamment ceux des peuples autochtones.

L'IRRUPTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA JURISPRUDENCE DES COURS DE JUSTICE DE LA EAC¹ ET DE LA CEDEAO²

Émile-Derlin KEMFOUET KENGNY

Docteur en droit public

Résumé

L'irruption du droit de l'environnement dans la jurisprudence communautaire africaine est aujourd'hui une réalité. La présente étude s'attache à montrer comment ce droit a pu, grâce à l'ingéniosité des juges, se faire une place dans les jurisprudences communautaires est- et ouest-africaines.

Mots clés : droit de l'environnement ; Cours de justice de la CEDEAO et de la EAC.

Abstract

Nowadays, the emergence of environmental law in African community jurisprudence is a reality. The present study seeks to show how this law could, thanks to the ingenuity of judges, find a place in East and West African community jurisprudence.

Keywords: *environmental law; ECOWAS Court of Justice; East African Court of Justice.*

¹ *East African Community* (Communauté de l'Afrique de l'Est). Elle comprend le Burundi, le Kenya, l'Ouganda, le Rwanda, la Tanzanie et le Soudan du Sud. Le Traité constitutif de cette Communauté a été signé à Arusha le 30 novembre 1999 et est entré en vigueur le 7 juillet 2000 ; il a connu deux modifications intervenues les 14 décembre 2006 et 20 août 2007.

² Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. En sont membres : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone, Togo. Cette Communauté fait l'objet du Traité de Lagos du 28 mai 1975, entré en vigueur le 1er août de la même année. Ce traité a été révisé en 1993, 2001, 2006 et 2008.

Introduction

Il y a peu de temps encore, toute étude s'intéressant au règlement des différends environnementaux par les cours de justice des communautés économiques régionales en Afrique³ était sans objet en raison de l'inexistence d'une jurisprudence. Ne déplorions-nous déjà pas, dans un de nos ouvrages, l'absence d'une jurisprudence devant les juridictions d'intégration économique africaines ?⁴

Aujourd'hui, les choses ont changé et c'est sans doute un signe du temps : le droit de l'environnement a fait son entrée dans la jurisprudence des Cours de justice EAC⁵ et CEDEAO⁶ comme l'attestent respectivement les affaires *Africa Network for Animal Welfare (ANAW) vs The Attorney General of the United Republic of Tanzania*⁷ et *SERAP vs Federal Republic of Nigeria*⁸.

Si on a un tant soit peu pensé que parce que tournées vers les objectifs d'intégration économique, les communautés économiques régionales étaient rétives aux préoccupations environnementales, c'était à tort. En effet, « [l]es organisations régionales africaines constituées depuis la fin des années 80 se sont efforcées de prendre en compte, à des degrés divers, les exigences environnementales dans le processus d'intégration. La plupart d'entre elles ont ainsi instauré dans leur acte constitutif, une obligation générale de protection des ressources naturelles et de l'environnement. La prise en compte des exigences environnementales dans les actes constitutifs des organisations d'intégration ne constitue qu'une première étape de cette action de protection de l'environnement »⁹. Cette dynamique se poursuit désormais avec l'entrée en scène du juge, cette figure incontournable de toute entreprise d'intégration à qui incombe la « mission fondamentale et cruciale [d]'assurer le respect du droit communautaire originaire et dérivé, c'est-à-dire son unité et son uniformité, dans l'interprétation et l'application sur l'ensemble du territoire de la Communauté »¹⁰. En témoignent les deux arrêts au cœur de cette étude.

³ Sur les cours de justice des communautés économiques régionales en Afrique, voir : E.-D. Kemfouet Kengny, *Les juridictions des organisations d'intégration économique en Afrique*, Paris, LGDJ, 2018, 416 p.

⁴ E.-D. Kemfouet Kengny, *Droit international de l'environnement et fonction juridictionnelle*, Thèse de doctorat en droit international de l'environnement, Limoges, 2008, 482 p.

⁵ Prévue aux articles 9, al. 1 (e) et 23 à 47 du Traité EAC.

⁶ Cette Cour fait l'objet du Protocole A/P 1/7/91 relatif à la Cour de justice de la Communauté signé à Abuja le 6 juillet 1991. Ce Protocole a fait l'objet d'un amendement par un autre Protocole du 19 janvier 2005.

⁷ EACJ, *Africa Network for Animal Welfare (ANAW) vs The Attorney General of the United Republic of Tanzania*, Reference 9 of 2010, 29 August 2011.

⁸ ECOWASCJ, *Registered Trustees of the Socio-Economic Rights and Accountability (SERAP) vs Federal Republic of Nigeria and another*, Suit n° ECW/CCJ/APP 07/10, 10 December 2010.

⁹ A. Garané, « Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale économique en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire », *African Yearbook of International Law*, 2001, vol. 9, pp. 143-184, p. 144.

¹⁰ L. Ntumba Luaba, « La faiblesse du cadre institutionnel décisionnel comme frein à l'intégration régionale africaine », in *État souverain et pouvoir à l'aube du XXI^e siècle. Mélanges en l'honneur de François Borella*, Presses universitaires de Nancy, 1999, pp. 335-364, pp. 346-347.



Les faits de l'espèce *ANAW* sont simples. Soucieuse de développer ses infrastructures routières, la Tanzanie avait en projet la remise en l'état et la construction de la route *Natta-Loliondo*, baptisée « super autoroute » ou « Route du Nord ». Un tronçon de cet ouvrage devait traverser le parc national du Serengeti, cette réserve célèbre pour sa variété d'espèces animales et végétales.

Craignant les répercussions négatives que la mise en œuvre du projet aura sur la faune et la flore du Serengeti, bref sur l'environnement de la zone en général, une association kenyane de défense et de protection des animaux dénommée *Africa Network for Animal Welfare (ANAW)* va saisir la chambre de première instance de la Cour d'Arusha¹¹ d'une instance contre la Tanzanie.

Cette dernière va immédiatement formuler des objections préliminaires ; elle soutient notamment que la requête de l'*ANAW* a été introduite hors délai, est ambiguë, scandaleuse, frivole et vexatoire, et que la Cour n'a pas compétence pour juger une telle requête au demeurant mal fondée.

Par un jugement du 29 août 2011¹², la Cour va écarter toutes les objections de la Tanzanie et se dire compétente pour juger l'affaire. Un appel interjeté par la Tanzanie ne va guère prospérer et c'est ainsi que la chambre d'appel¹³, dans son arrêt du 15 mars 2012¹⁴, retient la compétence de la Cour pour juger l'affaire et la renvoie de nouveau à la chambre de première instance.

Devant la chambre de première instance, les parties vont alors développer leurs arguments sur le fond. Dans sa requête, l'*ANAW* expose que le projet envisagé présente des effets néfastes sur l'environnement et causera des dommages irréversibles à l'écosystème du Parc du Serengeti et celui des parcs voisins comme le Masai Mara au Kenya. Les potentiels dommages listés sont nombreux (destruction des espèces et de leurs habitats, perturbation de la migration et des habitudes de la faune, destruction de la flore, augmentation du braconnage, destruction des sols...). Autant d'actes qui, de l'avis de la requérante, constituent une violation par la Tanzanie de plusieurs de ses obligations. D'abord, celles contenues dans le Traité EAC, notamment les articles 5 (3) (c), 8 (1) (c), 111 (2) et 114 (1) (a). Ensuite, celles contenues dans la Déclaration de l'UNESCO faisant du Serengeti un patrimoine mondial. Enfin, ses obligations énoncées dans la Convention de Maputo de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, la Déclaration de Rio et la Convention sur la diversité biologique. La requérante demande par conséquent à la Cour de bien vouloir constater ces violations et d'interdire définitivement à la Tanzanie toute mise en exécution des travaux projetés.

Dans sa défense, la Tanzanie soutient que le projet querellé n'aura aucun impact négatif sur l'environnement du Serengeti. Plus grave encore, elle avance que la requérante n'a aucun intérêt pour invoquer la violation des conventions et déclarations internationales relatives à la protection de l'environnement et des ressources naturelles dont la Cour ne saurait d'ailleurs connaître de la violation.

¹¹ La Cour de justice de la *East African Community* siège à Arusha.

¹² *African Network for Animal Welfare (ANAW) vs The Attorney General of the United Republic of Tanzania*, 29 August 2011.

¹³ Une des particularités du contentieux communautaire devant la Cour de justice de l'Afrique de l'Est réside dans la possibilité offerte à un justiciable d'interjeter un appel contre une décision du juge de première instance. Sur toutes ces questions, voir notre ouvrage précité, *Les juridictions des organisations d'intégration économique en Afrique*, pp. 147-152.

¹⁴ *The Attorney General of the United Republic of Tanzania vs African Network for Animal Welfare (ANAW)*, 15 March 2012.

La Cour était appelée à répondre, entre autres, à deux questions fondamentales :

- Les actes de la Tanzanie violent-ils les dispositions énumérées du Traité EAC et les instruments internationaux de protection de l'environnement évoqués ?
- La requérante peut-elle demander à la Cour de prononcer à l'attention de la Tanzanie une interdiction définitive de mise en œuvre de l'opération projetée ?

Dans son jugement du 20 juin 2014¹⁵, la chambre de première instance répond par l'affirmative. Après avoir énuméré les dispositions du Traité EAC invoquées par la requérante et analysé à l'aune de celles-ci l'activité projetée par la Tanzanie, elle conclut à leur violation par cette dernière. Relativement au chapitre 9 (art. 111-114) du Traité EAC, consacré à la « coopération dans l'environnement et dans la gestion des ressources naturelles », et dont l'entrée en vigueur d'un protocole y afférent demeure attendue, le juge d'instance se veut clair : ce chapitre fait partie intégrante du Traité EAC et lie la Tanzanie. Aussi, *«A declaration is hereby issued that the initial proposal or the proposed action by the Respondent to construct a road of bitumen standard across the Serengeti National Park is unlawful and infringes Articles 5 [3] (c), 8 [1] (c), 111 [2] and 114 [1] of the Treaty»*¹⁶.

Non satisfaite du jugement, la Tanzanie va interjeter appel. Dans son mémorandum d'appel du 25 août 2014, elle prie le juge d'appel de casser le jugement de son homologue d'instance. Elle soutient entre autres que le juge d'instance a commis des erreurs de droit en :

- décidant qu'il convenait d'appliquer les articles 111 à 114 du Traité EAC alors qu'ils doivent encore être négociés, signés et ratifiés. Au soutien de cette thèse, l'appelante invoque l'article 151 du Traité et conclut qu'en l'absence des protocoles prévus par ledit article, les articles 111 à 114 ne sauraient recevoir une quelconque application ;
- se déclarant compétent pour connaître de ce litige dans lequel est invoquée la violation des conventions internationales et déclarations de protection de l'environnement disposant de leurs propres fora de règlement de différends relatifs à leur violation.

Vidant sa saisine¹⁷ dans ce contentieux fort retentissant en ce qu'il s'agit de la première affaire environnementale portée à sa connaissance, le juge d'appel va confirmer le jugement de son homologue d'instance et donner gain de cause à l'ANAW.

L'affaire SERAP prend racine dans une requête du 23 juillet 2009 par laquelle l'ONG *Socio-Economic Rights and Accountability Project* (SERAP) a saisi la Cour d'Abuja d'une instance contre le Nigéria, l'Attorney General du Nigéria, les compagnies pétrolières Nigeria National Petroleum, Shell Petroleum Development Company, ELF Petroleum Nigeria Ltd, AGIP Nigerian PLC, Chevron Oil Nigeria PLC, Total Nigeria PLC et Exxon Mobil.

La requérante se plaignait de la violation du droit à la santé, à la qualité de la vie, à un environnement sain et au développement économique et social des populations du delta du Niger par les compagnies pétrolières citées du fait de leur exploitation anarchique du pétrole et de la pollution subséquente. En outre, elle reprochait au Nigéria son incapacité de promulguer des lois efficaces de protection de l'environnement et de prévention de la pollution.

¹⁵ East African Court of Justice, First Instance Division, *Africa Network for Animal Welfare (ANAW) vs The Attorney General of the United Republic of Tanzania*, 20 June 2014.

¹⁶ Arrêt, § 86 (c'est la Cour qui le souligne).

¹⁷ East African Court of Justice, Appellate Division, Appeal n° 3 of 2014, *The Attorney General of the United Republic of Tanzania vs African Network for Animal Welfare*, 29 July 2015.



Les défendeurs vont soulever des exceptions préliminaires quant à la compétence de la Cour et à la qualité de la requérante pour agir en justice.

Dans un premier jugement du 10 octobre 2010¹⁸, la Cour a reconnu que la requérante est une personne morale et a qualité pour agir conformément à l'article 10 c du Protocole d'Accra de 2005. Par la même occasion, elle a exclu sa compétence à l'égard des compagnies pétrolières qui sont des firmes commerciales et a rayé leur nom de l'affaire.

Le 11 mars 2011, la SERAP a modifié sa demande initiale pour la diriger désormais contre l'État fédéral du Nigéria et son Attorney General. Elle maintient dans sa requête que, depuis des décennies, la région du delta du Niger souffre d'une extrême pollution due à l'exploitation anarchique du pétrole. Que cette pollution engendre des effets néfastes sur la santé des habitants de la région et les prive des commodités élémentaires de la vie tel le droit d'accès à l'eau potable, à l'éducation, à la nourriture et à un environnement sain. Qu'en dépit des règles législatives exigeant le nettoyage et la dépollution des sites contaminés, rien n'a été fait dans les normes. Tout au plus, certaines entreprises pétrolières se sont engagées dans de petits projets communautaires tels que la construction des sanitaires, et ont versé des compensations dérisoires à certaines familles. Elle poursuit son chapelet d'accusations en égrenant de nombreux autres cas de pollution par les hydrocarbures, dont celle de la rivière Bodo dans l'Ogoniland le 28 août 2008 ou encore celle du 25 juin 2001 faisant suite à l'explosion d'un pipeline dans le River State. Les populations de toutes ces zones souffrent de problèmes respiratoires. Certaines familles ont dû quitter leurs villages et se trouvent aujourd'hui en errance. Elle note que le Nigéria a ainsi failli à l'obligation de protéger les populations qui pèse sur sa tête. Voilà pourquoi la requérante conclut à la violation des articles 1, 2, 3, 4, 5, 9, 14, 15, 16, 17, 21, 22, 23 et 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; des articles 1, 2, 6, 9, 10, 11, 12.1 et 12.2 (b) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ; des articles 1, 2, 6, 7 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; et de l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Elle prie la Cour de bien vouloir, entre autres :

- juger que chaque habitant de la région du delta du Niger devrait être protégé dans ses droits ci-après internationalement reconnus : droit à la nourriture et à l'eau potable, droit à la santé, droit à un environnement sain, droit au développement économique et social, droit à la sécurité et à la dignité humaine ;
- juger que le Nigéria, en n'adoptant pas des mesures effectives et adéquates pour nettoyer et dépolluer les zones contaminées et en ne commettant aucune étude d'impact environnemental sur cette pollution, s'est mis hors la loi et a violé ses obligations internationales de respect des droits de l'homme contenus dans les deux Pactes internationaux sur les droits économiques, sociaux et culturels et sur les droits civils et politiques ainsi que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ;
- condamner le Nigéria individuellement ou collectivement (avec les compagnies pétrolières) à payer une somme d'un million de dollars (US) aux victimes de la pollution du delta du Niger et à toute autre forme de réparation qu'elle jugera appropriée.

¹⁸ *Judgment* n° ECW/CCJ/APP/07/10 du 10 octobre 2010.

Le Nigéria, dans sa défense, se contente de soutenir que la Cour n'est pas compétente pour examiner les allégations de violation des droits de l'homme contenus dans les Pactes internationaux précités ; que les droits contenus dans ces instruments sont justiciables devant les juridictions nationales. Le défendeur ajoute en outre que, faute pour la SERAP d'avoir annexé dans les éléments du dossier un rapport d'Amnesty International cité, la requête devrait être jugée irrecevable. Et que, de toutes les façons, si la Cour venait à se reconnaître compétente pour juger l'affaire, ce rapport ne saurait prospérer comme moyen de preuve. Enfin, le défendeur soutient de nouveau que la SERAP n'a pas qualité pour agir devant la Cour et que, même si elle en avait une, une bonne partie des faits relatés sont prescrits.

Sur le fond, il rejette en bloc les accusations de la requérante. Tout en admettant la probabilité qu'il existe des pollutions, le Nigéria en impute la responsabilité aux jeunes habitants désœuvrés de la zone qui n'hésitent pas à vandaliser les installations pétrolières. Il soutient en outre que, selon sa Constitution, 13 % du montant des recettes pétrolières sont alloués à la zone. Bien plus, développe-t-il, en créant l'OMPADEC (*Oil Minerals Producing Area Development Commission*) qui s'est transformée récemment en NDDC (*Niger Delta Development Commission*) et dont la tâche principale consiste à proposer, de concert avec les compagnies pétrolières de la zone, des solutions au gouvernement fédéral et à mettre en application des mesures de prévention de pollution, le Nigéria estime ne jamais s'être dérobé de ses responsabilités.

Par son arrêt du 14 décembre 2012, la Cour d'Abuja donne raison à la SERAP pratiquement sur tous les points et témoigne ainsi, à l'image de son homologue d'Arusha, de sa sensibilité à la thématique de la protection de l'environnement.

Ces arrêts à arrière-fond écologique rendus par des cours de justice dont le champ premier de compétence n'est pas la protection de l'environnement interpellent : d'abord sur les instruments juridiques utilisés par ces juridictions pour faire entrer le droit de l'environnement dans leur jurisprudence (1), ensuite sur l'importance accordée aux normes environnementales invoquées (2).

1. Les instruments juridiques utilisés par les Cours de justice

Le droit de l'environnement a fait son entrée dans la jurisprudence des Cours de justice visées par le biais des droits régionaux et du droit international public classique.

1.1. Les droits régionaux

Il s'agit du droit communautaire EAC pour la Cour éponyme, du droit communautaire CEDEAO et du droit régional africain de la protection des droits de l'homme pour la Cour CEDEAO.

1.1.1. Le droit communautaire EAC

Confirmant le jugement de son homologue d'instance dans l'espèce ANAW, le juge d'appel est-africain va axer principalement son raisonnement sur le droit communautaire EAC pour donner un écho favorable aux préoccupations environnementales. En effet, juge la chambre d'appel,



les articles 111 à 114 du Traité EAC ont une force légale et sont applicables. Ils sont, comme tous les articles du Traité, du droit vivant et donc susceptibles d'être interprétés et appliqués par la Cour dans l'exercice de ses pouvoirs reconnus par les articles 23 (1)¹⁹ et 27 (1)²⁰.

Ensuite, assène la Cour, les articles 111 à 114 du Traité sont des dispositions «*self-executing*», c'est-à-dire d'applicabilité directe. Ces articles sont du droit vivant par le simple fait de leur existence en tant que partie intégrante d'un traité dont les dispositions sont entrées en vigueur sans aucune réserve. Qui plus est, ces articles relèvent des dispositions du Traité qui ouvrent droit à des actions spéciales en justice.

Fort de ces précisions, le juge d'appel conclut que son homologue de première instance n'a commis, contrairement à ce que prétend l'appelante, aucune erreur de droit en jugeant que les articles 111 à 114 du Traité EAC sont applicables, bien que la conclusion par les États membres de la Communauté d'un protocole sur la coopération en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles demeure attendue. Sont ainsi douchés les espoirs de la Tanzanie qui avait cru pouvoir tirer profit des dispositions de l'article 151 du Traité selon lesquelles « Les États membres concluent les Protocoles qui s'avèrent nécessaires dans chaque domaine de coopération en en indiquant les objectifs, la portée et les mécanismes institutionnels régissant la coopération et l'intégration », pour faire fléchir le juge d'appel.

1.1.2. Les droits communautaire CEDEAO et régional africain de la protection des droits de l'homme au secours du juge ouest-africain

Dans l'affaire SERAP, l'attention accordée aux considérations environnementales par le juge d'Abuja s'est faite par le biais du droit communautaire CEDEAO pour établir sa compétence et le droit régional de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples pour trancher au fond.

* Alors que le Nigéria déniait toute compétence à la Cour, cette dernière balaye cet argument et lui rappelle que sa compétence en matière de droits de l'homme est prévue par l'article 9 (4) du Protocole d'Accra de 2005 révisant celui d'Abuja. Que cette disposition résulte elle-même d'un amendement du Protocole d'Abuja de 1991, lequel amendement puise ses racines dans l'article 39 du Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance ainsi libellé : « Le Protocole A/P.1/7/91, adopté à Abuja le 6 juillet 1991, et relatif à la Cour de Justice de la Communauté, sera modifié aux fins de l'extension de la compétence de la Cour, entre autres aux violations des droits de l'Homme après épuisement, sans succès, des recours internes ». Que lorsque les États membres adoptaient ce Protocole, les droits de l'homme visés étaient ceux contenus dans tous les instruments internationaux sans exception dont ils étaient signataires. Le préambule dudit Protocole et son article 1 (h) en administrent suffisamment la preuve. Que même si la CEDEAO n'avait pas adopté un texte spécifique sur les droits de l'homme, la Cour exercerait ses compétences en la matière sur la base de tous les instruments internationaux,

¹⁹ Aux termes de l'article 23 (1) du Traité EAC, « La Cour est un organe judiciaire. Elle doit garantir le respect de la loi tant dans l'interprétation que dans l'application et l'observation du traité ».

²⁰ Selon cette disposition, « La Cour doit en premier lieu être compétente pour l'interprétation et l'application du présent traité, sous réserve que la compétence en matière d'interprétation du traité conférée à la Cour en vertu de ce paragraphe n'inclue pas l'application de toute interprétation de compétence donnée par le traité à des organes des États membres ».

y compris la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels..., dont les États membres de la CEDEAO sont parties. Que ces instruments soient invoqués devant la Cour procède essentiellement du fait que tous les États parties au Traité de la CEDEAO « ont réitéré leur allégeance auxdits instruments dans le cadre de la CEDEAO »²¹.

* Sur le fond, la Cour note que la requérante invoque la violation de 29 articles contenus dans divers instruments internationaux. Aussi tient-elle à préciser que le succès d'une demande en justice pour violation des droits de l'homme ne dépend pas du nombre de dispositions des divers instruments juridiques mobilisés par le requérant. Quand plusieurs articles relevant de différents textes consacrent les mêmes droits, ces différents textes doivent, s'agissant des droits dont la violation est invoquée, être considérés comme équivalents. Un seul article de l'un de ces textes assurant la protection adéquate des droits violés suffit²². La Cour a alors retenu l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples comme jouant ce rôle.

Ainsi, poursuit la Cour, il s'agit de vérifier si les faits allégués sont établis et si l'attitude du Nigéria en tant que partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples est conforme aux obligations qu'il a souscrites, et plus particulièrement celles contenues dans les articles 1 et 24 qui disposent respectivement que « Les États membres [...] reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cette Charte et **s'engagent à adopter les mesures législatives ou autres pour les appliquer** »²³ et que « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ».

1.2. Le droit international public

La mobilisation du droit international public est l'œuvre de la Cour EAC dans la suite du raisonnement développé pour écarter l'argument de la Tanzanie qui reprochait au juge de première instance de s'être prononcé sur les conventions internationales et déclarations de protection de l'environnement. En effet, si le juge d'appel est d'avis que le jugement de première instance querellé ne se fonde pas, en tant que tel, sur les dispositions des conventions internationales et déclarations de protection de l'environnement citées qu'il ne saurait d'ailleurs dans le principe, sous peine d'empiètement, interpréter parce que ces conventions disposent de leurs propres fora de règlements des différends²⁴, il rassure immédiatement en affirmant avec force qu'il n'aurait rien trouvé d'alarmant si ledit jugement avait pris en compte les conventions et déclarations concernées.

En effet, poursuit le juge d'appel, les États membres de l'EAC en devenant Parties à ces conventions et déclarations, ont souscrit à leurs différentes valeurs et normes en vertu des principes généraux de droit reconnus par la Communauté des nations²⁵. À ce propos, le juge d'appel rappelle une de ses précédentes jurisprudences dans laquelle il faisait justement observer que «[...] *nothing can preclude the East African Court of Justice from referring to the*

²¹ § 29 (c'est la Cour qui le souligne).

²² Arrêt, § 92.

²³ Arrêt, § 99 (c'est la Cour qui le souligne).

²⁴ Arrêt, § 46.

²⁵ § 48.



relevant provisions of the African Charter for Human and Peoples Rights, its Protocol, and the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties, in order to interpret the EAC Treaty [...]. We are, therefore, of the view that the East African Court of Justice has jurisdiction to interpret the African Charter on Human and People Rights in the context of the EAC Treaty».

Maintenant que les voies empruntées par les Cours de justice pour faire entrer le droit de l'environnement dans leurs jurisprudences sont précisées, la question de l'importance accordée à la norme environnementale demeure.

2. L'importance accordée à la norme environnementale

Une fois réalisée son irruption dans la jurisprudence des Cours EAC et CEDEAO, le droit de l'environnement s'est vu accorder une importance de premier plan, d'abord à travers la consécration de sa prééminence sur les considérations d'ordre économique, ensuite à travers la reconnaissance de sa violation comme génératrice de la responsabilité étatique.

2.1. La prééminence du droit de l'environnement sur les aspirations de développement économique

Elle est l'œuvre du juge EAC, d'abord en première instance, puis confirmée en appel. L'interdiction définitive faite à la Tanzanie de mettre en œuvre son projet de construction d'autoroute fait suite à un arbitrage délicat entre les préoccupations économiques et les impératifs de la protection de l'environnement. En effet, comme la chambre d'appel observe elle-même dès les premières lignes de son arrêt, il s'agit de la toute première affaire environnementale portée à sa connaissance et qui met en jeu la « délicate et précaire »²⁶ question de la balance entre les aspirations de développement économique d'un pays et les préoccupations de la société civile relatives à la protection de l'environnement.

Le projet a beau avoir des vertus économiques en reliant les villes de Mugumu et Loliondo peuplées de plus de deux millions d'habitants, sa mise en œuvre aux yeux de la Cour représente un danger à la lettre incalculable pour la biodiversité du parc de Serengeti. L'intérêt de l'humanité commande de se prémunir d'un tel danger en raison des risques de dommages irréversibles à l'environnement. Voilà pourquoi les sages d'Arusha font peser la balance en faveur de l'environnement comme une valeur suprême digne de protection et se disent *«therefore convinced that if the road project is implemented as originally planned, the effects would be devastating both for the Serengeti and neighbouring Parks like the Masai Mara in Kenya»* et qu'il leur appartient *«to do the right thing and stop future degradation without taking away the Respondent's mandate towards economic development of its people»*²⁷.

²⁶ Arrêt, § 2.

²⁷ § 82 du jugement d'instance.

2.2. La violation de la norme environnementale comme génératrice de la responsabilité étatique et source de réparation en nature

Cette reconnaissance est l'œuvre de la Cour CEDEAO. L'irruption du droit de l'environnement dans sa jurisprudence lui a permis de retenir la responsabilité de l'État, notamment pour atteinte à l'environnement du fait de l'absence de mesures préventives adéquates et de reconnaître le droit à la réparation.

2.2.1. La responsabilité étatique

Pour en arriver là, la Cour procède à l'analyse de l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et note que son contenu révèle une obligation de comportement (*obligation of attitude*) et une obligation de résultat. Tirant argument de la jurisprudence de la Cour internationale de Justice pour qui « l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir », la Cour poursuit en faisant sienne la définition que l'Institut du droit international donne de l'environnement comme un ensemble comprenant « les ressources naturelles biotiques et abiotiques, notamment l'air, l'eau, la terre, la faune et la flore ainsi que l'interaction entre ces mêmes facteurs ». De l'avis de la Juridiction, « l'environnement est essentiel pour tout être humain. La qualité de la vie humaine dépend de la qualité de l'environnement »²⁸.

Ainsi, souligne la Cour, l'article 24 de la Charte requiert de chaque État qu'il prenne toutes les mesures pour maintenir la qualité de l'environnement. Le Nigéria l'a-t-il fait, s'interroge la Juridiction ? Si elle note que ce dernier a adopté de nombreuses mesures pour réglementer l'activité pétrolière (création de la NDCC, affectation de 13 % des revenus des ressources pétrolières au développement de la zone), l'analyse de cette affaire portée à sa connaissance l'amène à forger son intime conviction que toutes ces mesures n'ont pas eu pour effet de prévenir la dégradation continue de l'environnement dans le delta du Niger, comme le prouvent suffisamment les faits rapportés et que le Nigéria lui-même ne conteste pas. Que l'environnement de la région continue à se dégrader, cela veut dire que le Nigéria a failli à son obligation d'adopter ces autres mesures prescrites à l'article 1 de la Charte, toutes choses qui se répercutent négativement sur la jouissance des droits consacrés à l'article 24 de ladite Charte.

Voilà pourquoi, décide la Cour, le Nigéria en laissant se poursuivre continuellement la dégradation de l'environnement dans la région du delta du Niger, a failli à son obligation de vigilance et de diligence en tant que partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et viole, pour ainsi dire, les articles 1 et 24 de ladite Charte. Par conséquent, elle ordonne au Nigéria de :

- prendre dans un court délai toutes les dispositions nécessaires pour assurer la restauration de l'environnement du delta du Niger ;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir tout dommage à l'environnement ;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour engager la responsabilité des auteurs des atteintes à l'environnement.

²⁸ Arrêt, § 100.

2.2.2. La réparation en nature

Après avoir reconnu la responsabilité du Nigéria, la Cour accède à la demande en réparation. Seulement la réparation accordée est en nature et non financière. La Cour ne pouvait mieux faire face à l'impossibilité de déterminer les véritables créanciers de l'indemnité financière. En effet, si la « conversion des dommages causés à la nature, en dommages économiques »²⁹ nourrit le droit à la réparation des demandeurs, la question de la détermination des véritables créanciers de l'indemnité demeure. Dans le cas d'espèce, la Cour d'Abuja s'est trouvée face à cette difficulté. Aussi fait-elle remarquer qu'au cas où une indemnité serait allouée aux victimes, se poseraient de sérieux problèmes de justice, de morale et d'équité. Quels seraient les critères pour identifier les personnes à indemniser au sein d'une large population, s'interroge la Cour ? Comment accorder une indemnité à une personne et la refuser à son voisin ? Sur quel critère se baser pour calculer le montant de l'indemnité à allouer à chaque victime ? Autant de questions que la Cour se pose pour écarter au final le chef de demande de réparation pécuniaire formulée par la requérante, tout en privilégiant la reconstruction de l'environnement détruit.

En guise de conclusion, notons que ces deux affaires étudiées réalisent l'entrée du droit de l'environnement dans la jurisprudence des Cours de justice de l'Afrique de l'Est et de la CEDEAO. Elles témoignent, en outre, de la sensibilité de ces juges à la thématique de la protection de l'environnement, une question dont on aurait pu croire, il y a peu de temps encore, qu'elle n'intéressait que marginalement, voire presque pas, les juridictions communautaires africaines. Les États sont ainsi avisés que l'obligation de protection de l'environnement, souscrite notamment dans les instruments juridiques internationaux, n'est pas une simple pétition de principe, ni une exigence facultative dont la mise en œuvre est laissée à leur bon vouloir.

En procédant comme elles l'ont fait, les deux Cours marquent d'une empreinte indélébile la contribution des juridictions régionales africaines à la protection de l'environnement au bonheur de tous les défenseurs de la cause environnementale, comme Stéphane Doumbé-Billé à la mémoire de qui cette contribution est dédiée.

²⁹ G. Martin, « La réparation du préjudice écologique » in SFDE, *Droit de l'environnement marin. Développements récents*, Paris, Economica, 1988, pp. 319-331, p. 323.

PROBLÉMATIQUE DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT PAR LA COUR DE JUSTICE DE L'UEMOA

Hamidou YAMÉOGO

Greffier adjoint

Cour de justice de l'UEMOA, Ouagadougou, Burkina Faso

Résumé

L'analyse de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UEMOA laisse entrevoir une curieuse absence de décisions touchant directement ou indirectement à la matière environnementale. Dès lors, il est impérieux non seulement de questionner les causes de cette situation, mais aussi de prospecter les possibilités de défendre des causes environnementales sur le terrain du droit processuel applicable devant la Cour communautaire. À l'analyse, des facteurs tenant tant au droit matériel qu'au droit processuel pourraient expliquer la faible évocation de l'environnement devant la Cour justice de l'UEMOA. Toutefois, au moyen de certaines compétences contentieuses et non contentieuses de la Cour, il semble possible de soumettre des causes environnementales à la juridiction communautaire.

Mots clés : droit de l'environnement ; droit communautaire ; protection juridictionnelle de l'environnement.

Abstract:

Analysis of the WAEMU¹ Court of Justice case law suggests a curious absence of decisions directly or indirectly affecting environmental matters. Hence it becomes imperative to question not only the reasons of this situation, but also to explore the possibilities of defending environmental causes on the ground of procedural law applicable before the community Court. On analysis, the weak reference to the environment before the WAEMU Court of Justice could be explained by factors relating to both substantive and procedural law. However, it seems possible to submit environmental cases to the community Court by means of certain contentious and non-contentious powers of the Court.

Keywords: *environmental law; community law; judicial protection of the environment.*

¹ West Africa Economic and Monetary Union.

Introduction

Entre autres acceptions du droit de l'environnement, Maurice Kamto propose de le définir comme étant « l'ensemble des règles et techniques juridiques ainsi que des institutions relatives à la protection du milieu et à la conservation de la nature et des ressources naturelles »².

Ce faisant, dans une perspective matérielle, le droit de l'environnement de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)³ serait l'ensemble des règles et techniques juridiques édictées par l'Union en vue de la protection du milieu et de la conservation des ressources naturelles⁴.

Parce qu'ils sont avant tout des communautés économiques⁵, les ensembles communautaires africains ont souvent été perçus comme étant réfractaires aux préoccupations environnementales, l'économie étant considérée, à tort ou à raison, comme antinomique de l'environnement. Il est par conséquent intéressant d'apprécier le niveau de protection de l'environnement dans une organisation communautaire africaine comme l'UEMOA.

Le droit de l'environnement de l'UEMOA est structuré autour de règles de droit primaire⁶, d'une part, et de règles de droit dérivé⁷, d'autre part. Mais ces règles communautaires environnementales resteraient de simples vœux pieux s'il n'existait pas d'institutions chargées de veiller à leur respect. Parmi ces institutions, la Cour de justice de l'UEMOA occupe une place de choix, d'où l'importance de poser le problème de la protection de l'environnement devant cette juridiction.

La Cour de justice ayant reçu mission de veiller « au respect du droit quant à l'interprétation et à l'application du Traité de l'Union »⁸, elle apparaît, en principe, comme un acteur majeur de la protection environnementale au niveau de l'Union. Or, l'analyse de la jurisprudence de la Cour de justice de l'UEMOA révèle une troublante inexistence de décisions portant directement ou indirectement sur la protection de l'environnement. Face à cette situation, il est légitime non seulement de rechercher les causes de la faible évocation de l'environnement devant le prétoire du juge communautaire UEMOA (1), mais aussi de vérifier si l'environnement peut même être protégé sur le terrain des compétences actuelles de la Cour de justice de l'UEMOA (2).

² M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF, 1996, p. 20.

³ Créée à Dakar le 10 janvier 1994 dans un contexte de dévaluation du franc CFA, l'UEMOA regroupe le Bénin, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée-Bissau, le Mali, le Niger, le Sénégal et le Togo. Elle constitue, avec la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les deux ensembles communautaires de l'Afrique de l'Ouest.

⁴ Il faut ajouter à cette perspective matérielle celle organique, qui convoque les institutions contribuant à la mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement de l'UEMOA.

⁵ CEDEAO, UEMOA, CEMAC, CEEAC, EAC, etc.

⁶ Droit primaire originaire (art. 4 et 79 du Traité UEMOA) et droit primaire additionnel (chapitre IV du Protocole additionnel n° 2 relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA).

⁷ Acte additionnel n° 01/2008/CEEG/UEMOA du 17 janvier 2008 portant adoption de la politique commune d'amélioration de l'environnement dans l'UEMOA, ensemble avec ses textes d'application.

⁸ Article 1er du Protocole additionnel n° 1 relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA.



1. Les causes de la faible évocation de l'environnement devant la Cour de l'UEMOA

Les raisons de la faible évocation des préoccupations environnementales devant la Cour de justice de l'UEMOA sont diverses et ne peuvent *a priori* être épuisées dans une réflexion comme celle-ci.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut toutefois soutenir que des facteurs juridiques d'ordre matériel (1.1) et d'ordre processuel (1.2) sont, en l'espèce, des paramètres essentiels à prendre en compte.

1.1. Les facteurs tenant au droit communautaire matériel

L'inconsistance (1.1.1) et la méconnaissance (1.1.2) du droit communautaire de l'environnement, entre autres facteurs, expliquent la faible évocation de l'environnement devant le juge communautaire UEMOA.

1.1.1. L'inconsistance du droit communautaire de l'environnement

La faible évocation du droit matériel de l'environnement devant la Cour de justice de l'UEMOA tient, en partie, à l'inconsistance même dudit droit. On peut en effet, sans risque de se tromper, soutenir qu'il y a une corrélation entre la consistance d'un corpus juridique donné et la vitalité du contentieux juridictionnel qui en découle.

Or, le droit de l'environnement de l'UEMOA demeure embryonnaire non seulement du point de vue du nombre des textes intervenus en matière environnementale⁹, mais aussi du point de vue des droits environnementaux consacrés¹⁰.

C'est que la démarche de réglementation environnementale en matière communautaire a longtemps privilégié une légistique plus verticale qu'horizontale. Autrement dit, il y a certes des textes traitant exclusivement de la problématique environnementale (droit communautaire environnemental exclusif), mais la prise en compte des préoccupations environnementales dans les textes à objet non environnemental (droit communautaire environnemental inclusif ou intégré) reste un défi.

On a pu aussi expliquer cette situation par le fait que l'UEMOA est une organisation internationale spécialisée, de sorte que ses deux objets principaux (économie et monnaie), laissent peu de place à une réglementation environmentaliste ambitieuse. Le modèle de répartition des compétences¹¹ entre l'Union et les États membres peut également être avancé comme début d'explication à cet état de fait.

⁹ Une dizaine à peine.

¹⁰ On notera au passage que le droit de l'homme à un environnement sain n'est pas clairement et directement consacré, même dans la politique commune d'amélioration de l'environnement.

¹¹ Article 5 du Traité UEMOA : « Dans l'exercice des pouvoirs normatifs que le présent Traité leur attribue et dans la mesure compatible avec les objectifs de celui-ci, les organes de l'Union favorisent l'édiction de prescriptions minimales et de réglementations-cadres qu'il appartient aux États membres de compléter en tant que de besoin, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

Quoi qu'il en soit, même peu consistant, le droit UEMOA de l'environnement reste également peu ou pas connu.

1.1.2. La méconnaissance du droit communautaire de l'environnement

Les justiciables potentiels de la Cour de justice de l'UEMOA ne peuvent la saisir par rapport à des problèmes écologiques qu'à condition d'avoir une bonne connaissance des droits matériels et processuels que le législateur communautaire a consacrés en la matière.

Or, c'est un lieu commun de dire que le droit communautaire UEMOA est méconnu. Les procès-verbaux des différentes rentrées judiciaires de la Cour¹², les rapports des différents séminaires de formation organisés par la juridiction communautaire ainsi que les réflexions doctrinales sur la problématique du droit communautaire ouest-africain s'accordent sur ce constat.

Contrairement au droit OHADA dont la mise en place s'est accompagnée d'un dispositif ambitieux de vulgarisation (École régionale de magistrature à Porto Novo au Bénin, commissions nationales OHADA dans les pays membres, codification et publication du droit matériel, etc.), le droit communautaire UEMOA est resté longtemps l'apanage de quelques « privilégiés ».

Mais ces considérations de droit matériel ne suffisent pas elles seules à expliquer la faiblesse du contentieux communautaire environnemental.

1.2. Les facteurs tenant au droit processuel de la Cour

L'exclusion du contentieux contractuel du champ de compétence de la cour (1.2.1) et l'absence de compétence d'attribution en matière environnementale (1.2.2), entre autres considérations processuelles, pourraient expliquer la faible évocation de l'environnement devant le juge communautaire UEMOA.

1.2.1. L'exclusion du contentieux contractuel des attributions de la Cour

Aux termes de l'article 9 *in fine* du Traité de l'UEMOA, la responsabilité contractuelle de l'Union et la juridiction nationale compétente pour tout litige y afférent sont régies par la loi applicable au contrat en cause. Par cette disposition, le législateur communautaire a exclu du champ de compétence de la Cour, au profit des juridictions nationales, les litiges nés de l'interprétation ou de l'application des contrats conclus entre l'Union et toute autre partie. La Cour a du reste, sur le fondement de cette disposition, affirmé son incompétence à connaître du contentieux contractuel¹³.

Du coup, tout le contentieux environnemental qui aurait pu résulter de l'interprétation ou de l'application de clauses contractuelles¹⁴ engageant l'Union se trouve exclu du périmètre de compétence de la Cour.

¹² Rentrées judiciaires 2013, 2017, 2018, 2019.

¹³ *Affaire Agence WELLINDE Voyages SARL c/ Commission de l'UEMOA* (arrêt n° 04/2019 du 15 mai 2019).

¹⁴ Pour plus d'informations sur la responsabilité environnementale contractuelle, voir V. Rebeyrol, *L'affirmation d'un droit à l'environnement et la réparation des dommages environnementaux*, Paris, Defrénois, 2010.



On pense par exemple aux contrats de travaux publics, potentiellement à risque pour les ressources et milieux naturels dans lesquels ils s'exécutent.

En vertu de l'immunité¹⁵ dont bénéficient les organes communautaires, il n'est pas non plus évident, sauf renonciation expresse, que les juridictions nationales puissent, le cas échéant, engager la responsabilité environnementale contractuelle de l'Union.

1.2.2. L'absence de compétence d'attribution environnementale

Le traité de Dakar dont la Cour assure le respect a un objet essentiellement économique et monétaire. Partant, les règles juridiques qui en découlent sont essentiellement du ressort du droit public économique.

Dans ces conditions, on perçoit bien pourquoi il n'a pas été pensé, à l'image par exemple du droit communautaire de la concurrence¹⁶, un mécanisme juridictionnel de contrôle du droit communautaire de l'environnement.

À défaut d'un tel dispositif de protection spécialisé, il faut peut-être mener une analyse prospective des compétences ordinaires de la Cour de justice de l'UEMOA pour voir si elles offrent des possibilités de protection judiciaire de l'environnement.

2. La protection de l'environnement au moyen des compétences classiques de la Cour

Même si la Cour de justice de l'UEMOA est dépourvue de compétence d'attribution en matière environnementale, cela ne signifie pas qu'on ne puisse pas lui soumettre des causes environnementales ou invoquer devant elle des moyens fondés sur des arguments écologiques.

À titre de droit comparé, sans être des juridictions dotées de compétences d'attribution en matière environnementale, la Cour internationale de Justice (CIJ) et les juridictions européennes¹⁷ ont pu produire une jurisprudence à forte teneur environnementale. La CIJ a ainsi contribué, par exemple, à l'émergence de certains principes généraux du droit international de l'environnement, comme le principe de l'utilisation non dommageable du territoire national¹⁸.

¹⁵ Immunité de juridiction et d'exécution.

¹⁶ Plein contentieux de la concurrence.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme (basée à Strasbourg) et Cour de justice de l'Union européenne (basée au Luxembourg).

¹⁸ Initialement formulé par une sentence arbitrale, ce principe a été « exprimé pour la première fois en 1941 dans la jurisprudence de la Fonderie du Trail, dans un différend opposant les USA au Canada, à propos de fumées toxiques en provenance des fonderies de zinc et de plomb situées en territoire canadien et portant atteinte à l'environnement et à la santé humaine aux USA » (A. Garané et V. Zakané, *Droit de l'environnement burkinabè*, Ouagadougou, Jeunesse d'Afrique, 2008, pp. 59-60).

De ce qui précède, il est logique de penser que la Cour de justice de l'UEMOA pourrait contribuer à la protection de l'environnement, soit sur le terrain de sa compétence contentieuse (2.1), soit sur le terrain de sa compétence non contentieuse (2.2).

2.1. La protection de l'environnement dans le cadre de la compétence contentieuse de la Cour

Les compétences contentieuses de la Cour de justice de l'UEMOA sont nombreuses : recours en manquement, recours en appréciation de légalité, plein contentieux de la concurrence, recours en responsabilité (extracontractuelle), contentieux de la fonction publique communautaire et compétence arbitrale.

De tous ces recours, ceux de la légalité (2.1.1) et de la responsabilité (2.1.2) constituent des terrains propices à la protection juridictionnelle de l'environnement¹⁹.

2.1.1. La protection de l'environnement sur le terrain du contentieux de la légalité

En droit du contentieux administratif, il est acquis que le recours en appréciation de légalité vise à faire constater par le juge administratif compétent la violation par l'administration d'une règle de droit et obtenir en conséquence l'annulation de l'acte administratif litigieux. Dans ce type de recours, le juge assure le respect d'un principe général de droit, celui de la légalité. Ce recours a été qualifié de recours objectif par la doctrine, dans la mesure où il s'agit pour le juge de répondre à la question de savoir si l'acte querellé est conforme à l'architecture juridique en place.

Devant la Cour de justice de l'UEMOA, le recours en appréciation de légalité est dirigé contre les actes communautaires obligatoires (règlements, directives, décisions) faisant grief²⁰.

Dès lors, si un acte obligatoire du Conseil des ministres de l'UEMOA (règlement, directive ou décision) ou de la Commission de l'UEMOA (règlement d'exécution, décision) est suspecté d'atteinte aux textes communautaires supérieurs protégeant l'environnement (Traité, politique sectorielle environnementale²¹, politique commune d'amélioration de l'environnement²²) ou aux principes généraux du droit de l'environnement, ledit acte peut être déféré à la censure de la Cour communautaire.

En l'espèce, le délai d'action est de deux mois à compter de la publication de l'acte litigieux, de sa notification au requérant ou, à défaut, du jour où celui-ci en a eu connaissance.

¹⁹ Il reste entendu que dans le cadre des autres recours, notamment le recours en manquement ou le plein contentieux de la concurrence, des moyens pro-environnementaux peuvent être invoqués.

²⁰ Article 8 du Protocole additionnel relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA ; article 27, al. 2 de l'Acte additionnel n° 10/96 du 10 mai 1996 portant statuts de la Cour de justice de l'UEMOA ; et article 15, point 2 du Règlement n° 01/96/CM du 15 juillet 1996 portant règlement de procédure de la Cour de justice de l'UEMOA.

²¹ Chapitre IV du Protocole additionnel n° 2 relatif aux politiques sectorielles de l'UEMOA.

²² Objet de l'Acte additionnel n° 01/2008/CCEG/UEMOA du 17 janvier 2008.



Il reste toutefois que la partie demanderesse doit justifier que l'acte querellé lui fait grief. Les États membres prenant généralement part à l'élaboration des actes du Conseil des ministres²³, la probabilité qu'ils attaquent en annulation un acte du Conseil portant atteinte à l'environnement reste faible²⁴.

Quid des personnes privées ? En la forme, celles-ci vont devoir, en sus des conditions classiques de capacité, de qualité et d'intérêt, prouver que le texte communautaire en cause leur fait grief. Pour les personnes morales de droit privé par exemple (associations de défense de l'environnement, etc.), il va s'agir de démontrer que l'application du texte communautaire litigieux compromet, directement ou indirectement, l'atteinte des objectifs qu'elles se sont assigné.

Au fond, il s'agira pour la partie requérante de démontrer par exemple que l'acte communautaire attaqué porte atteinte à une disposition environnementale d'un acte supérieur (vision, objectifs, principes directeurs de la politique commune d'amélioration de l'environnement de l'UEMOA, etc.).

Il faut rappeler par ailleurs l'existence, en marge du recours en appréciation de légalité, du recours en sursis à exécution. Au regard de la congruence entre les conditions d'octroi du sursis à exécution (urgence tenant au caractère grave et irréversible de l'exécution de l'acte attaqué) et des caractéristiques du risque environnemental (dommage difficilement réparable), il ne sera jamais de trop, pour les éventuels requérants, d'assortir leur recours en appréciation de légalité d'une demande en sursis à exécution.

2.1.2. La protection de l'environnement sur le terrain du contentieux de la responsabilité

Contrairement au recours en appréciation de légalité, le recours en responsabilité n'est pas un recours fait à un acte administratif. Il s'agit d'un procès fait à une personne morale de droit public ou à une personne privée investie de prérogatives de puissance publique, en vue d'engager la responsabilité de celle-ci et d'obtenir en conséquence une réparation ou une indemnisation. Qualifié par la doctrine de contentieux subjectif, il vise à protéger un droit subjectif.

Devant la Cour de justice de l'UEMOA, cette action est fondée sur le principe de la responsabilité extracontractuelle²⁵, la responsabilité contractuelle étant dévolue aux juridictions internes²⁶.

À ce titre, si dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions, des agissements matériels ou des actes normatifs des organes et agents de l'UEMOA causent des dommages à une ressource environnementale quelconque, la responsabilité extracontractuelle de l'Union peut être engagée.

²³ À travers notamment leur représentant siégeant tant au Conseil des ministres de l'Union qu'au Comité des experts prévu à l'article 25 du Traité de l'UEMOA : « Les délibérations du Conseil sont préparées par le Comité des Experts, composé de représentants des États membres [...] ».

²⁴ Cela reste théoriquement et pratiquement de l'ordre du possible.

²⁵ Article 15 du Protocole additionnel relatif aux organes de contrôle de l'UEMOA ; article 27, al. 3 de l'Acte additionnel n° 10/96 du 10 mai 1996 portant statuts de la Cour de justice de l'UEMOA ; et article 15, point 5 du Règlement n° 01/96/CM du 15 juillet 1996 portant règlement de procédure de la Cour de justice de l'UEMOA.

²⁶ Article 9 du Traité de l'UEMOA.

Toutefois, l'environnement étant un objet et non un sujet de droit, il se posera la question de la qualité et de l'intérêt à agir devant la Cour aux fins de constatation et de réparation du dommage environnemental.

Il s'agira pour l'éventuel requérant (personne physique ou morale) de démontrer, dans le délai de trois ans maximum à compter de la réalisation du dommage environnemental, que ledit dommage nuit à l'un de ses droits (droit de propriété si la ressource environnementale lui appartient, droit à la santé ou droit à la vie si le dommage environnemental porte atteinte à la santé ou la vie, etc.).

Une consécration formelle et explicite du droit de l'homme à un environnement sain dans les textes de l'UEMOA aurait pu doper ce contentieux.

De ce qui précède, on peut soutenir que le recours en appréciation de légalité et le recours en responsabilité extracontractuelle peuvent, au prix d'ingéniosités procédurales de la part des requérants, constituer des voies de protection de l'environnement devant la Cour de l'UEMOA.

Qu'en est-il des recours non contentieux ?

2.2. La protection de l'environnement dans le cadre de la compétence non contentieuse de la Cour

En matière non contentieuse, la Cour de justice de l'UEMOA peut, à la demande des organes et des États membres de l'UEMOA, émettre des avis et recommandations. Elle peut également répondre à des questions préjudicielles posées par les juridictions nationales et les autorités nationales à fonction juridictionnelle.

Il est par conséquent utile de voir si le mécanisme de la demande d'avis (2.2.1) et celui du recours préjudiciel (2.2.2) peuvent être, au niveau de l'UEMOA, des voies de protection judiciaire de l'environnement.

2.2.1. La protection de l'environnement par le mécanisme de la demande d'avis

« La Cour peut émettre des avis et des recommandations sur tout projet de texte soumis par la Commission.

Le Conseil des Ministres, la Commission ou un État membre, peut recueillir l'avis de la Cour sur la compatibilité d'un accord international existant, ou en voie de négociation, avec les dispositions du Traité de l'UEMOA.

Lorsqu'elle est saisie par la Commission, le Conseil des Ministres, la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement, ou un État membre, la Cour peut émettre un avis, sur toute difficulté rencontrée dans l'application ou l'interprétation des actes relevant du droit communautaire »²⁷.

²⁷ Article 15, point 7 du Règlement de procédures de la Cour.



S'agissant des demandes d'avis portant sur des projets de textes communautaires, il va sans dire que, si la Cour en était systématiquement saisie, les éventuels vices de légalité environnementale entachant lesdits projets auraient pu être détectés et corrigés en amont.

S'agissant des demandes d'avis portant sur les difficultés d'application ou d'interprétation des actes communautaires en vigueur, on pressent également l'utilité des orientations éclairées que la Cour communautaire pourrait donner, en vue d'une lecture protectrice de telle ou telle disposition en faveur de l'environnement.

Il faut toutefois déplorer le fait que le législateur communautaire ait limité le droit de saisine en matière consultative aux organes et États membres de l'UEMOA, à l'exclusion des personnes privées.

Si le refus d'un tel droit d'action aux personnes physiques peut se comprendre, compte tenu du risque d'inflation du rôle de la Cour, il n'est pas en revanche surréaliste d'étudier la faisabilité de l'ouverture de la demande d'avis aux personnes morales de droit privé.

2.2.2. La protection de l'environnement par le mécanisme de la demande préjudicielle

Le recours préjudiciel est un mécanisme de dialogue inter-juridictionnel qui permet à une juridiction nationale ou une autorité à fonction juridictionnelle d'interroger la Cour de justice de l'UEMOA sur la légalité ou l'interprétation d'un acte communautaire.

Le juge national étant juge de droit commun du droit communautaire, il s'ensuit que c'est d'abord devant les juridictions nationales que se posent idéalement les problèmes d'application ou d'interprétation des actes additionnels, règlements et directives à objet environnemental.

Dans une telle hypothèse, les juridictions nationales doivent faire application de l'article 15.6 du Règlement n° 01/96/CM du 5 juillet 1966 portant règlement de procédures de la Cour de justice de l'UEMOA²⁸.

À titre de droit comparé, la Cour de justice de l'Union européenne a pu, à plusieurs occasions, par le biais du mécanisme du recours préjudiciel, donner des lectures protectrices de l'environnement²⁹.

Il faut toutefois déplorer l'exercice insuffisant du recours préjudiciel par les juridictions nationales. À ce jour, en effet, la Cour de justice n'a été saisie que de sept demandes préjudicielles, toutes relatives à des préoccupations non environnementales.

²⁸ « Lorsqu'un problème d'interprétation du Traité de l'Union, de la légalité et d'interprétation des actes pris par les organes de l'Union, de la légalité et d'interprétation des statuts des organismes créés par actes du Conseil, se pose devant une juridiction nationale dont les décisions sont susceptibles de recours, cette juridiction peut, si elle l'estime nécessaire, poser des questions préjudicielles à la Cour. Lorsqu'une question de même nature est soulevée devant une juridiction nationale statuant en dernier ressort, celle-ci est obligée de saisir la Cour ».

²⁹ Recours préjudiciel introduit par le Conseil d'État belge au sujet de la planification des déchets (art. 7 de la directive-cadre de 1975), etc.

LA PROTECTION DU DROIT À UN ENVIRONNEMENT SAIN DEVANT LA COUR DE JUSTICE DE LA CEDEAO

Palakwindé Ted Rodrigue BILGHO

Magistrat

Directeur du recouvrement et du contentieux, Fonds d'assistance judiciaire du Burkina Faso

Résumé

La protection du droit à un environnement sain est devenue effective devant le juge communautaire CEDEAO depuis l'arrêt rendu le 14 décembre 2012 dans l'affaire ayant opposé la *Socio-Economic Rights and Accountability Project* (SERAP) à la République fédérale du Nigéria. Cependant, force est de constater que, si la protection de ce droit est effective, elle demeure embryonnaire en raison de la quasi inexistence d'une jurisprudence protectrice de ce droit par la Cour de justice de la CEDEAO. Toutefois, l'applicabilité devant cette Cour de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, notamment son article 24, constitue un important atout qui milite pour sa plus grande saisine afin de garantir une protection efficace du droit de l'environnement dans l'espace CEDEAO.

Mots clés : Charte africaine des droits de l'homme et des peuples ; Cour de justice de la CEDEAO ; droit à un environnement sain ; jurisprudence ; victime.

Abstract

The protection of the right to a healthy environment has become effective through the ECOWAS community judge since its judgment rendered on 14 December 2012 in the Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) v. Federal Republic of Nigeria case. However, while the protection of this right is effective, the fact is that it remains embryonic due to the near inexistent case law protecting this right by the ECOWAS Court of Justice. Nevertheless, the applicability before this Court of the African Charter on Human and Peoples' Rights, in particular its Article 24, is an important asset which calls for its greater referral to guarantee an efficient protection of environmental law in the ECOWAS region.

Keywords: African Charter on Human and People's Rights; ECOWAS Court of Justice; right to a healthy environment; case law; victim.

Introduction

La protection de l'environnement constitue depuis quelques décennies une préoccupation fondamentale de notre société. Les différents appels au renforcement de la protection de notre environnement contre les atteintes qu'il subit témoignent de l'intérêt que la communauté internationale porte à la question de la qualité de notre milieu de vie. Vivre dans un environnement sain demeure aujourd'hui une quête permanente malgré l'affirmation du droit à l'environnement par des instruments juridiques régionaux relatifs aux droits de l'homme, telle que la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, ou des instruments juridiques nationaux consacrant ce droit au profit des citoyens, telles que les constitutions de nombreux États, dont le Burkina Faso.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples affirme ainsi en son article 24 : « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Au Burkina Faso, la constitution de juin 1991 dispose en son article 29 : « Le droit à un environnement sain est reconnu ; la protection, la défense et la promotion de l'environnement sont un devoir pour tous ». Ces textes garantissent donc au peuple pris en tant qu'entité ou au citoyen individuel le droit de vivre dans un environnement débarrassé de toute pollution et qui soit propice à son développement.

Cependant, force est de constater que, malgré la consécration de ce droit dans des instruments juridiques ayant une force contraignante, comme la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, il continue de faire l'objet de multiples atteintes, rendant ainsi hypothétique sa jouissance paisible par les populations. Ces atteintes sont, pour la plupart, le fait des États qui, en dépit de la constitutionnalisation du droit pour leurs citoyens de vivre dans un environnement sain, ne prennent aucune mesure pour assurer sa jouissance paisible. Pire, ils contribuent du fait de leur inertie ou même par une certaine complicité à porter atteinte au droit ainsi conféré à leurs citoyens.

Face à un tel constat, le recours aux juridictions internationales de protection des droits de l'homme a souvent été la solution choisie par les victimes. De telles juridictions, aux yeux des victimes, offrent davantage de garanties d'indépendance et sont plus protectrices de leur droit de vivre dans un environnement sain que les juridictions nationales dont le rôle est, sinon inexistant, du moins limité.

Certaines juridictions internationales de protection des droits de l'homme ont en effet contribué, par leur jurisprudence, à une meilleure protection du droit à un environnement sain. La Cour européenne des droits de l'homme a par exemple construit une jurisprudence dynamique aboutissant à garantir le droit à l'environnement, alors même que ce droit ne figure pas dans la Convention européenne des droits de l'homme dont elle est chargée de contrôler l'application. Cette Cour a en effet estimé que certaines formes de dégradation de l'environnement peuvent entraîner la violation de droits garantis, tels que le droit à la vie, le droit au respect de la vie privée et familiale, l'interdiction de traitement inhumain ou dégradant, etc. Dans son arrêt du 8 juillet 2003 rendu dans l'affaire *Hatton*, la Cour européenne a affirmé que « la Convention ne reconnaît pas expressément le droit à un environnement sain et calme, mais lorsqu'une personne pâtit directement et gravement du bruit ou d'autres formes de pollution, une question peut se poser sous l'angle de l'article 8 »¹.

¹ L'article 8 est relatif au droit au respect de la vie privée et familiale.



L'arrêt rendu par la Cour européenne dans l'affaire *Lopez Ostra contre Espagne*² est illustratif du rôle qu'elle joue dans la protection du droit à l'environnement. Elle a en effet condamné l'Espagne pour violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme relatif au droit au respect de la vie privée et familiale, d'une part, et a indemnisé la victime en guise de réparation, d'autre part.

Si la Cour européenne joue un rôle important dans la protection du droit à un environnement sain en Europe, il faut noter qu'en Afrique les juridictions de protection des droits de l'homme tentent timidement de lui emboîter le pas.

La Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest a été créée par le Traité révisé du 24 juillet 1993 de ladite Communauté, dont l'article 15 en fait l'une des juridictions africaines de protection des droits de l'homme. Elle s'est ainsi invitée dans le domaine de la protection du droit à l'environnement, consacré par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Cette Cour s'est en effet érigée en garante du droit à l'environnement par un célèbre arrêt rendu le 14 décembre 2012 dans une affaire opposant l'ONG *Socio-Economic Rights and Accountability Project* (SERAP) à la République fédérale du Nigéria³. Michael Bochenek n'affirmait-il pas, après le prononcé de cet arrêt, que c'est « un précédent important pour la défense du droit à un environnement sain, qui réaffirme le droit du peuple nigérian à une vie exempte de toute pollution et fait apparaître clairement que les compagnies pétrolières doivent rendre des comptes au gouvernement »⁴.

Avec l'arrêt SERAP contre le Nigéria, nous pouvons sans aucun doute affirmer qu'il existe, au sein de la CEDEAO, un mécanisme de protection du droit à un environnement sain (1). Cependant, force est de constater que, malgré l'existence d'un tel mécanisme, le contentieux des violations du droit à l'environnement, pourtant nombreuses dans la région, reste presque inexistant devant cette Cour. Cette situation de quasi-inexistence du contentieux du droit à l'environnement peut, dans une certaine mesure, poser la question de l'effectivité réelle de sa protection devant cette juridiction (2).

1. L'émergence d'un contentieux relatif au droit à l'environnement devant la Cour

La Cour de justice de la CEDEAO a d'abord été chargée du contentieux des actes de la Communauté. Avec les réformes intervenues en 2005, elle est devenue une véritable juridiction des droits de l'homme en Afrique de l'Ouest (1.1). Ces réformes ont permis de rendre effective la protection des droits de l'homme dans l'espace communautaire, au nombre desquels figure le droit à un environnement sain (1.2).

² Arrêt du 9 décembre 1994 (requête n° 16798/90) : dans cette affaire, la requérante, Madame Lopez Ostra, allègue la violation des articles 8 et 3 de la Convention en raison des odeurs, bruits et fumées polluantes provoqués par une station d'épuration d'eaux et de déchets installée à quelques mètres de son domicile. Elle en impute la responsabilité aux autorités espagnoles, qui auraient fait preuve de passivité.

³ Arrêt ECW/CCJ/JUD/18/12 du 14 décembre 2012.

⁴ Amnesty International, « La Cour de la CEDEAO ordonne au gouvernement du Nigéria de sanctionner les compagnies pétrolières responsables de pollution », communiqué de presse, 16 décembre 2012.

1.1. La naissance d'une juridiction des droits de l'homme en Afrique de l'Ouest

La Cour de justice de la CEDEAO, à sa création, était essentiellement une juridiction chargée de connaître du contentieux des actes de la Communauté. Elle n'avait aucune vocation à connaître du contentieux des droits de l'homme. L'article 9 du Protocole 1/P1/7/91 du 6 juillet 1991 disposait en effet :

- « 1. La Cour assure le respect du droit et des principes d'équité dans l'interprétation et l'application des dispositions du Traité.
2. Elle connaît en outre des différends dont elle est saisie, conformément aux dispositions de l'article 56 du Traité, par les États Membres ou par la Conférence lorsque ces différends surgissent entre les États Membres ou entre un ou plusieurs États Membres et les Institutions de la Communauté, à l'occasion de l'interprétation ou de l'application des dispositions du Traité.
3. Un État Membre peut, au nom de ses ressortissants, diligenter une procédure contre un autre État Membre ou une Institution de la Communauté, relative à l'interprétation et à l'application des dispositions du Traité, en cas d'échec des tentatives de règlement à l'amiable.
4. La Cour a toutes les compétences que les dispositions du présent Protocole peuvent, de manière spécifique, lui conférer ».

Outre le fait que la Cour était essentiellement chargée du contentieux des actes de la Communauté, il y a lieu de noter que le prétoire du juge communautaire n'était ouvert qu'aux États membres et aux institutions communautaires, même si l'article 9-3 du Protocole de 1991 semblait faire une certaine ouverture en permettant à un État membre de saisir la Cour contre un autre État membre ou une institution communautaire au nom de ses ressortissants.

Créée en 1993, la Cour n'a commencé à fonctionner véritablement qu'en 2001. Toutefois, elle n'a jamais connu d'aucun recours jusqu'en 2004, année où elle a été saisie par le sieur Afolabi pour violation de ses droits, notamment le droit à la libre circulation de sa personne et de ses marchandises.

Cette saisine a donné lieu à l'arrêt *Afolabi Olajidé contre la République fédérale du Nigeria*⁵, dans lequel la Cour a déclaré irrecevable le recours du sieur Afolabi pour défaut de qualité, et qui a été l'élément déclencheur d'importantes réformes de la Cour.

Ces réformes intervenues en 2005 ont consisté, d'une part, à étendre les compétences de la Cour aux cas de violation des droits de l'homme commis sur le territoire des États membres, d'autres part, à ouvrir le prétoire du juge communautaire aux victimes de violation de leurs droits.

En effet, l'article 9-4 du Protocole additionnel A/SP.1/01/05 du 19 janvier 2005, adopté à l'issue des amendements apportés au Protocole A/P1/7/91 du 6 juillet 1991, dispose : « La Cour est compétente pour connaître des cas de violation des droits de l'homme commis sur le territoire des États membres ». Cette disposition a ainsi consacré l'extension des compétences

⁵ Arrêt ECW/CCJ/JUD/18/12 du 14/12/2012 : *Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP) contre République fédérale du Nigeria*.



de la Cour aux violations des droits de l'homme, sachant qu'elle est essentiellement chargée du contentieux des actes de la Communauté.

Relativement à l'ouverture du prétoire du juge communautaire aux victimes de violations de droits de l'homme, qui peuvent être aussi bien des personnes physiques que des personnes morales, au regard de la jurisprudence de la Cour, il faut se référer à l'article 10.d du Protocole additionnel de 2005, qui dispose :

« Peuvent saisir la Cour : [...] »

d) toute personne victime de violations des droits de l'homme ; la demande soumise à cet effet :

i) ne sera pas anonyme ;

ii) ne sera pas portée devant la Cour de justice de la Communauté lorsqu'elle a déjà été portée devant une autre Cour internationale compétente ».

Cette disposition pose deux conditions à la saisine de la Cour d'Abuja en matière de violation des droits de l'homme : le caractère non anonyme de la requête et la litispendance.

Les deux réformes intervenues en 2005 ont permis à la Cour de construire une abondante jurisprudence en matière de contentieux des droits de l'homme. L'examen de cette jurisprudence permet d'affirmer que la protection des droits de l'homme est une réalité dans l'espace CEDEAO. La Cour a été saisie d'affaires concernant la quasi-totalité des droits protégés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et d'autres instruments juridiques internationaux de protection des droits de l'homme.

Au nombre des droits qui ont fait l'objet d'un contentieux devant elle figure le droit à un environnement sain. La Cour a en effet été saisie par une ONG, le *Socio-Economic Rights and Accountability Project (SERAP)*, d'un recours contre la République fédérale du Nigeria, le Procureur général de la Fédération, la Nigerian National Petroleum Company, la Shell Petroleum Development Company et ELF Petroleum Nigerian Ltd dénonçant des atteintes à l'environnement dans la région du delta du Niger par des compagnies pétrolières. Il s'agissait de la toute première fois que la Cour de justice de la CEDEAO était saisie d'un contentieux portant sur des atteintes au droit des populations de vivre dans un environnement sain.

1.2. L'effectivité du droit à l'environnement devant la Cour

L'arrêt rendu par la Cour le 14 décembre 2012 relativement à l'affaire SERAP restera sans doute une référence en matière de protection juridictionnelle de l'environnement dans l'espace CEDEAO. Comme l'a affirmé Michael Bochenek de Amnesty International, c'est « un précédent important pour la défense du droit à un environnement sain ».

Pour la première fois, cette Cour, devenue juridiction des droits de l'homme à la suite des réformes intervenues en 2005, a été amenée à se prononcer sur un cas de violation du droit d'un peuple de vivre dans un environnement adéquat.

En effet, suivant requête en date du 23 juillet 2009, l'ONG SERAP saisissait la Cour de justice de la CEDEAO pour lui demander de constater la violation du droit à la santé, du droit de vivre dans un environnement adéquat, du droit à un développement économique et social

du peuple du delta du Niger, et d'imputer ces violations à la République fédérale du Nigéria et à des compagnies pétrolières installées dans le delta du Niger, jugées responsables de la pollution de l'environnement dans cette partie du Nigéria.

Le SERAP a exposé dans sa requête que l'exploitation pétrolière dans le delta du Niger, région pétrolière, a entraîné une dégradation de l'environnement, notamment :

- une pollution des sols sur lesquels cultivent les communautés de cette région ;
- une pollution des cours d'eau qui servent aux populations pour la pêche et d'autres activités socio-économiques.

Il a affirmé dans l'exposé des faits que la dégradation de l'environnement du fait des activités des compagnies pétrolières entraîne des conséquences sur la santé et le niveau de vie des populations de la région du delta du Niger et les prive d'un accès à l'eau potable, d'une bonne éducation, d'une bonne santé et d'un environnement sain.

Trois ans après sa saisine, la Cour rendait son arrêt. Après avoir reconnu au SERAP la qualité pour la saisir et exclu les compagnies pétrolières qui n'ont pas la qualité de défendeurs devant cette Cour⁶, elle concluait à la violation des articles 1^{er} et 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples par le Nigéria. En somme, elle concluait à la violation du droit des peuples du delta du Niger de vivre dans un environnement sain.

La Cour note dans sa décision que l'attitude du Nigéria, qui est partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, n'est pas conforme dans cette affaire à l'article 24 de ladite Charte qui dispose : « Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement ». Pour elle, cette disposition requiert que chaque État prenne les mesures nécessaires pour garantir à sa population un environnement satisfaisant et propice à son développement.

La Cour note également que, malgré les mesures législatives et administratives prises par le Nigéria, aucune action forte n'a été accomplie par cet État pour empêcher la pollution de l'environnement dans la région du delta du Niger. Pour elle, les mesures prises devaient s'accompagner d'actions fortes à même de maintenir un environnement de qualité pour les populations de cette région.

Aussi, la Cour a estimé que le Nigéria, de par son comportement, a manqué à ses obligations en tant qu'État partie à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et a ainsi violé les dispositions des articles 1^{er}⁷ et 24 de ladite Charte. De ce fait, elle a ordonné au Nigéria de :

- prendre dans un bref délai toutes les mesures nécessaires pour restaurer l'environnement du delta du Niger ;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir la fréquence des dommages environnementaux ;
- prendre toutes les mesures nécessaires pour que les responsables des dommages environnementaux puissent rendre compte de leurs actes.

⁶ En matière de contentieux des droits de l'homme, seuls les États peuvent être attraités devant la Cour de justice de la CEDEAO.

⁷ Article 1^{er} : « Les membres de l'Organisation de l'Unité Africaine, parties à la présente Charte, reconnaissent les droits, devoirs et libertés énoncés dans cette Charte et s'engagent à adopter des mesures législatives ou autres pour les appliquer ».



L'arrêt ne condamne pas le Nigéria à payer des compensations financières aux victimes de la pollution dans le delta du Niger et ne décrit pas non plus les mesures qu'il doit prendre pour restaurer l'environnement dans le delta du Niger. Ce sont là des insuffisances qu'il présente. Il était important à notre avis que la Cour définisse les mesures à prendre pour restaurer l'environnement dans le delta du Niger, à défaut d'une indemnisation des populations riveraines.

Bien que l'arrêt SERAP présente de telles insuffisances, il importe de saluer l'audace du juge communautaire de la CEDEAO, qui a rendu effective la justiciabilité du droit des populations de vivre dans un environnement sain. Selon l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, il s'agit en effet d'un droit garanti dont la jouissance doit être assurée par les États parties.

C'est à bon droit donc que la Cour a tenu la République fédérale du Nigéria pour responsable des dommages causés à l'environnement par les compagnies pétrolières, dont le contrôle de l'activité d'exploitation des puits de pétrole reste à la charge de cet État, l'activité étant menée sur son territoire et avec son autorisation.

Il s'agit d'une première pour cette juridiction. Avec l'arrêt SERAP, la Cour a fait entrer le droit de vivre dans un environnement sain dans le registre des droits de l'homme qu'elle protège et ainsi marqué sa disponibilité à faire du respect de ce droit une réalité de la part des États membres de la CEDEAO qui sont parties à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

En sanctionnant le Nigéria pour n'avoir pas pris les mesures nécessaires à la protection de l'environnement, notamment les ressources en eau, dans la région du delta du Niger, la Cour de justice de la CEDEAO a entendu attirer l'attention des États membres sur leurs obligations en matière de respect du droit des populations de vivre dans un environnement sain, tel que consacré par l'article 24 de la Charte.

Cette Cour a donc, à travers l'arrêt SERAP, tracé devant elle les sillons d'un contentieux du droit de l'environnement. Malheureusement, cet arrêt demeure pour le moment la seule référence en matière de contentieux de l'environnement devant elle. Huit ans après cet arrêt, la Cour attend toujours une saisine pour atteinte à l'environnement de manière générale et pour violation du droit à l'environnement en particulier. Malgré les nombreuses violations du droit des populations de vivre dans un environnement sain dans l'espace CEDEAO, le contentieux relatif à ce droit reste quasi inexistant devant cette juridiction.

On peut ainsi se poser la question de l'existence réelle d'un contentieux de l'environnement devant la juridiction des droits de l'homme de l'Afrique de l'Ouest. L'absence d'un véritable contentieux du droit de l'environnement en général ou du droit à un environnement sain en particulier a nécessairement des conséquences sur la protection que le juge peut offrir à un tel droit. Ne pouvant pas s'autosaisir, il ne peut construire une jurisprudence en la matière qu'au gré des affaires dont il est saisi. Le niveau du contentieux déterminera nécessairement le niveau de protection du droit à l'environnement par la Cour de justice de CEDEAO. Pour l'heure, cette protection demeure embryonnaire.

2. Le caractère embryonnaire de la protection du droit à l'environnement par la Cour

La protection du droit à un environnement sain devant la Cour reste à ce jour à un stade embryonnaire. En effet, elle n'a rendu qu'un seul arrêt portant sur le contentieux du droit à l'environnement. La quasi-inexistence d'une jurisprudence relative à la protection de ce droit (2.1) devant cette juridiction peut s'expliquer par la méconnaissance du rôle de ce juge dans la protection du droit à un environnement sain (2.2).

2.1. La quasi-inexistence d'une jurisprudence de la Cour relative au droit à l'environnement

La Cour dispose d'une riche et abondante jurisprudence en matière de protection des droits civils et politiques et, dans une certaine mesure, en matière de droits économiques, tel que le droit de propriété. Elle apparaît aujourd'hui, dans l'espace CEDEAO, comme un véritable garant de ces droits. Elle a eu ainsi à sanctionner des États pour violation des droits de l'homme et à accorder des indemnisations aux victimes desdites violations.

Mais si sa jurisprudence relative à la protection des droits de l'homme est fort appréciée, elle demeure indigente quant au droit à l'environnement. Le contentieux portant sur ce droit étant quasi inexistant, il va sans dire qu'elle n'a pas pu construire une jurisprudence permettant d'affirmer sa position par rapport à la protection à lui accorder dans l'espace CEDEAO.

L'arrêt rendu dans l'affaire SERAP, bien que posant les bases d'une volonté du juge de la CEDEAO d'assurer la protection de ce droit, ne peut à lui seul permettre de tirer la conclusion de l'existence d'une protection du droit à un environnement sain devant cette Cour. Comme le dit l'adage, « une hirondelle ne fait pas le printemps ». Par conséquent, on ne peut pas déduire, à partir du seul arrêt rendu par la Cour d'Abuja, l'efficacité de la protection du droit à l'environnement devant elle.

Il faut toutefois saluer l'audace qu'a eue le juge communautaire de sanctionner un État membre de la CEDEAO, et pas n'importe lequel, pour violation du droit de la population du delta du Niger de vivre dans un environnement sain. Cette audace marque sa volonté de donner vie à l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Nous pouvons donc affirmer que, dans cet espace, une volonté de protéger le droit à un environnement sain est en train de prendre corps. Toutefois, la protection de ce droit aurait pu atteindre aujourd'hui un niveau satisfaisant si les populations avaient pris conscience du rôle que le juge de la CEDEAO peut jouer en la matière.

Si les droits civils et politiques bénéficient d'une large protection devant le prétoire de ce juge, c'est en partie grâce à la fréquence de sa saisine en ce qui les concerne, ce qui est la preuve que les populations ont connaissance du rôle protecteur de ces droits par le juge.



Aussi, si la protection du droit à l'environnement est toujours embryonnaire devant cette Cour, c'est en partie à cause de la méconnaissance du rôle du juge de la CEDEAO quant à la protection de ce droit en particulier.

2.2. La méconnaissance du rôle du juge en matière de protection du droit à l'environnement dans l'espace CEDEAO

Si la Cour d'Abuja a vu sa compétence s'étendre aux droits de l'homme depuis 2005, il reste que sa mission en matière d'environnement demeure toujours méconnue par les victimes, mais aussi par les organisations œuvrant dans ce domaine.

Aujourd'hui, l'absence d'une jurisprudence afférente à la protection du droit de vivre dans un environnement sain ne peut s'expliquer que par la faible saisine du juge communautaire de contentieux y afférents, faiblesse due à la méconnaissance du rôle de ce juge à cet égard.

En une quinzaine d'années d'existence, ce juge n'a été saisi que d'une seule affaire portant sur une violation du droit des populations de vivre dans un environnement sain, alors même que la région ouest-africaine ne manque pas de cas de violations de ce droit.


Les multiples atteintes au droit des populations de vivre dans un environnement sain, causées par les multinationales qui investissent dans l'extraction minière ou l'exploitation pétrolière, par exemple, dans des États membres de la CEDEAO, n'ont pas donné lieu à un contentieux. L'environnement, dans bon nombre de ces États, subit des atteintes sans que la moindre action judiciaire ne soit engagée pour y remédier. Or, une saisine régulière de la Cour pourrait fortement contribuer à améliorer l'état de l'environnement dans l'espace CEDEAO.

Il faut donc une meilleure sensibilisation des citoyens, mais aussi et surtout des associations de défense de l'environnement, sur les possibilités d'engager des actions contentieuses devant la juridiction communautaire, sur le fondement de l'article 24 de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

Le juge communautaire ne pourra apporter sa contribution à la protection de ce droit qu'à travers une riche jurisprudence en la matière. Aussi, il est temps que la méconnaissance de son rôle dans la protection de l'environnement laisse place à un « activisme » important des citoyens et des associations de défense de l'environnement devant la Cour de justice de la CEDEAO.

Comme la protection du droit à l'environnement reste à un stade embryonnaire dans l'espace CEDEAO, il est impérieux que le contentieux relatif aux atteintes à ce droit puisse être porté devant la Cour non seulement par les citoyens, mais aussi et surtout par les organisations qui interviennent dans la protection des droits de l'homme de manière générale.

L'expérience que la Cour a acquise en matière de contentieux des droits de l'homme et l'application devant elle de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, y compris son article 24, constituent des atouts qui militent en faveur de sa plus grande saisine dans les affaires portant sur le droit de vivre dans un environnement sain.



Aujourd'hui, la voie qui mène vers cette Cour est à emprunter, d'une part, à l'encontre des responsables de la dégradation du milieu de vie des populations, à savoir les États et les multinationales qui exploitent les ressources dans l'espace CEDEAO ; d'autre part, en raison de l'impossibilité pour les juridictions nationales de donner une réponse adéquate à l'inertie de l'État devant une telle dégradation.

Nous pensons que la Cour de justice de la CEDEAO ne jouera pleinement un rôle important en matière de protection du droit à l'environnement que si elle est davantage saisie de contentieux y relatifs. C'est à ce prix qu'elle pourra bâtir une jurisprudence réellement protectrice d'un droit indispensable à notre survie, celui de vivre dans un environnement sain.

LES JURIDICTIONS IVOIRIENNES ET BURKINABÈ À L'ÉPREUVE DE LA RÉPRESSION DES INFRACTIONS ENVIRONNEMENTALES : AVANCÉES, RECULS OU STAGNATION ?

Patrice EBAH

*Juriste en droit public fondamental, expert en environnement et industries extractives
Côte d'Ivoire*

Résumé

La protection de l'environnement, depuis les conférences de Stockholm et Rio, s'est accrue. Les politiques et les législateurs ont, depuis cette époque, pris des mesures importantes allant dans ce sens. De nombreux textes en matière environnementale existent. Cependant, la contribution des juridictions ivoiriennes et burkinabè demeure problématique en raison de plusieurs facteurs, notamment la faible saisine du juge et l'absence de juridictions spécialisées. À cet égard, et pour reprendre les propos du juge Antonio Herman Benjamin, « Les conflits environnementaux exigent des actions ou des réponses rapides, ce qui est incompatible avec le rythme lent du système judiciaire, dont la bureaucratie et les rituels techniques finissent par en faire un obstacle à une protection efficace de l'environnement et au progrès économique »¹. En somme, nonobstant une contribution appréciable du juge en matière environnementale, des inquiétudes persistent.

Mots clés : juridiction ; environnement ; infraction ; contribution ; avancée ; recul ; stagnation.

Abstract

Environmental protection has increased since the Stockholm and Rio Conferences. Politicians and legislators have, since that time, taken important steps in this direction. Numerous texts on environmental matters exist. However, the contribution of Ivorian and Burkinabe courts remains problematic due to several factors, including the low recourse to the judge and the absence of specialized courts. In this respect, and in the memorable words of Judge Antonio Herman Benjamin, "environmental conflicts require rapid action or response, which is incompatible with the slow pace of the justice system, whose bureaucracy and technical rituals make it an obstacle to effective protection of the environment and economic progress". In sum, despite a valuable contribution from the judge in environmental matters, concerns persist.

Keywords: court; environment; offense; contribution; progress; regression; stagnation.

¹ A. H. Benjamin, «We, the Judges, and the environment», *Pace Environmental Law Review*, vol. 29, no 2, 2012, p. 584, cité par PNUÉ, *Cours et tribunaux de l'environnement. Guide à l'usage des décideurs*, Nairobi, 2017, p. 22.

Au lendemain des conférences de Stockholm et de Rio, la protection de l'environnement est placée au cœur des préoccupations internationales. Les États francophones de l'Afrique de l'Ouest nouvellement indépendants réalisent la nécessité de protéger l'environnement mondial malgré leur faible contribution à sa dégradation illustrée par des catastrophes industrielles², pétrolières et minières³. Ils ont d'ailleurs fait de la question environnementale une priorité, répondant ainsi au nouveau paradigme de développement qui s'impose aux États depuis la publication du rapport Brundtland de 1987 consacrant le développement durable⁴.

L'adoption des codes de l'environnement⁵ par les États ouest-africains francophones, au lendemain de la Conférence de Rio, est une illustration parfaite de leur volonté de faire sortir le développement durable de l'état de concept abstrait à celui de réalité tangible. L'existence de ces textes est-elle suffisante pour engager une action en justice en vue d'assurer une protection efficace de l'environnement ? À cette question, nous nous accordons avec Cécile Ott Duclaux-Monteil pour dire : « Dans un État de droit, l'accès à la justice est fondamental parce que c'est la condition essentielle à l'effectivité de la règle de droit. L'accès à la justice permet, en effet, à toute personne de pouvoir obtenir la reconnaissance et l'exécution de ses droits. En définitive, sans accès à la justice, les droits consacrés par la loi seraient purement théoriques »⁶. Ce constat justifie la présente réflexion comparative sur les juridictions ivoiriennes et burkinabè à l'épreuve de la répression des infractions environnementales : est-on en présence d'avancées, de reculs ou de stagnation ?

Le choix de la Côte d'Ivoire et du Burkina Faso s'explique par la similitude de leurs systèmes judiciaires, mais aussi par les disparités de leurs environnements naturels. Ces deux pays ayant affirmé leur attachement à l'État de droit dans leurs constitutions respectives⁷, il est utile d'étudier la pratique de leurs juridictions en matière environnementale. Celles-ci sont-elles compétentes pour connaître des questions d'environnement ?

Avant de mettre en lumière le fondement de la compétence environnementale de ces juridictions, il convient de définir quelques éléments constitutifs de notre sujet, en l'occurrence les termes « juridiction » et « infraction environnementale ». Le mot juridiction a un double sens, matériel et organique. Dans le sens matériel, la juridiction s'entend du règlement d'un différend. Dans un sens organique, qui sera retenu pour la présente étude, la juridiction est tout organe ayant le pouvoir de dire le droit, c'est-à-dire la *jurisdictio*⁸. Il s'agit des différents tribunaux, cours d'appels, juridictions suprêmes ou d'exception. Quant à l'infraction environnementale, elle renvoie à des comportements qui violent les règles de protection et de gestion de l'environnement⁹.

² On peut citer la catastrophe nucléaire de Tchernobyl, accident nucléaire majeur survenu le 26 avril 1986 dans la centrale nucléaire V.I. Lénine, et celle de Bhopal survenue dans la nuit du 3 décembre 1984.

³ Les accidents pétroliers et miniers ayant suscités la prise de conscience sont, entre autres, ceux du Torrey Canyon, un pétrolier dont le naufrage est survenu le 18 mars 1967, et de l'Amoco Cadiz en mars 1978, ainsi que la catastrophe de la baie de Minamata entre 1932 et 1966 avec le déversement massif du mercure.

⁴ Ce rapport définit le développement durable comme un mode de développement « qui répond aux besoins des générations présentes, sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs » : *Notre avenir à tous*, Montréal, Éditions du Fleuve, 1988, p. 51.

⁵ Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant code de l'environnement ivoirien ; loi n° 005/97/ADP du 30 janvier 1997 portant code de l'environnement burkinabè.

⁶ C. Ott Duclaux-Monteil, « L'accès à la justice en matière d'environnement par les populations en Afrique de l'Ouest et centrale », in *Pas à pas vers une justice environnementale, Liaison Énergie-Francophonie*, numéro 98, 3^e trimestre 2014, p. 10.

⁷ Préambule de la constitution ivoirienne du 8 novembre 2016 ; préambule de la constitution burkinabè du 2 juin 1991.

⁸ S. Guinchard, *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 2018, p. 1206.

⁹ Voir le titre V du code de l'environnement ivoirien portant dispositions préventives et pénales.



Les juridictions ainsi définies, il importe de voir les fondements de leur compétence en matière d'environnement. En effet, leur compétence dans ce domaine est une compétence de droit commun en l'absence de juridictions spécialisées. Ainsi, les constitutions ivoiriennes et burkinabè, en garantissant le droit à un environnement sain¹⁰, donnent subséquentement compétence au juge constitutionnel, qui juge de la constitutionnalité des lois et régule les différents pouvoirs dans l'État¹¹, pour connaître de tout litige qui intéresse la question environnementale. Outre les lois fondamentales, les textes organisant les juridictions de droit commun et les juridictions d'exception leur donnent compétence pour connaître des litiges environnementaux¹². Enfin, les textes propres à la matière environnementale et ceux relatifs aux activités causant ou susceptibles de causer des dommages à l'environnement donnent pleine compétence aux juridictions pour connaître de tout différend en la matière¹³.

L'intérêt de notre étude est perceptible au niveau tant juridictionnel qu'environnemental. En matière juridictionnelle, elle permet d'analyser le contentieux environnemental dans les deux systèmes judiciaires. En matière environnementale, elle permet de mettre en lumière la contribution du pouvoir judiciaire à la protection de l'environnement. Le « droit vécu » étant le fait du juge comme disait Georges Vedel, l'intérêt de notre sujet, notamment sa dimension pratique, apparaît manifestement car il s'agit d'analyser l'œuvre des juridictions ivoiriennes et burkinabè sous le prisme du contentieux environnemental.

Dans ce contexte, on est en droit de se demander si les juridictions des deux pays concernés contribuent effectivement et efficacement à préserver l'environnement des atteintes dont il fait l'objet. Si on note une évolution positive de la contribution de ces juridictions en matière d'environnement (1), il ne faut toutefois pas perdre de vue les inquiétudes persistantes qui mettent à mal cette contribution (2).

1. Une contribution évoluant positivement

Chaque fois qu'ils ont eu la possibilité de se prononcer, les juges ivoiriens et burkinabè ont joué un rôle positivement apprécié en matière environnementale. De leur office, le contentieux environnemental dans ces deux systèmes paraît varié du point de vue matériel et convergent du point de vue typologique.

1.1. Deux contentieux matériellement variés

Le contentieux environnemental en Côte d'Ivoire est fortement axé sur les questions forestières et de déchets tandis que celui du Burkina Faso porte sur les forêts.

¹⁰ Articles 27 et 40 de la constitution ivoirienne et article 29 de la constitution burkinabè.

¹¹ Article 126 de la constitution ivoirienne et article 152 de la constitution burkinabè.

¹² Article 5 du code de procédure civile, commerciale et administrative de Côte d'Ivoire : « Les tribunaux et leurs sections détachées connaissent de toutes les affaires civiles, commerciales, administratives et fiscales pour lesquelles compétence n'est pas attribuée expressément à une juridiction en raison de la nature de l'affaire ». Voir également l'article 1er du code de procédure pénale burkinabè.

¹³ Codes de l'environnement ivoirien et burkinabè.

1.1.1. Le contentieux environnemental ivoirien, un contentieux axé sur les forêts et les déchets

Le contentieux environnemental en Côte d'Ivoire est d'une rareté extrême, contrairement aux autres domaines¹⁴. Ainsi, les rares décisions de justice observées montrent que ce contentieux est fortement focalisé sur deux matières principales : les déchets et les ressources forestières. Sur une échelle de mille décisions de justice, on en rencontre uniquement deux en matière d'environnement. Et sur dix décisions environnementales, on est proportionnellement à quatre en matière de déchets et quatre en matière forestière.

En matière de déchets, l'une des affaires ayant produit une jurisprudence importante en nombre et en qualité est celle du Probo Koala, dont l'arrêt n° 359 du 24 décembre 2010 de la Cour d'appel d'Abidjan. Dans cette espèce, la Cour a estimé que les victimes justifient d'un intérêt direct et personnel pour agir et jugé leurs actions recevables dès lors qu'elles ont subi des dommages présentant les mêmes caractéristiques que ceux occasionnés par l'exposition aux déchets toxiques. L'État ayant pour mission essentielle d'assurer le bien-être matériel, social et économique de ses populations, sa responsabilité se trouve engagée dès lors que, dans l'accomplissement de cette mission, ses activités ou son inertie peuvent faire courir des risques et causer des dommages. L'État ivoirien, suite à ce déversement, a signé un accord avec la société en cause dans le but d'indemniser les victimes. Du fait de cet engagement visant à garantir l'indemnisation des victimes, l'État devrait être condamné, en lieu et place des sociétés poursuivies, à réparer les préjudices qu'elles ont subis. Il est à noter que cet arrêt fait suite à l'ordonnance du tribunal de première instance de Plateau¹⁵ qui a mis fin à toute procédure suite à la transaction intervenue en pleine procédure entre l'État de Côte d'Ivoire et la société Trafigura. Nous y reviendrons plus loin.

S'agissant du contentieux forestier, la jurisprudence est également appréciable. L'effort du juge ivoirien en la matière est perceptible à travers quelques décisions importantes. Il s'agit, entre autres, de l'affaire dite de défrichement d'une portion de forêt classée¹⁶. Également, l'affaire exploitation forestière, coupe et enlèvement des arbres dans un but commercial et absence d'autorisation, qui a donné lieu à la décision n° 464 PEN/14 du 12 novembre 2014, est une illustration parfaite du contentieux environnemental dans le domaine forestier. En plus de ces deux affaires, on peut aussi citer l'affaire « exploitation forestière, défrichement illicite en forêt classée, forêt n'étant pas une forêt classée mais un parc national, faits requalifiés de défrichement illicite de forêt dans un parc national »¹⁷. À côté de ces décisions, il en existe d'autres en des matières qui ont un lien avec l'environnement, même si le juge n'en fait pas expressément état¹⁸. Qu'en est-il du contentieux environnemental burkinabè ?

¹⁴ Comme le contentieux électoral, foncier ou commercial.

¹⁵ Ordonnance du 22 décembre 2006 de mise en liberté provisoire prononcée par le juge en charge de l'instruction ouverte devant le tribunal de première instance d'Abidjan-Plateau.

¹⁶ TPI de Daloa, section de Sassandra, 463 du 25 septembre 1996.

¹⁷ TPI de Man 599 PEN/14 du 4 novembre 2014.

¹⁸ TPI d'Abengourou 599 PEN/14 du 4 novembre 2014, affaire exploitation illicite de pierres et métaux précieux, tentative d'exploitation illicite, complicité de tentative d'exploitation illicite. Dans cette affaire, en se penchant sur l'exploitation illicite, le juge aurait pu se prononcer sur les dommages environnementaux qui en résultent. L'absence de formation du juge en matière environnementale est un facteur explicatif. On peut citer d'autres décisions de ce type : (i) décision n° 309/2019 du 21 mai 2019 de la section du tribunal de Soubré dans l'affaire État de Côte d'Ivoire c/ Hiao Hilang et autres ; (ii) décision n° 124/2019 du 18 juillet 2019 dans l'affaire État de Côte d'Ivoire c/ Berro Diarra et 8 autres.

1.1.2. Le contentieux environnemental burkinabè, un contentieux en formation

Contrairement à la Côte d'Ivoire, le contentieux environnemental au Burkina Faso est en formation en raison de la rareté, voire de la quasi-inexistence de décisions en la matière. Cet état de fait est certainement dû à la sensibilisation faite par les autorités environnementales sur la gestion des ressources environnementales. L'affaire de la forêt de Kua, évoquée plus tard, permet d'affirmer que la jurisprudence environnementale est en formation.

Si les deux contentieux sont divergents de par leur physionomie, ils convergent au niveau typologique.

1.2. Deux contentieux typologiquement convergents

Si les matières sur lesquelles portent les contentieux sont différentes, il en va autrement de la typologie de ces contentieux, qui sont majoritairement répressifs et réparateurs mais rarement préventifs.

1.2.1. Des contentieux majoritairement répressifs et réparateurs

La plupart des affaires qui ont vu le juge exercer son office étaient majoritairement d'ordre répressif et réparateur. Ce constat s'explique par une recrudescence de la délinquance environnementale. Les justiciables saisissent davantage le juge pénal que les autres juges. Cela est certainement dû à la nature de l'infraction. Cependant, il est à remarquer que les affaires pénales sont toujours introduites avec constitution de partie civile, en raison de cette possibilité que prévoit le code de procédure pénale ivoirien¹⁹. Ainsi, face au choix entre la plainte au pénal sèche et la plainte au pénal avec constitution de partie civile, le justiciable opte généralement pour la seconde voie. Sont illustratifs à cet égard les jugements n° 599 PEN/14 du 4 novembre 2014 du tribunal de première instance de Man et n° 463 du 25 septembre 1996 du tribunal de première instance de Daloa, section de Sassandra.

En plus des affaires pénales avec constitution de partie civile, les justiciables optent souvent pour la saisine du juge civil. L'exemple le plus illustratif est l'affaire du Probo Koala qui a vu la chambre civile et commerciale de la Cour d'appel d'Abidjan se prononcer sur les atteintes environnementales, notamment le dommage environnemental qui devrait être indemnisé²⁰. Le contentieux, majoritairement répressif et réparateur, est exceptionnellement préventif.

¹⁹ Article 8 de la loi n° 2018-975 du 27 décembre 2018 portant code de procédure pénale ivoirien.

²⁰ CA Abidjan, arrêt n° 359 du 24 décembre 2010. Dans cette espèce, les victimes justifient d'un intérêt direct et personnel pour agir, et leurs actions sont recevables, dès lors qu'elles ont subi des dommages présentant les mêmes caractéristiques que ceux occasionnés par l'exposition aux déchets toxiques. L'État ayant pour mission essentielle d'assurer le bien-être matériel, social et économique de ses populations, sa responsabilité se trouve engagée dès lors que, dans l'accomplissement de cette mission, ses activités ou son inertie peuvent faire courir des risques et les dommages qui en résultent doivent être réparés. Ayant pris l'engagement visant à garantir l'indemnisation des victimes des événements, il doit être condamné en lieu et place des sociétés poursuivies à réparer les préjudices subis par les victimes.

1.2.2. Des contentieux rarement préventifs : l'affaire de la forêt de Kua

Le contentieux est dit préventif lorsqu'il anticipe tout dommage. Ainsi, chaque fois qu'on saisira le juge constitutionnel d'une action en constitutionnalité d'une loi, on sera dans un contentieux typologiquement préventif, car permettant d'invalidier une loi dont l'application serait susceptible de porter atteinte à l'environnement. Malheureusement, jusque-là, les juges constitutionnels ivoirien et burkinabè n'ont pas encore été saisis de tels cas.

Le contentieux est aussi d'ordre préventif lorsque le juge administratif est saisi en excès de pouvoir ou en référé. La saisine du juge administratif permet de contrôler la légalité d'un acte. L'exemple de la forêt de Kua est illustratif car, pour la première fois, le juge administratif burkinabè a été saisi d'une action en légalité d'un acte et prié aussi de se prononcer sur la légalité procédurale d'une étude d'impact environnemental.

Les faits de l'affaire sont connus : la ville de Bobo-Dioulasso, ambitionnant de se doter d'un hôpital de pointe, avait décidé de prendre une partie de la forêt de Kua. Cette forêt, rappelons-le, abrite la nappe phréatique qui permet l'alimentation en eau potable d'une grande partie de la ville de Bobo-Dioulasso. Le conseil municipal de ladite ville, après avoir approuvé le projet de construction de l'hôpital, a par arrêté procédé au déclassement de cette forêt au mépris des règles légales en matière de classement et déclassement.

Saisi d'une requête introduite par le Centre d'étude et de recherche en droit de l'environnement, le juge administratif burkinabè était invité, d'une part, à répondre à la question de savoir si un conseil municipal peut déclasser par arrêté une forêt classée par un acte supérieur à cet arrêté dans la hiérarchie des normes. D'autre part, le plaignant demandait au Conseil d'État d'invalidier l'étude d'impact qui n'aurait pas été menée de manière sérieuse et, de ce fait, imposait l'annulation du projet.

Le Conseil d'État, n'ayant pas rendu sa décision jusque-là, est certainement face à l'une des affaires environnementales les plus importantes du continent qu'une juridiction nationale soit appelée à trancher.

En plus de l'affaire de la forêt de Kua, le juge administratif s'est déjà prononcé sur la légalité d'un acte en matière environnementale²¹. Il s'agit de l'affaire de la légalité de l'arrêté fixant les coûts de l'étude d'impact environnemental et social et des audits environnementaux qui sera analysée plus loin.

Au terme de cette partie, il ressort clairement que le contentieux environnemental dans les deux pays est diversifié du point de vue matériel mais convergent quant à sa typologie. Bien que dynamique, ce contentieux n'en révèle pas moins des inquiétudes.

2. Une contribution émaillée d'inquiétudes persistantes

Des inquiétudes sont relevées au niveau juridique, politique et institutionnel. Elles favorisent de ce fait la stagnation, voire le recul des juridictions en matière environnementale.

²¹ CACS arrêt n° 99 du 24 novembre 2010, CGECI c/ Ministère de l'Environnement et des Eaux et Forêts.

2.1. Les obstacles juridiques et institutionnels

Nous analyserons successivement les entraves politico-juridiques et institutionnelles.

2.1.1. Les entraves politico-juridiques : cas de l'affaire Probo Koala

L'obstacle le plus lourd dans le procès environnemental est assurément la transaction²², prévue par le code de l'environnement ivoirien en ces termes : « L'administration chargée de l'environnement peut transiger en toute circonstance et à tout moment de la procédure avant toute décision au fond [...]. La demande de transaction est soumise à l'Autorité nationale compétente qui fixe en cas d'acceptation les modalités de son exécution »²³. Le législateur burkinabè en fait également mention de façon explicite : « Dans le cadre de la répression des infractions commises en violation des dispositions de la présente loi, le ministre en charge de l'environnement a la possibilité de transiger sauf en cas de crime »²⁴. Ce mécanisme juridique est, certes, un mode de règlement traditionnel des litiges, mais son efficacité laisse à désirer en matière d'environnement. La transaction dans le contexte des atteintes environnementales ouvre assurément la porte, sinon à l'impunité, du moins à la sous-évaluation des dommages environnementaux.

À titre illustratif, nous pouvons évoquer l'affaire du Probo Koala. Cette affaire de déversement clandestin, dans la nuit du 19 au 20 août 2006, de 580 tonnes de déchets toxiques en provenance de l'Europe dans la périphérie nord d'Abidjan (canal de Vridi, Dokui, route d'Anyama Unicafe, ravin Coquivoire à Abobo Anador, route d'Alépé...), qui a causé la mort d'une dizaine de personnes et plusieurs intoxications, a donné lieu à une transaction entre le gouvernement ivoirien et la société Trafigura.

Ce choix, bien que légal, suscita l'indignation des ONG. Le rapport conjoint de la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), de la Ligue ivoirienne des droits de l'homme (LIDHO) et du Mouvement ivoirien des droits humains (MIDH), intitulé « L'affaire du Probo-Koala ou la catastrophe du déversement de déchets toxiques en Côte d'Ivoire »²⁵, traduit clairement la déception de ces ONG quant à la résolution de ce différend.

Au lendemain du déversement, les autorités ivoiriennes inculpent et mettent sous mandat de dépôt²⁶ les responsables de la société, MM. Dauphin et Valentini, respectivement président du conseil d'administration et responsable pour l'Afrique de l'Ouest de Trafigura, alors présents en Côte d'Ivoire²⁷. Le 22 décembre 2006, MM. Dauphin et Valentini ont bénéficié d'une ordonnance de mise en liberté provisoire prononcée par le juge en charge de l'instruction ouverte devant le tribunal de première instance d'Abidjan-Plateau. Le procureur de la République près dudit

²² Le code civil définit la transaction comme une « convention par laquelle les parties, au moyen de concessions réciproques, terminent une contestation née ou préviennent une contestation à naître ».

²³ Article 108 de la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996.

²⁴ Article 116 du code de l'environnement burkinabè.

²⁵ FIDH, LIDHO et MIDH, *L'affaire du Probo-Koala ou la catastrophe du déversement de déchets toxiques en Côte d'Ivoire*, 2011, https://www.fidh.org/IMG/pdf/FIDH-LIDHO-MIDH_Rapport_ProboKoala_avril2011.pdf.

²⁶ Accusés d'avoir violé les articles 342, alinéa 4, 343 et 348 du code pénal ivoirien, les articles 97, 99 et 101 du code de l'environnement ivoirien et les dispositions pertinentes de la Convention de Bâle.

²⁷ « Déchets toxiques, Gbagbo saisit le procureur de la République », *Fraternité Matin*, 7 septembre 2006, <http://fr.allafrica.com/stories/200609110541.html>.

tribunal a immédiatement interjeté appel contre cette ordonnance et les responsables de la société Trafigura ont donc été maintenus en détention provisoire jusqu'au 14 février 2007²⁸. À la suite de cet accord, le procureur de la République près le tribunal de première instance d'Abidjan-Plateau affirma : « le protocole d'accord [...] intervient sur la partie civile. Ça ne peut éteindre que la partie civile. Les poursuites de la partie pénale sont maintenues [sic] »²⁹. Aux termes de l'article 4.2 du protocole d'accord entre l'État de Côte d'Ivoire et Trafigura, l'État s'est désisté formellement de l'action en responsabilité et en dommages et intérêts pendante devant la première chambre du tribunal de première instance d'Abidjan-Plateau et de sa constitution de partie civile devant les juridictions d'instruction dans les poursuites engagées contre Trafigura.

Ce protocole d'accord suscite trois remarques au sujet de sa légalité, comme l'a fait remarquer Marie Bourrel³⁰. La première est que cet accord ne mettait pas fin, au regard de la stricte orthodoxie juridique, aux possibilités de poursuites pénales. Cela a été rappelé par le procureur de la République près du tribunal de première instance d'Abidjan-Plateau qui a précisé alors que cet accord n'intervenait que sur la partie civile, les poursuites au pénal étant alors maintenues. La deuxième remarque qui semble s'imposer tient au fait que, selon l'article 2046 du code civil ivoirien, il est possible de transiger sur les intérêts civils d'un délit sans pour autant abolir la poursuite du ministère public. Enfin, le fait que la signature de ce protocole soit intervenue la veille de la libération de MM. Dauphin et Valentini suggère une implication de la sphère politique dans le règlement de cette affaire. La transaction marque ainsi, indiscutablement, un recul du droit de la responsabilité en matière environnementale³¹.

L'intrusion de l'exécutif dans cette affaire a été assurément l'élément de limitation du juge en la matière. Une telle affaire aurait pu donner naissance à une jurisprudence remarquable susceptible d'inspirer les juges africains en matière de déchets. Malheureusement, le poids des pressions politiques en a décidé autrement. En particulier, le juge aurait précisé la notion même de « dommage écologique », qui ne fait pas encore l'unanimité en droit.

Outre les entraves politico-juridiques, des déficits institutionnels mettent également à mal la contribution du juge.

2.1.2. Les déficits institutionnels des juridictions en matière environnementale

La matière environnementale étant complexe en raison de sa transversalité et de sa forte dépendance vis-à-vis d'autres matières, mais aussi de sa vulnérabilité, nécessite qu'on lui consacre des juridictions spécialisées. À défaut de créer des organes juridictionnels propres, on peut opter pour des chambres spécialisées, à l'instar des chambres sociales au sein des tribunaux de première et de grande instance. Ainsi, la mise en place d'une chambre spécialisée en matière d'environnement permettrait au justiciable d'avoir une idée plus nette de l'importance de cette

²⁸ FIDH, LIDHO et MIDH, *L'affaire du Probo-Koala ou la catastrophe du déversement de déchets toxiques en Côte d'Ivoire*, op. cit, p. 22.

²⁹ Interview du procureur de la République près le tribunal de première instance d'Abidjan-Plateau dans *Le Matin d'Abidjan* du 22 février 2007.

³⁰ M. Bourrel, « La complaisance du droit face aux trafics illicites transfrontières de déchets dangereux : l'affaire du Probo Koala », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2012, vol. 37, pp. 23-43.

³¹ K. R. Kra, *Les déchets industriels et la politique environnementale en droit ivoirien*, thèse unique de doctorat en droit, Université Nangui Abrogoua, 2012.



matière. Ce qui stimulerait certainement son appétit pour la saisir. L'inexistence d'une telle chambre est due à la banalisation du dommage environnemental, qui est traité comme ordinaire et enfermé par le juge dans le régime de responsabilité classique. À quoi s'ajoute l'absence d'une définition claire du dommage environnemental. La conséquence directe de l'inexistence d'une telle chambre est la compétence du juge de droit commun en matière d'environnement. Ce dernier, lorsqu'il est saisi d'une affaire ayant un lien direct ou indirect avec l'environnement, manque très souvent d'audace. Cette affirmation est corroborée par des décisions rendues en matière d'exploitation illicite de pierres précieuses³², dite orpaillage clandestin, dans lesquelles le juge s'est toujours refusé d'évoquer les atteintes à l'environnement.

2.2. La stagnation et le recul des juridictions ivoiriennes et burkinabè en matière d'environnement

Les juridictions, malgré les efforts constatés, continuent de patauger dans le contentieux environnemental. On observe, d'une part, une stagnation et, de l'autre, des éléments de recul.

2.2.1. La faible fréquence de saisine des juridictions en matière d'environnement

La stagnation des juridictions ivoiriennes et burkinabè est justifiée par la faible saisine du juge des questions environnementales. Les populations et les autorités administratives de ces États, n'ayant pas une culture voire un intérêt poussé pour la chose environnementale, ne participent pas à l'enrichissement du contentieux environnemental. Même en cas de saisine des juridictions pour des questions qui ont des liens étroits avec la protection de l'environnement, les justiciables omettent, par manque d'éducation environnementale, d'inclure dans leurs requêtes les atteintes environnementales³³. Comme indiqué plus haut, sur mille saisines, seules deux concernent l'environnement. Ce constat est assurément révélateur de la stagnation des juridictions en matière d'environnement.

Outre la saisine, qui est une cause de stagnation du contentieux environnemental, le juge contribue aussi, par son manque d'audace et d'éducation environnementale, à une telle stagnation, voire au recul dudit contentieux.

2.2.2. La décision du juge administratif ivoirien dans l'affaire CGECI c/ ministre de l'Environnement et des Eaux et Forêts : un recul ?

Le juge administratif, saisi en contentieux d'excès de pouvoir dans cette espèce, s'est prononcé sur la légalité de l'arrêté sans attirer l'attention sur la matière sur laquelle porte l'acte querellé. La Conférence générale des entreprises de Côte d'Ivoire a saisi la Cour suprême par requête n° 2009-344 REP du 23 juillet 2009 aux fins d'annulation de l'arrêté n° 00972 du 14

³² Il s'agit, entre autres, des décisions du TPI de Bouaké 363/2019 du 11 avril 2019 dans l'affaire État de Côte d'Ivoire c/ Yu Zebao et 3 autres et de la section du tribunal de Bongouanou 129/2019 du 9 mai dans l'affaire État de Côte d'Ivoire c/ Ouedraogo Alidou et 11 autres.

³³ On peut à titre illustratif citer la décision n° 309/2019 du 21 mai 2019 de la section de tribunal de Soubré dans l'affaire État de Côte d'Ivoire c/ Hiao Hilang et autres. Il en va de même de la décision n° 124/2019 du 18 juillet 2019 dans l'affaire État de Côte d'Ivoire c/ Berro Diarra et 8 autres.

novembre 2007 relatif à l'application du décret n° 96-894 du 8 novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement et de l'arrêté n° 00973 du 14 novembre 2007 relatif à l'application du décret n° 2005-03 du 6 janvier 2005 portant audit environnemental.

Saisi en légalité, le juge n'aurait pas dû se contenter d'annuler les arrêtés en question. Au lieu de simplement défaire, il aurait pu demander à l'autorité compétente de refaire, en se fondant sur l'importance de l'étude d'impact dans la protection de l'environnement pour orienter sa décision. Comme le souligne Maurice Kamto, l'étude d'impact « est assurément l'institution la plus spécifique et sans doute la plus originale du droit de l'environnement. Elle est au cœur du développement durable »³⁴. L'étude d'impact étant indispensable à la protection de l'environnement, l'annulation des arrêtés relatifs aux règles procédurales y afférentes aurait dû être partielle. Mais l'inculture environnementale du juge lui a fait méconnaître l'indéniable importance des évaluations environnementales. La conséquence directe de cette annulation est un vide juridique préjudiciable à l'environnement.

Au regard de tout ce qui précède, des évolutions sont à souhaiter dans le contentieux environnemental ivoirien et burkinabè. En nous inspirant des recommandations formulées par les auteurs d'un récent rapport sur le procès environnemental³⁵, de telles évolutions pourraient consister, entre autres, à encourager :

- les victimes à porter leur action devant les juridictions internes ;
- la poursuite d'une réflexion sur l'opportunité de la création des droits de la nature et d'une *actio popularis* encadrée devant les juges internes ;
- la création de parquets spécialisés en environnement ;
- la création de « pôles environnement » au sein des juridictions judiciaires ;
- la création d'un juge administratif « à guichet unique » en droit de l'environnement ;
- la réflexion sur l'opportunité de la mise en place d'un référé spécial en matière d'environnement ;
- la création d'une action en réparation du préjudice écologique devant le juge administratif ;
- l'adoption d'un guide du procès environnemental.

³⁴ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 95.

³⁵ E. Truilhé-Marengo et M. Hautereau-Boutonnet, *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, Rapport de recherche, Mission de recherche Droit et Justice, 2019.

DE L'INEFFICACITÉ DU CONTENTIEUX FORESTIER EN AFRIQUE CENTRALE

Samuel NGUIFFO

Centre pour l'Environnement et le Développement, Yaoundé

Résumé

Le Bassin du Congo, deuxième plus grand massif forestier de la planète, est en crise. Malgré les réformes législatives des années 1990 qui ont introduit dans les pays de la sous-région des outils novateurs de gestion de leurs forêts, on constate la prolifération d'activités conduites en violation de la loi, et préjudiciables à la forêt. L'implication du juge dans ce secteur reste limitée en raison de contraintes procédurales (régime de la propriété des terres et des ressources de la forêt, d'une part ; régime spécial de constatation et de sanction des infractions forestières, d'autre part) et de contraintes de fond, de nombreuses dispositions législatives créant des obligations sans les rattacher à des infractions et des sanctions correspondantes. Dans ce contexte, où le juge a les mains liées et où les activités illégales peuvent se révéler particulièrement lucratives, il est urgent que de nouvelles réformes corrigent ces lacunes du dispositif répressif.

Mots clés : contentieux ; transaction ; sanction ; forêts.

Abstract

The Congo Basin, second largest forest in the world, is currently exposed to a series of challenges. Despite legislative reforms in the 1990s that resulted in the introduction of innovative forest management tools in the countries of the sub-region, there has been a proliferation of activities carried out in violation of the law, which are harmful to the forest. The judge's involvement in this sector remains limited due to procedural constraints (regime of land and forest resource ownership, on the one hand; special regime for the recording and punishment of forest offenses, on the other hand) as well as substantive constraints, with numerous legislative provisions creating obligations without attaching them to corresponding offenses and penalties. In this context, where the judge has his hands tied and where illegal activities can prove to be particularly lucrative, it is urgent that new reforms correct these shortcomings of the law enforcement system.

Keywords: *litigation; out-of-court settlement; sanction; forest.*

Introduction

Le Bassin du Congo est le second massif forestier le plus important du monde après l'Amazonie. Cette tâche verte sur la carte du continent, située au centre de l'Afrique, recouvre les pays réunis au sein de la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC)¹, qu'on associe généralement au Bassin du Congo. Les forêts d'Afrique centrale se caractérisent par l'extraordinaire richesse de leur biodiversité et par les multiples fonctions qu'elles remplissent. Bien qu'elles soient moins souvent évoquées dans les médias que l'Amazonie par exemple, les forêts du Bassin du Congo sont, elles aussi, exposées à des menaces multiformes, qui en réduisent d'année en année la superficie et le contenu².

La particularité contemporaine est, de ce point de vue, l'importance croissante des menaces, parmi lesquelles on peut citer l'exploitation illégale du bois, le braconnage à grande échelle et le développement d'activités non forestières (exploitation minière et développement des agro-industries notamment) sur des espaces de forêt, qui portent atteinte à l'intégrité du couvert forestier. Le préjudice qui en résulte pour les États forestiers se situe à plusieurs niveaux : la dégradation de leur image sur leur territoire et à l'international ; le manque à gagner financier du fait de la faible rentabilité des opérations d'exploitation du bois d'œuvre ; la perte des services rendus par la forêt aux niveaux local, national et global ; l'érosion de la biodiversité ; et la dégradation de ressources utiles pour les communautés.

Dans le cadre de cette étude, on n'ébauchera pas une définition de la forêt et on considèrera uniquement les espaces susceptibles d'être exploités pour la production du bois d'œuvre, même si la définition fournie par le législateur³ est généralement bien plus vaste. De même, le champ géographique de l'analyse sera limité aux pays d'Afrique centrale, à la fois exportateurs de bois et anciennement soumis à la législation coloniale française (Cameroun, Congo, Gabon, République centrafricaine), qui présentent des similitudes écologiques et partagent un héritage juridique rendant plus aisées les généralisations. Les ressources ligneuses seront les seules concernées par l'analyse, à l'exclusion de toutes les autres (faune, ressources génétiques, carbone, etc.). Enfin, les pays visés sont tous exposés aux mêmes défis de gouvernance (index de perception de la corruption, etc.) et à une sous-administration du secteur forestier.

Qu'est ce qui explique la persistance et l'intensification des opérations illégales dans le secteur forestier, malgré leur médiatisation et la mise en place d'initiatives destinées à les endiguer?⁴

¹ www.comifac.org.

² Un rapport récent de la FAO indique ainsi que la déforestation s'est accélérée sur le continent entre 2010 et 2020, passant de 3,4 à 3,9 millions d'hectares en moins chaque année : FAO, *A Fresh Perspective. Global Forest Resources Assessment*, Rome, 2020.

³ Voir par exemple l'article 2 de la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier de la République du Congo ; l'article 4 de la loi n° 08-822 du 17 octobre 2008 portant code forestier de la République centrafricaine ; l'article 4 de la loi n° 16-01 du 31 décembre 2001 portant code forestier de la République gabonaise. Ces articles considèrent comme forêts les espaces dominés par une couverture végétale capable de fournir du bois ou des produits végétaux autres qu'agricoles, et d'abriter la faune sauvage. Ces définitions généralement larges ne correspondent pas au contenu des législations, qui insistent davantage sur la partie des forêts susceptible d'être exploitée pour la production et l'exportation du bois d'œuvre.

⁴ On peut par exemple citer les différents programmes de certification forestière et, surtout, l'Accord de partenariat volontaire entre l'Union européenne et les pays exportateurs de bois, qui prônent tous le respect de la légalité. Voir les sites www.fsc.org et <http://www.euflegt.efi.int>.



Cet article est né de l'observation de ce paradoxe entre l'impunité des contrevenants à la législation forestière, d'une part, et la faiblesse du contentieux dans ce domaine dans les pays d'Afrique centrale, d'autre part. À l'analyse, il est possible d'évoquer comme facteur explicatif de ce faible recours au juge la conjonction inhabituelle de contraintes procédurales (1) et d'obstacles de fond (2) qui limitent le recours au juge et apportent une protection inattendue aux contrevenants à la législation forestière.

1. Les contraintes procédurales, causes de l'inefficacité du contentieux forestier

À l'analyse des législations forestières des pays du bassin du Congo, on constate qu'elles organisent la limitation du nombre des acteurs susceptibles de recourir au juge et imposent des procédures complexes qui découragent toute velléité dans ce sens. Il s'agit donc d'une limitation par les deux bouts de la procédure : en aval, par une restriction des personnes susceptibles de saisir le juge et, en amont, en restreignant de manière stricte la possibilité pour le juge de connaître de procédures relatives à la violation de la législation forestière.

1.1. L'instrumentalisation de la domanialité stricte contre les recours au juge

La domanialité est le principal outil juridique de protection des forêts dans le système forestier en Afrique centrale. Héritée de la période de la domination coloniale, la domanialité place les forêts les plus riches sous la propriété privée de l'État ou des collectivités territoriales. Il s'agissait de garantir leur protection en leur assignant comme propriétaire l'État, qui pouvait éventuellement exclure tous les autres acteurs de la gestion des espaces à préserver et imposer un règlement rigoureux à tous les usagers, au nom de l'intérêt général. Dans tous les pays d'Afrique centrale, la domanialité des forêts couvre deux catégories de biens :

- les ressources forestières, dans toute leur diversité (bois, produits dits spéciaux, faune, voire carbone). Elles appartiennent à l'État, qui peut transférer leur propriété à des personnes morales, dans le cadre de la création de forêts gérées par les communautés ou par les communes ;
- les terres forestières de toutes les forêts domaniales, qui correspondent aux forêts les plus riches, affectées à des usages susceptibles de garantir la pérennité du couvert forestier (exploitation dite durable du bois et conservation *in situ* de la biodiversité).

Dans ce contexte de domanialité stricte qui concerne la plus grande partie des forêts de chacun des pays du Bassin du Congo, l'État jouit d'une double légitimité pour agir en justice dans le cadre de la protection desdits espaces et ressources : comme responsable de l'application de la loi et du respect de l'ordre public, il a l'obligation de prévenir et le cas échéant de mettre fin à toute violation de la législation forestière ; comme propriétaire de l'espace et des ressources, il jouit de la qualité pour agir en justice contre les éventuelles atteintes à sa propriété⁵. La domanialité dans le secteur forestier se traduit donc, en matière de contentieux, par l'érection d'un monopole étatique dans la saisine du juge. Ce dispositif,

⁵ Dans certains de ces pays, la législation prévoit que les communautés et les collectivités territoriales décentralisées peuvent recevoir de l'État le droit de gérer, voire de devenir propriétaires de ressources et/ou d'espaces de la forêt. Voir par exemple les articles 156 et suivants du code forestier du Gabon et l'article 167 du code forestier de la République centrafricaine

conçu pour renforcer la protection de la forêt, peut s'avérer dangereux si les mécanismes de contrôle de l'action de l'administration ne sont pas efficaces : nul n'aurait alors la possibilité d'intenter une action contre les contrevenants à la législation forestière pour pallier une éventuelle défaillance des services publics compétents.

À côté de cette limitation par la qualité à agir, il en est une autre, destinée à limiter l'intervention du juge dans le contentieux forestier.

1.2. L'obstruction procédurale à l'accès au juge

Le contentieux forestier obéit à un régime spécial, dérogoratoire au droit commun. Cette situation peut sans doute s'expliquer par les particularités de la matière (le juge et les officiers de police judiciaire à compétence générale ne sont pas forcément aptes à l'identification des différentes essences forestières, ni à la distinction de celles dites spéciales des autres, par exemple), et l'enclavement des zones forestières, qui aurait pour conséquence une impunité de fait de tous les contrevenants opérant en des lieux difficiles d'accès pour le juge ou les forces de maintien de l'ordre. Dans ce contexte, l'existence d'un corps spécialisé, paramilitaire, est censé assurer un meilleur contrôle du patrimoine forestier et préserver son intégrité. La procédure contentieuse comporte trois phases :

- *La recherche et la constatation des infractions.* Les textes prévoient soit une compétence exclusive des officiers de police judiciaire à compétence spéciale (le corps des agents des Eaux et Forêts), soit une compétence concurrente du personnel de l'administration des forêts et des officiers de police judiciaire à compétence générale, voire des « agents d'autres services compétents »⁶ dans la constatation des infractions, par procès-verbal. Lorsqu'ils opèrent dans le cadre du contentieux, les agents des Eaux et Forêts sont soumis à l'autorité du procureur de la République et prêtent serment devant les tribunaux⁷. On remarque toutefois qu'il existe un lien de subordination, au moins fonctionnel, entre les agents des Eaux et Forêts et les officiers de police judiciaire à compétence générale, qui sont tenus d'assister, à leur demande, les agents des Eaux et Forêts⁸.
- *L'établissement du procès-verbal,* qui relève généralement des agents de l'administration forestière. C'est la pièce principale de la procédure contentieuse en matière forestière. Son établissement est strictement encadré en ce qui concerne les délais, qui varient entre trois⁹ et cinq¹⁰ jours à partir de la constatation de l'infraction, sous peine de nullité du procès-verbal. Ces délais extrêmement courts pourraient compromettre l'action publique, en la privant d'une pièce essentielle établissant de manière irréfutable l'infraction et le suspect. Les opérations forestières se déroulant dans des zones enclavées, il pourrait être difficile de respecter les exigences de la législation.
- *L'enclenchement de la procédure.* Dans les procédures classiques, le procès-verbal, une fois établi, est transmis au procureur de la République qui enclenche l'action publique.

⁶ Voir par exemple l'article 111 de la loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier du Congo.

⁷ *Ibid.*, article 112.

⁸ *Ibid.*, article 114. En République centrafricaine, la loi prévoit que les agents des autres services ayant qualité d'officier d'état civil peuvent procéder à la constatation des infractions (article 202 de la loi n° 08-022 du 17 octobre 2008 portant code forestier).

⁹ Voir l'article 135.2 du décret n° 95/531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun.

¹⁰ Article 202 du code forestier de la République centrafricaine.

En matière forestière, le procureur est rarement destinataire du procès-verbal. C'est uniquement en République centrafricaine que la loi exige formellement que le procureur reçoive un exemplaire du procès-verbal¹¹. Dans les autres pays, le procès-verbal est destiné aux supérieurs hiérarchiques de l'agent verbalisateur, y compris le ministre chargé des forêts.

Le régime des sanctions contient des peines administratives (suspension ou retrait des titres et/ou agréments par exemple), financières (amendes et dommages et intérêts) ou privatives de liberté, suivant la nature de l'infraction. Cette nomenclature des peines laisse penser que le législateur prévoyait un rôle pour le juge, seul un tribunal pouvant appliquer les deux dernières catégories de peines. On remarque toutefois que l'organisation et la pratique du contentieux forestier en ont fait une procédure essentiellement administrative, dans laquelle le juge n'a qu'un rôle dérivé et ne peut intervenir qu'à la demande de l'administration.

Dans tous les pays du Bassin du Congo, la transaction est en effet le mode de droit commun de gestion du contentieux forestier. Dans certains cas, c'est au contrevenant que revient le choix du recours à la transaction, et il n'est pas prévu que le ministre puisse s'y opposer¹². Dans d'autres cas, c'est à l'administration que revient la responsabilité d'opter pour la transaction¹³. Dans tous les cas, le choix de la transaction tient le juge à l'écart de la procédure, et sa conclusion éteint l'action publique¹⁴. Le juge ne peut être sollicité, après le début de la procédure de transaction, que dans deux cas : soit le délai prévu pour parvenir à la conclusion de la transaction est épuisé, soit l'administration et le contrevenant n'ont pu trouver un terrain d'entente. Dans les deux cas, la saisine du juge n'est pas automatique et relève du pouvoir discrétionnaire du ministre en charge des forêts.

À côté de ces contraintes liées à la procédure, les législations forestières des pays d'Afrique centrale en contiennent d'autres, relatives à la consistance des infractions et des sanctions.

2. Les obstacles de fond, causes de l'inefficacité du contentieux forestier

L'analyse s'intéressera ici au contenu des obligations prescrites par la législation forestière. Dans de nombreux cas, on remarque que ces obligations ne sont assorties d'aucune sanction en cas de violation, en raison sans doute de l'absence d'infraction correspondante. Cette situation constitue une limite au contentieux forestier en ce sens qu'elle ne permet pas aux personnes affectées par la violation d'une obligation de saisir le juge (en l'absence d'infraction), ni au juge de statuer en matière pénale (en l'absence de peine prévue, en vertu de l'adage latin qui veut que *nullum crimen, nulla poena sine lege* – pas de crime, ni de peine sans loi). À l'examen des textes, on constate le silence du législateur sur de nombreuses infractions et sanctions qui portent généralement sur des questions environnementales et sociales.

¹¹ *Ibid.*, article 205.

¹² Article 137.1 du décret du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts au Cameroun.

¹³ Article 208 de la loi portant code forestier de la République centrafricaine.

¹⁴ Voir par exemple l'article 146.2 de la loi de 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun.

2.1. Les obligations sans infraction ni sanction correspondantes sur les questions environnementales

Les législations forestières des pays d'Afrique centrale datent, pour la plupart, d'après 1992, et ont été irriguées par les préoccupations environnementales qui influençaient alors le discours et les textes nationaux et internationaux sur la gestion des ressources et espaces naturels. Les agences de coopération apportant une assistance technique aux États dans le cadre de la mise en œuvre de leur programme d'ajustement structurel avaient, elles aussi, procédé à des modifications de leurs politiques et des finalités¹⁵ de leur assistance aux pays en développement. On a ainsi retrouvé des dispositions relatives à la protection de l'environnement dans les législations issues de ces réformes, avec des faiblesses et oublis qui pouvaient être imputés au manque d'expérience des États dans ce domaine. Mais le mutisme des textes en ce qui concerne la définition d'infractions et de sanctions pour des obligations relatives à l'exigence de protection de l'environnement peut susciter des interrogations. Trois exemples illustreront cette situation.

Tous les États forestiers d'Afrique centrale ont procédé à un zonage forestier, même indicatif, qui prévoit deux grandes catégories de forêts : celles dites à usages multiples, destinées à être converties (pour l'agriculture, l'habitation, la construction de grandes infrastructures, etc.), et celles domaniales, constituées des espaces les plus riches et abritant des activités susceptibles de garantir la pérennité du couvert forestier. Elles sont parfois qualifiées de forêts permanentes¹⁶.

Un mécanisme a été mis en place, dans tous les pays d'Afrique centrale, pour assurer la préservation de la superficie des forêts domaniales. Il consiste en l'interdiction d'attribuer des droits de défrichement sur les forêts domaniales déclassées, sans qu'il ait été procédé au classement d'une superficie équivalente en compensation¹⁷. Pourtant, malgré cette interdiction, les cessions de terres des forêts domaniales se poursuivent et semblent se généraliser, dans la plupart des pays d'Afrique centrale, sans que ni les responsables de l'administration ni les compagnies bénéficiaires ne puissent être sanctionnés. Il s'agit là d'une autre manifestation de la perversion de la domanialité qui, au lieu de servir à une meilleure protection de la forêt, est plutôt un instrument au service de sa destruction¹⁸.

¹⁵ On peut par exemple citer la Banque mondiale, avec son document *World Bank, Forestry Policy : An Approach Paper*, Washington, 1990, <http://documents.banquemonde.org/curated/fr/348901468337485738/pdf/multi-page.pdf>

¹⁶ Ayant fait le pari de conserver une partie importante de leur forêt, les États du Bassin du Congo ont mis en place des mécanismes de gestion censés garantir la pérennité du couvert forestier, en encadrant de manière très stricte les usages de ce qu'ils ont appelé le domaine forestier permanent, composé d'espaces destinés à demeurer, à très long terme, en l'état de forêt. Voir par exemple l'article 6 de la loi portant code forestier au Gabon : « Le domaine forestier permanent [...] est constitué [...] des forêts domaniales classées et des forêts domaniales productives enregistrées ». On retrouve une définition similaire dans les autres législations forestières dans la région : articles 5 et 6 de la loi portant code forestier en République du Congo et article 7 de la loi portant code forestier en République centrafricaine.

¹⁷ E. Sartoretto, C. Henriot, M.-M. Bassalang et S. Nguiffo, *Comment les cadres juridiques existants régissent la conversion des forêts en terres agricoles - Étude sur le bassin du Congo*. Étude juridique de la FAO n° 102, Rome, 2020, <https://doi.org/10.4060/i7947fr>.

¹⁸ B. Schwartz, D. Hoyle, S. Nguiffo, *Emerging trends in land-use conflicts in Cameroon: Overlapping natural resource permits threaten protected areas and foreign direct investment*, Yaoundé, WWF-CED-RELUFA, 2012. Voir aussi S. Nguiffo, « Une autre facette de la malédiction des ressources ? Chevauchements entre usages différents de l'espace et conflits au Cameroun », *Politique africaine*, 131(3), 2013, pp. 143-162.



De même, dans la conduite d'opérations en zone forestière, on remarque également des obligations que l'on pourrait qualifier de « stériles ». Il en est ainsi, par exemple, de la mise en œuvre de projets « susceptibles d'entraîner des perturbations en milieu forestier », sans que l'exigence de la réalisation d'une étude d'impact préalable ait été respectée ; ou encore de l'exploitation du bois sans respecter les normes d'intervention en milieu forestier.

Enfin, le non-respect des plans d'aménagement des forêts domaniales ne peut être sanctionné, la loi n'ayant prévu ni infraction ni sanction. L'introduction des plans d'aménagement dans la législation était pourtant une innovation des nouvelles législations forestières, censés garantir la durabilité de l'exploitation du bois suivant un système de rotation permettant le renouvellement de la ressource. Au moment où l'on constate que les plans d'aménagement n'ont pas rempli le rôle crucial qui était attendu d'eux, avant même la fin de la première rotation¹⁹, il est important de relever que cet élément important du dispositif de promotion de la durabilité pouvait être violé en toute impunité par les entreprises. Ce constat avait déjà été dressé par l'observateur indépendant du secteur forestier au Cameroun qui, relevant de nombreux cas de non-respect des plans d'aménagement par des compagnies exploitant le bois d'œuvre, n'avait pu trouver d'infraction ou de sanction à proposer à l'administration²⁰.

2.2 Les obligations sans infraction ni sanction correspondantes sur les questions sociales

L'identité culturelle et la subsistance des communautés locales et autochtones des forêts sont fortement tributaires de la forêt. Les restrictions qui sont imposées à ces communautés dans l'accès à la forêt ou aux ressources ont des conséquences sur la qualité de leur vie. La législation forestière, dans tous les pays d'Afrique centrale, prévoit des droits et bénéfices pour ces communautés. On peut ainsi citer la consultation des communautés et l'obligation de tenir compte de leurs droits d'usage dans la procédure de classement des forêts et dans la préparation des plans d'aménagement, le paiement de compensations aux communautés affectées par le classement d'une forêt domaniale ou pour toute communauté perdant ses droits d'usage, l'affectation d'une portion des taxes forestières au développement local, et la contribution des compagnies forestières à la réalisation des œuvres sociales dans les zones d'exploitation.

Aucune des obligations prévues dans le cadre de ce volet social dit « externe », c'est-à-dire destiné aux communautés, n'est assortie de sanction. S'agissant du paiement ou de l'utilisation de la portion des taxes forestières destinées au financement du développement local, leur nature de « taxe », donc de fonds publics, prévaut sur leur destination, et empêche tout recours des communautés, pour défaut de qualité : seul l'État propriétaire des fonds publics peut saisir le juge pour des malversations portant sur ces ressources. Quant aux droits d'usage, leur limitation stricte en ce qui concerne leur destination (une utilisation personnelle, non commerciale), de même que le silence des textes sur les modalités de leur indemnisation, en fait une question non couverte par la jurisprudence dans le Bassin du

¹⁹ A. Karsenty, *La crise de la filière européenne du bois tropical en Afrique centrale*, 2018, https://www.researchgate.net/publication/326069302_La_crise_de_la_filiere_europeenne_du_bois_tropical_en_Afrique_centrale.

²⁰ *Un tigre en papier ? Analyse de 13 ans de mise en œuvre de l'observation indépendante au Cameroun*, Yaoundé, 2014.

Congo. Il en est de même pour la contribution à la réalisation des œuvres sociales, mentionnée comme obligation, mais non organisée et, surtout, non sanctionnée.

Conclusion

Comme on le constate, le législateur a donné d'une main et repris de l'autre : les objectifs législatifs ambitieux des pays du Bassin du Congo et les nombreuses innovations contenues dans leurs lois forestières semblent exprimer un fort souci d'amélioration de la qualité de la gestion forestière. Mais dans le même temps, le contentieux a été verrouillé par des limitations aussi bien en aval, avec l'instrumentalisation de la domanialité, qu'en amont, avec la prolifération des obligations que l'on pourrait qualifier de stériles. L'une des conséquences de cette situation est la faiblesse du contentieux forestier, malgré la prolifération des violations de la législation, aussi bien par des représentants de l'administration que par des compagnies.

La forêt est en crise dans le Bassin du Congo et la vitesse à laquelle elle se dégrade augmente. L'absence de sanction agit comme une incitation à la déforestation. La crainte de la sanction, et les incertitudes de la procédure au tribunal, qui contribuent à discipliner les citoyens, sont en effet largement inexistantes dans ce secteur en Afrique centrale. Il est urgent que des réformes législatives remettent le juge au centre du dispositif répressif, en lui donnant clairement un pouvoir de contrôle de l'opportunité et de la conduite des transactions. La préservation de ce qui reste des forêts du Bassin du Congo est à ce prix.

COURS ET TRIBUNAUX DE L'ENVIRONNEMENT : **NOTE DE LECTURE DANS LE CONTEXTE AFRICAIN**

Mohamed Ali MEKOUAR

Centre international de droit comparé de l'environnement (CIDCE)

Résumé

Une étude du PNUE portant sur les *Cours et tribunaux de l'environnement* documente l'essor grandissant de la spécialisation judiciaire dans le domaine de l'environnement. La présente note rend compte de ce foisonnement global des juridictions environnementales dans le passé récent. Si ce phénomène est patent à travers le monde, il reste pour l'heure moins prégnant sur le continent africain. À titre illustratif, sont relatées les expériences de quelques pays ayant institué de telles juridictions, comme le Kenya et le Niger.

Mots clés : cours et tribunaux de l'environnement ; spécialisation judiciaire ; Afrique.

Abstract:

A UNEP study entitled Environmental Courts and Tribunals has documented the growing development of judicial specialization in the environmental field. This note outlines that trend to global expansion of environmental courts and tribunals in the recent past. While patent across the world, this phenomenon remains for now less significant on the African continent. Illustrations are provided through the experiences of some countries having established such courts and tribunals, like Kenya and Niger.

Keywords: *environmental courts and tribunals; judicial specialization; Africa.*

Depuis une vingtaine d'années, la spécialisation judiciaire en matière d'environnement a le vent en poupe. Sa pertinence reste néanmoins controversée, alimentant un débat doctrinal qui continue de diviser ses défenseurs convaincus et ses opposants sceptiques, ainsi qu'en attestent des travaux récents¹. Le présent numéro de la RADE, quoique pleinement dédié à la jurisprudence environnementale, ne s'est pas réellement fait l'écho de cette problématique, si ce n'est de façon oblique². Aussi n'est-il pas sans intérêt d'en rendre succinctement compte sous le prisme d'une publication que le PNUÉ a consacrée à cette question, intitulée *Cours et tribunaux de l'environnement*³.

Cette monographie de portée universelle relate les fruits d'une recherche achevée en 2016. S'agissant d'un domaine évolutif, les informations qu'elle fournit peuvent occasionnellement requérir une mise à jour. Pour l'essentiel, cependant, elle offre toujours un panorama assez complet des juridictions environnementales à l'échelle mondiale. Au moment de sa parution, elle chiffrait à 1200 les cours et tribunaux de l'environnement (CTE) actifs dans 44 pays⁴. En outre, leur institution était à l'œuvre ou en projet dans 35 pays⁵. Sept ans plus tôt seulement, le nombre des CTE répertoriés dans le monde était bien moindre, de l'ordre de 350⁶, tandis qu'il en existait à peine une poignée, principalement en Europe, dans les années 1970⁷. Les deux dernières décennies ont ainsi connu une « véritable explosion »⁸ de ces juridictions à travers le globe (1). Pour autant, une telle croissance exponentielle n'est pas encore perceptible dans le continent africain (2).

¹ Exemples : (i) È. Truilhé et M. Hautereau-Boutonnet (dir.), *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, Mission de recherche droit et justice, 2019, faisant état des craintes suscitées en doctrine par la spécialisation judiciaire environnementale (p. 221) ; (ii) Conseil général de l'environnement et du développement durable/Inspection générale de la justice, *Une justice pour l'environnement. Mission d'évaluation des relations entre justice et environnement*, Paris, 2019, préconisant la création en France de « juridictions pour l'environnement », tout en ayant conscience que leur institution « peut soulever des objections » (p. 82).

² Voir notamment les articles de P. Ebah et H. Foua.

³ PNUÉ, *Cours et tribunaux de l'environnement. Guide à l'usage des décideurs*, Nairobi, 2017. Rédigée par George Pring et Catherine Pring, de l'Université de Denver, cette étude a été initialement publiée en 2016 sous le titre : *Environmental Courts and Tribunals. A Guide for Policy Makers*.

⁴ Les 44 pays disposant de CTE opérationnels étaient : Antigua-et-Barbuda, Australie, Autriche, Bangladesh, Belgique, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Chine, Corée du Sud, Costa Rica, Danemark, Égypte, Espagne, États-Unis, Finlande, Gambie, Grèce, Guatemala, Guyane, Inde, Irlande, Jamaïque, Japon, Kenya, Malaisie, Malte, Maurice, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Royaume-Uni, Salvador, Samoa, Soudan, Sri Lanka, Suède, Thaïlande, Trinité-et-Tobago.

⁵ Les 15 pays où des CTE étaient prévus par la loi mais non encore constitués sont : Bangladesh, Chili, Fidji, Gambie, Guyane, Lesotho, Liberia, Malawi, Mexique, Panama, Rwanda, Salvador, Tanzanie, Tonga, Zimbabwe ; et les 20 pays où des CTE étaient à l'étude sont : Argentine, Bahamas, Bhoutan, Botswana, Équateur, Émirats arabes unis, Honduras, Indonésie, Israël, Kenya, Koweït, Liban, Malaisie, Malawi, Mexique, Népal, Ouganda, Royaume-Uni/Écosse, Vanuatu, Vietnam.

⁶ G. Pring and C. Pring, *Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals*, 2009, www.law.du.edu/ect-study.

⁷ PNUÉ, *Cours et tribunaux de l'environnement*, *op. cit.*, p. 1.

⁸ C. M. Billiet, L. Lavrysen et J. Van Den Berghe, « La spécialisation environnementale dans le monde judiciaire : trois regards complémentaires », *Énergie - Environnement - Infrastructures*, n° 12, décembre 2017 ; D. C. Smith, « Environmental courts and tribunals: changing environmental and natural resources law around the globe », *Journal of Energy and Natural Resources Law*, vol. 36/2, 2018, pp. 137-140.



1. Tendence au foisonnement mondial des juridictions environnementales

Une nette tendance vers la spécialisation judiciaire environnementale se dégage clairement de l'étude du PNUE sur les CTE. Relativement récent mais plutôt rapide, ce foisonnement des CTE est aussi dynamique que polymorphe. Parmi les multiples facteurs ayant propulsé ce mouvement, on compte en particulier l'avancée des normes et l'affermissement des acteurs en matière d'environnement, au plan international comme au niveau national.

En s'aiguissant, la conscience des enjeux planétaires a amplifié la demande sociale de réponses publiques aux défis environnementaux, donnant lieu à l'éclosion progressive d'instruments et d'institutions internationaux conçus pour y faire face. La mise sur pied du PNUE, dans le sillage immédiat de la Déclaration de Stockholm en 1972, a enclenché un processus de renforcement graduel du droit international de l'environnement, dont la Conférence de Rio a constitué en 1992 un jalon essentiel, y compris dans sa dimension juridictionnelle. Ainsi, le principe 10 de la Déclaration de Rio, prônant un « accès effectif à des actions judiciaires », n'a pas tardé à s'affirmer de façon contraignante, en 1998, par le truchement de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. À quoi s'ajoute un autre facteur notable : la reconnaissance diffuse de l'interdépendance entre droits humains et droits environnementaux, dont la mise en œuvre conjointe est de plus en plus assurée par, notamment, la judiciarisation du droit à l'environnement, désormais largement constitutionnalisé. Qui plus est, à la faveur de l'Accord de Paris sur le climat de 2015, un contentieux climatique consistant est en train de prendre corps.

À l'échelon national, le « verdissement » des constitutions a également joué un rôle marquant dans la spécialisation judiciaire environnementale. La consécration constitutionnelle du droit à l'environnement, dont l'ampleur est aujourd'hui quasi universelle, n'a pas peu incité à son invocation devant le juge, étayant par là les thèses des partisans des CTE⁹. De manière plus directe, il arrive que des juridictions environnementales tirent leur propre fondement statutaire d'une disposition constitutionnelle. C'est le cas au Kenya, premier État à avoir donné vie dans sa constitution, en 2010, à des CTE chargés des différends relatifs à l'environnement, à l'utilisation et l'occupation des terres et aux titres fonciers¹⁰. Par ailleurs, la société civile a aussi été un instigateur majeur de la création des CTE. La demande publique d'une justice environnementale efficiente, souvent non satisfaite par les juridictions ordinaires, explique le penchant prononcé et l'engagement agissant de la société civile pour les CTE dans maints pays.

⁹ Par exemple, la loi de 2010 instituant le tribunal vert en Inde (*National Green Tribunal Act*) se réfère, au titre des raisons justifiant sa création, à l'article 21 de la constitution, que le juge a interprété comme incluant le droit à un environnement sain.

¹⁰ « 162. *System of courts* [...]

(2) *Parliament shall establish courts with the status of the High Court to hear and determine disputes relating to [...] the environment and the use and occupation of, and title to, land.*

(3) *Parliament shall determine the jurisdiction and functions of the courts contemplated in clause (2) ».*

Si bien qu'aujourd'hui les CTE se retrouvent dans la plupart des contextes nationaux, quels qu'en soient les régimes politiques, les systèmes juridiques ou les modes de développement, et à tous les niveaux territoriaux¹¹. « Géographiquement et politiquement, les CTE couvrent une proportion étonnante de la population mondiale et de la surface terrestre »¹². Et autant leur distribution est vaste, autant leur typologie est diversifiée. Dans le cadre de l'étude, les termes « cours » et « tribunaux » ne sont pas utilisés dans leur acception habituelle (du moins en français), mais par référence au pouvoir de l'État dont ils dépendent : si la « cour » renvoie à un organisme du pouvoir judiciaire proprement dit, le « tribunal » désigne « tout organisme gouvernemental non judiciaire de résolution des conflits (relevant généralement du pouvoir exécutif de l'État) »¹³. Il peut donc s'agir de juridictions au sens classique – dites « cours »¹⁴ – ou d'entités hybrides de nature quasi-juridictionnelle – dites « tribunaux »¹⁵.

À la lumière de cette importante différenciation sémantique, les modèles de CTE analysés sont extrêmement variés, allant du plus sophistiqué au plus élémentaire. L'éventail des cours de l'environnement (CE) s'étend de l'organisme « du pouvoir judiciaire entièrement développé et autonome, doté d'un personnel hautement qualifié et d'un gros budget, à la simple CE de village sous-financée, dont les juges, en rotation, tranchent des affaires environnementales un jour par mois »¹⁶. La gamme des tribunaux de l'environnement (TE), quant à elle, va « de l'organe du pouvoir exécutif complexe présidé par un ancien juge de la Cour suprême et bénéficiant de l'expertise de juges qualifiés en droit [...], au conseil communautaire local d'aménagement du territoire, sans juge qualifié en droit »¹⁷. En ce qui concerne leur charge de travail, certains CTE brassent des centaines, voire des milliers d'affaires annuellement, pendant que d'autres sont saisis moins de dix fois par an. Au regard de leurs attributions, certains CTE disposent d'une large compétence, à la fois civile, pénale et administrative, alors que d'autres ne sont compétents que dans l'un ou l'autre de ces domaines. Et s'ils peuvent être habilités à trancher tout litige afférent à tout aspect de la législation environnementale, leurs pouvoirs peuvent aussi être limités à des questions précises, comme les études d'impact sur l'environnement. Néanmoins, la tendance observée est à l'élargissement des compétences des CTE afin qu'ils puissent traiter le contentieux environnemental de façon intégrée.

Par ailleurs, bien que manifestement favorable aux CTE, la monographie du PNUE n'élude pas la controverse autour de leurs mérites, en reconnaissant que leur création « n'est pas toujours la solution idéale pour combler les lacunes en matière de justice environnementale et d'état de droit »¹⁸. Leurs principaux atouts tiennent notamment à leur expertise (présence de spécialistes en leur sein) ; leur efficacité (célérité processuelle) ; leur visibilité (tribune pour

¹¹ Toutefois, si la monographie du PNUE a exhaustivement recensé les CTE nationaux et provinciaux, les CTE locaux ou municipaux n'y ont pas été examinés, à l'exception du tribunal environnemental de New York.

¹² PNUE, *Cours et tribunaux de l'environnement*, op. cit., p. 1.

¹³ *Ibid.*, p. 18.

¹⁴ Exemple : *National Green Tribunal* de l'Inde : créé par le *National Green Tribunal Act* de 2010 et régi par les *National Green Tribunal Rules* édictées de 2010 à 2013, il est chargé du contentieux civil de l'environnement (G. N. Gill, *Environmental Justice in India: The National Green Tribunal*, New York, Routledge, 2016).

¹⁵ Exemple : *National Environmental Tribunal* du Kenya : institué par le *Environmental Management and Coordination Act* de 1999 et régi par les *National Environmental Tribunal Procedure Rules* de 2003, il statue sur les appels contre les décisions de l'Autorité nationale de gestion de l'environnement concernant en particulier les études d'impact sur l'environnement (D. W. Kaniaru, « Kenya. The National Environmental Tribunal: A Review of its First Decade », *Environmental Policy and Law*, vol. 43/6, 2016, p. 333).

¹⁶ PNUE, *Cours et tribunaux de l'environnement*, op. cit., p. 13.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*



l'environnement) ; leur moindre coût (frais réduits) ; l'uniformité accrue de leurs décisions ; l'accès élargi à leur prétoire quant à la qualité pour agir ; la priorisation des affaires les plus urgentes ; la créativité par des procédures innovantes et flexibles ; la disponibilité de modes alternatifs de résolution des conflits ; l'intégration des enjeux permettant de regrouper les recours et de combiner sanction et réparation en matière civile, pénale et administrative ; etc¹⁹. En retour, les CTE peuvent aussi présenter des inconvénients, comme la fragmentation (segmentation du système judiciaire et isolement des juges et des enjeux environnementaux), la marginalisation (confinement et dépréciation du contentieux environnemental), les risques de gaspillage (coût élevé de création et faible charge de travail), de confusion (difficultés d'appréhension des questions environnementales et de détermination des juridictions à saisir), de parti pris (posture pro-environnementale), d'activisme judiciaire (tentation d'outrepasser les compétences judiciaires en se comportant comme décideur), etc.²⁰

Au demeurant, les vertus de la spécialisation judiciaire dans le domaine de l'environnement restent aussi en débat dans la sphère internationale²¹. Les initiatives prônant une telle spécialisation ont pris diverses formes. L'une des approches a consisté à aménager des procédures spéciales dans des institutions existantes. Ainsi, des chambres spécialisées ont été constituées au sein de la Cour internationale de Justice²² et du Tribunal international pour le droit de la mer²³ pour traiter des questions d'environnement. Toutefois, ni l'une ni l'autre n'a jamais été saisie d'un différend environnemental. Si bien que leur utilité pratique « reste à démontrer »²⁴. Pour sa part, la Cour permanente d'arbitrage a adopté deux règlements facultatifs pour l'arbitrage (en 2001) et pour la conciliation (en 2002) des différends relatifs aux ressources naturelles ou à l'environnement²⁵. Là encore, ces instruments n'ont été que rarement utilisés²⁶. Une autre approche a plutôt visé à créer une juridiction spécialisée dans les litiges environnementaux. Au cours des trois dernières décennies, les plaidoyers pour l'institution d'une cour mondiale de l'environnement se sont multipliés, de la part de la

¹⁹ *Ibid.*, pp. 13-14.

²⁰ *Ibid.*, p. 15.

²¹ Voir notamment : E. Hey, *Reflections on an International Environmental Court*, Martinus Nijhoff, 2000; H. Gramckow and B. Walsh, *Developing Specialized Court Services: International Experiences and Lessons Learned*, Washington, World Bank, 2013.

²² La Chambre spéciale pour les questions d'environnement, instituée par la CIJ en 1993 (R. Raymond, « L'environnement, la Cour internationale de Justice et la Chambre spéciale pour les questions d'environnement », *Annuaire français de droit international*, vol. 40, 1994, pp. 433-441), a été reconstituée jusqu'à 2006, date à laquelle sa composition n'a plus été renouvelée. Si sa constitution sonnait alors « comme la consécration de la place importante qu'occupe l'environnement » au sein de la Cour, elle est en fait « restée désespérément vide de tout litige environnemental », désaffectation qui s'explique probablement par la nature transversale de la protection de l'environnement, qui « ne peut être considérée de façon isolée et nécessite une approche prenant en compte d'autres domaines que l'environnement » (S. Doumbé-Billé et al., *Droit international de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2013, p. 77).

²³ La Chambre pour le règlement des différends relatifs au milieu marin a été constituée par le TIDM en 1997 (A. Nabobuè Assemboni-Ogunjimi, « Le contentieux de l'environnement marin devant le Tribunal international du droit de la mer », *Revue européenne de droit de l'environnement*, 3/2004, pp. 255-265). Bien qu'elle soit elle aussi restée désœuvrée, elle a été régulièrement reconstituée depuis sa création.

²⁴ P.-M. Dupuy et J. E. Viñuales, *Introduction au droit international de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2015, p. 332.

²⁵ Cour permanente d'arbitrage, *Règlement des différends environnementaux*, <https://pca-cpa.org/fr/services/arbitration-services/environmental-dispute-resolution>.

²⁶ P.-M. Dupuy et J. E. Viñuales, *Introduction au droit international de l'environnement*, *op. cit.*, p. 331.

société civile²⁷ comme de la doctrine²⁸. Certains auteurs pensent néanmoins peu probable qu'elle puisse voir le jour à court ou moyen terme, arguant que « l'absence d'utilisation des procédures et chambres spécialisées en matière d'environnement suggère qu'il n'existe, pour le moment, pas de besoin urgent de créer une nouvelle institution »²⁹.

Toujours est-il que, dans l'ordre juridique interne des États africains, les CTE ont commencé à prendre pied dans certains pays.

2. Émergence de la spécialisation judiciaire environnementale en Afrique

S'agissant du continent africain, compte tenu du nombre relativement restreint de CTE actifs qu'y recense l'étude du PNUE, la spécialisation judiciaire environnementale peut y être qualifiée d'émergente. En effet, le tableau récapitulatif qui suit montre que, sur les 54 États africains, 13 seulement disposent de CTE, opérationnels ou potentiels, à savoir : Botswana, Égypte, Gambie, Kenya, Lesotho, Liberia, Malawi, Maurice, Nigéria, Ouganda, Rwanda, Tanzanie, Zimbabwe³⁰. Du reste, parmi la quarantaine de CTE répertoriés, bon nombre n'ont toujours pas été installés, soit parce que, bien qu'explicitement envisagés par la loi, ils n'ont pas encore été constitués, soit parce qu'ils demeurent à l'état de projet. Ainsi, des CTE réellement actifs ne sont signalés qu'en Égypte, en Gambie, au Kenya, à Maurice et au Nigéria. Dans les autres pays, ils restent à instituer (Lesotho, Liberia, Rwanda, Tanzanie, Zimbabwe) ou à formaliser (Botswana, Malawi, Ouganda), la Gambie ayant à la fois une CE déjà en place et deux CE en attente de concrétisation. À quoi devraient cependant s'ajouter divers CTE non identifiés par la monographie du PNUE, comme les tribunaux du foncier rural au Niger³¹, les tribunaux d'appel en matière d'aménagement du territoire de Zambie³²

²⁷ Ainsi, au sein du CIDCE, les associations et juristes de l'environnement ont périodiquement prôné la mise sur pied d'une telle juridiction à la veille des sommets de Rio de 1992 (*Déclaration de Limoges. Réunion mondiale des associations de droit de l'environnement*, Limoges, PULIM, 1992, p. 164), de Johannesburg de 2002 (M. Prieur [dir.], *Vers un nouveau droit de l'environnement ? Réunion mondiale des juristes et associations de droit de l'environnement*, Limoges, Centre international de droit comparé de l'environnement, 2003, p. 676) et de Rio de 2012 (« Rio+20 - Appel des juristes et des associations de droit de l'environnement », *Revue juridique de l'environnement*, 1/2012, p. 6). Dans le même sens, l'UICN France a lancé en 2017 un « appel pour une spécialisation des juges et des juridictions en environnement ».

²⁸ Exemples : S. Andresen, « Le rôle des cours et tribunaux internationaux dans la gouvernance mondiale de l'environnement », *Air and Space Power Journal Afrique Et Francophonie*, vol. 7/3, 2016, pp. 71-85 ; J.-M. Lavieille, H. Delzangles et C. Le Bris, *Droit international de l'environnement*, 4^e éd., Paris, Ellipses, 2018, p. 121 ; A. Lehmen, « The Case for the Creation of an International Environmental Court: Non-State Actors and International Environmental Dispute Resolution », *Colorado Natural Resources, Energy and Environmental Law Review*, vol. 26/2, 2015, pp. 179-217 ; A. Postiglione, *Global Environmental Governance. The Need for an International Environmental Agency and an International Court of the Environment*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

²⁹ P.-M. Dupuy et J. E. Viñuales, *Introduction au droit international de l'environnement*, op. cit., p. 333.

³⁰ En Afrique du Sud, deux CE pénales ont eu une vie éphémère, l'une à Hermanus de 2003 à 2006 et l'autre à Port Elizabeth de 2004 à 2009 (PNUE, *Cours et tribunaux de l'environnement*, op. cit., p. 93). Si les raisons de leur suppression paraissent obscures, on avance que le maintien de la première ne se justifiait pas en termes de coûts-avantages (I. Cholan, *Environmental courts: an analysis of their viability in South Africa with particular reference to the Hermanus Environmental Court*, Master of Law Dissertation, University of KwaZulu-Natal, School of Law, Pietermaritzburg, 2013).

³¹ Créés par la loi du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger.

³² Prévus par le *Urban and Regional Planning Act*, 2015 et régis par les *Urban and Regional Planning (Planning Appeals Tribunal) Regulations*, 2018.



et la cour spéciale des terres et autres biens du Burundi³³, ou qui ont été institués depuis sa parution, comme le tribunal de l'énergie et du pétrole du Kenya³⁴, la cour spéciale des bois de rose et d'ébène de Madagascar³⁵ ou le tribunal de l'environnement de l'Ouganda³⁶.

CTE africains recensés en 2016 dans l'étude du PNUE

CTE opérationnels		CTE prévus, non constitués		CTE à l'état de projet	
Égypte	1 (plusieurs ?) CE ³⁷	Gambie	2 CE ³⁸	Botswana	1 TE ³⁹
Gambie	1 CE ⁴⁰	Lesotho	1 TE ⁴¹	Malawi	1 TE ⁴²
Kenya	15 CE ; 2 TE	Liberia	2 CE ⁴³	Ouganda	Plusieurs CE ⁴⁴
Maurice	1 TE ⁴⁵	Malawi	1 TE ⁴⁶		
Nigéria	10 CE ⁴⁷	Rwanda	1 TE ⁴⁸		
		Tanzanie	1 TE ⁴⁹		
		Zimbabwe	1 CE ⁵⁰		

³³ Instituée par la loi n° 1-26 du 15 septembre 2014 portant création, organisation, composition, fonctionnement et compétence de la cour spéciale des terres et autres biens ainsi que la procédure suivie devant elle, modifiée par la loi n° 1/08 du 13 mars 2019.

³⁴ Créé par le *Energy Act*, 2019.

³⁵ Prévues par la loi organique n° 2015-056 du 3 février 2016 portant création de la « chaîne spéciale de lutte contre le trafic de bois de rose et/ou de bois d'ébène » et répression des infractions relatives aux bois de rose et/ou bois d'ébène, elle a été mise sur pied en 2018 (J. Prieur, « Le trafic de bois de rose et d'ébène à Madagascar, entre ombre et lumière », in M. A. Mekouar et M. Prieur (dir.), *Droit, humanité et environnement. Mélanges en l'honneur de Stéphane Doumbé-Billé*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pp. 498-501).

³⁶ Créé par le *National Environment Act*, 2019.

³⁷ Library of Congress, « Legal Research Guide: Egypt » : « The Environmental Courts have jurisdiction over civil and criminal violations of environmental laws. They were created to adjudicate crimes causing the pollution of the Nile River » (www.loc.gov/law/help/legal-research-guide/egypt.php).

³⁸ Leur institution est prévue auprès de tribunaux d'instance pour juger les affaires pénales relevant de la loi sur les déchets (PNUE, *Cours et tribunaux de l'environnement*, op. cit., p. 91).

³⁹ Le projet de création de ce tribunal remonte à 2011 (*ibid.*, p. 88).

⁴⁰ Juridiction instituée auprès du tribunal d'instance de Kanifing pour juger les affaires pénales relevant de la loi sur les déchets (*ibid.*, p. 84).

⁴¹ Prévues par le *Environmental Act*, 2008.

⁴² En 2015, un projet de coopération visait à élaborer les instruments nécessaires pour le rendre opérationnel (PNUE, *Cours et tribunaux de l'environnement*, op. cit., p. 89).

⁴³ Le *Environmental Protection Agency Act* de 2002 prévoit la création d'une cour d'appel de l'environnement (art. 33) et d'une juridiction administrative de l'environnement (art. 34-36).

⁴⁴ Le projet de création de ces CE remonte à 2015 (PNUE, *Cours et tribunaux de l'environnement*, op. cit., p. 90). Entre-temps, le *National Environment Act* de 2019 a prévu l'institution d'un *Environmental Tribunal*.

⁴⁵ Tribunal d'appel de l'environnement et de l'aménagement du territoire, régi par une loi *ad hoc* : *Environment and Land Use Appeal Tribunal Act*, 2012.

⁴⁶ Prévues par le *Environment Management Act*, 1996, remplacé par le *Environment Management Act*, 2017.

⁴⁷ Instituées au niveau des États fédérés ou à l'échelon local (PNUE, *Cours et tribunaux de l'environnement*, op. cit., p. 85). M. Uche Ukponu, « Environmental Law and Access to Justice in Nigeria: a Case for a Specialised National Environment and Planning Tribunal (NEPT) », *Nnamdi Azikiwe University Law Review*, 2019, propose de créer aussi un tribunal national spécialisé en matière d'environnement et d'aménagement du territoire.

⁴⁸ Prévues par une loi de 2003 (PNUE, *Cours et tribunaux de l'environnement*, op. cit., p. 92).

⁴⁹ Prévues par le *Environmental Management Act*, 2004.

⁵⁰ Une cour des ressources naturelles, prévue par une loi de 1975, n'a toujours pas été instituée (T. Madebwe, « Carving Out a Greater Role for Civil Litigation as an Environmental Law Enforcement Tool in Zimbabwe's 2013 Constitution », *Law, Environment and Development Journal*, vol. 11/2, 2015, p. 114).

On peut du reste se demander pourquoi les juridictions spécialisées en matière d'eau n'ont pas été incluses dans la présente étude, alors que celles statuant sur les questions foncières l'ont parfois été. Les tribunaux africains de l'eau ne manquent pourtant pas⁵¹, et leurs compétences ne sont pas moins liées à l'environnement que celles des CTE chargés du contentieux foncier.

Il est enfin curieux d'observer que les CTE africains passés en revue dans la monographie du PNUE sont presque tous abrités par des pays anglophones⁵², aucun d'eux n'étant situé dans un État francophone⁵³. À titre illustratif, on donnera ici un aperçu de la juridiction la plus en vue d'Afrique : la cour environnementale et foncière (CEF) du Kenya. Puis on présentera, pour pallier une lacune de l'étude, une juridiction qui n'y a pas trouvé place et qui relève d'un pays francophone : le tribunal du foncier rural (TFR) du Niger.

Que l'on sache, la CEF est la seule juridiction environnementale dont les racines ont été plantées dans la loi suprême du pays, ayant germé à partir de l'article 162-2 de la constitution kenyane de 2010⁵⁴. Sur ce fondement constitutionnel, elle a fait l'objet d'une loi en 2011⁵⁵, qui a été amendée l'année suivante⁵⁶ et complétée par des dispositions réglementaires en 2012⁵⁷ et 2014⁵⁸. Elle est compétente pour connaître des différends relatifs à l'environnement et au foncier, y compris en matière de droit à l'environnement, d'évaluations environnementales, de changement climatique, d'exploitation des ressources naturelles, d'aménagement du territoire, de tenures et titres fonciers, d'expropriation, d'administration et de gestion de la terre, etc. En outre, elle statue en appel sur les décisions des juridictions inférieures dans les domaines de sa compétence.

Si elle est ainsi dotée d'une compétence statutairement très large, en pratique les affaires dont elle est saisie portent essentiellement sur les questions foncières – qui constituent des enjeux sociaux majeurs – et de façon marginale sur le contentieux de l'environnement – qui présente un intérêt mineur pour les citoyens⁵⁹. De fait, 65% des procès civils au Kenya

⁵¹ Exemples : *Water Tribunal de l'Afrique du Sud (National Water Act, 1998)* ; *Water Tribunal du Kenya (Water Act, 2016)* ; *Water Tribunal du Lesotho (Water Act, 2008)* ; *Water Tribunal du Malawi (Water Resources Act, 2013)* ; *Water Tribunal de Namibie (Water Resources Management Act, 2013)*.

⁵² À l'image de pays de *common law* tels que l'Australie, le Canada, les États-Unis, l'Inde, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan ou le Royaume-Uni.

⁵³ Dans le reste du monde aussi, rares sont les pays francophones où existent des CTE, comme la Belgique. En France, à part les juridictions du littoral spécialisées (loi n° 2001-380 de 2001), il est question d'instituer des pôles régionaux spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement dans le ressort de chaque cour d'appel (Ph. Marcangelo-Leos, « Atteintes écologiques : un projet de loi ouvre la voie à la spécialisation des juridictions », *Banque des territoires*, 29 janvier 2020).

⁵⁴ D. W. Kaniaru, « Environmental Courts and Tribunals: The Case of Kenya », *Pace Environmental Law Review*, vol. 29/2, 2012, pp. 566-58 ; C. B. Soyapi, « Environmental Protection in Kenya's Environment and Land Court », *Journal of Environmental Law*, vol. 31/1, 2019, pp. 151-161.

⁵⁵ *Environment and Land Court Act*, 2011.

⁵⁶ *Statute Law (Miscellaneous Amendments) Act*, 2012.

⁵⁷ *Environment and Land Court Practice Directions*, 2012.

⁵⁸ *Environment and Land Court Practice Directions*, 2014.

⁵⁹ O. A. Angote, *The Role of the Environment and Land Court in Enforcing Environmental Law: A Critical Analysis of the Environmental Caseload*, Master of Law Thesis, University of Nairobi School of Law, 2018. C'est encore le cas aujourd'hui : les 11 dernières décisions rendues par la Cour et publiées sur son site concernent toutes des questions foncières (www.judiciary.go.ke/courts/environment-and-land-court/#decisions).



ont trait à la terre, en raison de son importance vitale pour la majorité de la population et des conflits aigus auxquels elle donne lieu fréquemment⁶⁰. C'est d'ailleurs pourquoi la CEF a été conçue à l'origine comme une juridiction foncière, puis elle a pris une tournure environnementale afin d'appréhender la terre selon une approche écosystémique du milieu naturel⁶¹. Toutefois, aux yeux d'un ancien président de la CEF, celle-ci a pu, en dépit de la prédominance du foncier dans sa jurisprudence, contribuer à la consolidation de l'état de droit environnemental, en améliorant l'accès à la justice et en réduisant les délais de traitement des affaires⁶². En plus du renforcement des capacités humaines et des moyens matériels de la CEF, qu'il estime très insuffisants, notamment quant à la pénurie des juges et leur faible spécialisation, il préconise de recentrer sa compétence sur l'environnement en la déchargeant du contentieux des titres fonciers, qui devrait être du ressort des tribunaux de droit commun⁶³. Dans cette optique, il a été suggéré également que la CEF donne la priorité aux procès environnementaux et qu'elle les exonère des taxes judiciaires⁶⁴.

Au Niger, les conflits d'accès à la terre liés aux activités agro-pastorales sont aussi légion, la population étant majoritairement rurale et, partant, éminemment tributaire des ressources foncières. Le souci de faire efficacement face à ces litiges épineux et quotidiens est à l'origine du TFR, qui a été intégré dans l'appareil judiciaire national par la loi organique n° 2004-050 du 22 juillet 2004 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger⁶⁵. Celle-ci a ensuite été remplacée par la loi n° 2018-37 du 1^{er} juin 2018, qui a maintenu le TFR avec une configuration et une compétence très semblables.

Matériellement, le TFR est habilité à statuer sur toutes les contestations afférentes au droit foncier rural, qu'elles concernent la propriété ou la possession immobilière (enregistrée ou coutumière), l'accès aux ressources foncières rurales (points d'eau, aires de pâturage ou de pacage, couloirs de passage) ou encore les dégâts causés aux cultures et les sévices portés au bétail⁶⁶. Au-delà de cette énumération, la compétence du TFR embrasse pratiquement tout le contentieux des ressources naturelles rurales⁶⁷. Territorialement, il est prévu qu'un TFR soit logé au siège de chaque tribunal d'instance⁶⁸, donc dans chacun des 63 départements que compte le pays. Partant, il devrait être relativement proche des justiciables. En réalité, « par manque de ressources aussi bien humaines que financières », les TFR « n'ont toujours pas été

⁶⁰ S. Okong'o, « Environmental adjudication in Kenya: a reflection on the early years of the Environment and Land Court of Kenya », *Environmental Law & Management*, vol. 29, issues 2-3, 2017, pp. 108-109.

⁶¹ *Ibid.*, p. 105.

⁶² *Ibid.*, p. 109.

⁶³ *Idem.*

⁶⁴ O. A. Angote, *The Role of the Environment and Land Court in Enforcing Environmental Law: A Critical Analysis of the Environmental Caseload*, *op. cit.*

⁶⁵ S. Aladoua, « La réforme innovante du Tribunal du foncier rural au Niger », *Liaison Énergie-Francophonie*, no 98/3, 2014, pp. 71-72.

⁶⁶ Article 96 la loi du 1er juin 2018 fixant l'organisation et la compétence des juridictions en République du Niger.

⁶⁷ Sachant que l'ordonnance n° 93-015 du 3 mars 1993 fixant les principes d'orientation du code rural s'applique aux ressources foncières végétales, animales et hydrauliques, y compris celles forestières et pastorales (art. 2).

⁶⁸ Article 59, *ibid.* À noter que la nomenclature judiciaire du Niger prévue par la loi de 2018 comprend, outre la Cour de cassation, le Conseil d'État, la Cour des comptes, les cours d'appel, des juridictions de droit commun (tribunaux de grande instance, d'instance, d'arrondissement communaux et communaux) et les juridictions spécialisées (tribunaux administratifs, de commerce, du travail, du foncier rural, pour mineurs, etc.).

installés »⁶⁹. D'ailleurs, la loi appelée à spécifier leurs attributions et les modalités de leur fonctionnement⁷⁰ n'a pas encore été édictée. En conséquence, les litiges qui leur sont dévolus continuent d'être tranchés par le juge de droit commun⁷¹. Ainsi, si la perspective de mettre en place les TFR « a fait naître un grand espoir pour les populations rurales »⁷², le défi de leur opérationnalisation reste à relever.

On précisera pour terminer que la monographie du PNUE sur les CTE ambitionne aussi d'aider à la réalisation des objectifs onusiens de développement durable (Programme 2030), spécialement l'ODD 16 visant à « assurer l'accès de tous à la justice ». Ayant en outre été conçue comme un « guide », ainsi que son sous-titre l'indique, elle trace une « feuille de route pour les décideurs » et offre des recettes pratiques « pour quiconque envisage de mettre sur pied une cour ou un tribunal de l'environnement ou d'améliorer ceux qui existent, pour les rendre justes, rapides et abordables »⁷³.

Cette allure « activiste » de l'étude peut en revanche lui conférer l'apparence d'un outil de promotion du discours pro-CTE⁷⁴, éventuellement préjudiciable à l'évaluation équilibrée de leur rôle réel. N'est-il pas significatif, argue-t-on, que les récents arrêts environnementaux les plus hardis – concernant les affaires climatiques *Urgenda*⁷⁵ ou *Legari*⁷⁶, par exemple – aient été rendus par des juridictions ordinaires, et non des CTE ?⁷⁷ Et ne serait-il pas somme toute heureux que tous les juges, indépendamment de leur office, soient pleinement imprégnés des principes fondamentaux du droit de l'environnement afin d'être en mesure d'en faire un usage judiciaire, le cas échéant, dans tout type de contentieux, au sein et en dehors des CTE ?

⁶⁹ B. Talfi, « Note sur l'organisation judiciaire du Niger » (n. d., www.justice.gouv.ne/index.php/organisation-judiciaire/note-sur-l-organisation-judiciaire).

⁷⁰ En vertu de l'article 61 de la loi de 2018.

⁷¹ Conformément à l'article 108 de la loi de 2018.

⁷² S. Aladoua, « La réforme innovante du Tribunal du foncier rural au Niger », *op. cit.*

⁷³ PNUE, *Cours et tribunaux de l'environnement*, *op. cit.*, p. v. Dans ce sens, B. Preston, "Characteristics of Successful Environmental Courts and Tribunals", *Journal of Environmental Law*, 2014, pp. 1-53, a identifié une douzaine de traits caractéristiques qu'un CTE doit réunir pour pouvoir fonctionner avec succès en pratique.

⁷⁴ C. Warnock, « Reconceptualising specialist environment courts and tribunals », *Legal Studies*, vol. 37/3, 2017, pp. 391-417.

⁷⁵ Arrêts émanant de la Cour de district de La Haye (2015) et la Cour suprême des Pays-Bas (2019).

⁷⁶ Décisions rendues en 2015 et 2018 par la Haute cour pakistanaise de Lahore.

⁷⁷ R. Carnwath, « Judging the environment – back to basics », *Environmental Law & Management*, vol. 29, issues 2-3, 2017, pp. 70-71.



ÉCLAIRAGES NATIONAUX

L'ENCADREMENT DU CONTENTIEUX CIVIL ENVIRONNEMENTAL AU CAMEROUN ET EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Parfait OUMBA

*Chargé de cours en droit international
Faculté de sciences juridiques et politiques
Université catholique d'Afrique centrale, Yaoundé*

Résumé

Le contentieux civil de l'environnement est l'ensemble des litiges soumis aux juridictions civiles, découlant de l'application des règles de protection de l'environnement et pouvant donner lieu à des sanctions civiles. Celui-ci est vaste et peut être en lien tantôt avec les biens, tantôt avec les personnes. La résolution de ce contentieux passe par divers mécanismes mis en place afin de rétablir un certain équilibre entre les parties en présence. Ainsi, comment le dommage environnemental est-il réparé en matière civile ? De ce sujet, nous pouvons relever un intérêt pratique. La protection de l'environnement est une problématique actuelle et il est nécessaire que les contrevenants sachent à quelles sanctions civiles ils s'exposent. Pour la pertinence de l'étude, nous nous sommes appuyés sur les expériences juridiques et judiciaires de deux pays d'Afrique centrale, le Cameroun et la République démocratique du Congo.

Mots clés : contentieux ; droit de l'environnement ; droit civil ; responsabilité ; réparation ; Cameroun ; République démocratique du Congo.

Abstract

Civil environmental litigation is all disputes submitted to civil courts arising from the application of environmental protection rules and which may give rise to civil penalties. It is vast and can be related to either property or people. The resolution of this litigation entails various mechanisms put in place in order to restore a certain balance between the parties involved. Thus, how is environmental damage repaired in civil matters? There is a practical interest in this subject. Environmental protection is a current issue and it is necessary for offenders to know what civil penalties they are exposed to. For the relevance of the study, we drew on the legal and judicial experiences of two Central African countries, Cameroon and the Democratic Republic of the Congo.

Keywords: litigation; environmental law; civil law; liability; reparation; Cameroon; Democratic Republic of the Congo.

Introduction

La République démocratique du Congo (RDC) dispose de la plus vaste forêt tropicale d'Afrique, des plus grandes forêts d'Afrique et des cinquièmes plus grandes forêts dans le monde. Ses écosystèmes renferment des espèces animales et végétales variées. Son sous-sol est le plus riche d'Afrique centrale, comprenant divers minerais, notamment le pétrole et l'or dans la province orientale et au Kivu, le cobalt (le pays dispose des 2/3 des réserves mondiales), le diamant au Kasai, le cuivre, l'étain et l'uranium au Katanga¹.

S'agissant du Cameroun, il se caractérise par une grande diversité de climats et d'écosystèmes comprenant une variété d'espèces animales et végétales, de vastes terres volcaniques dans les hauts plateaux de l'Ouest se prêtant facilement à l'agriculture et d'immenses zones forestières dans le Sud. Le pays a également un sous-sol très riche, avec notamment du pétrole, du diamant à Yokadouma, du nickel et du manganèse à Lomié, du fer à Djoum et près de Kribi, de l'or dans les régions du Sud et de l'Est, de l'uranium à Poli et à Lolodorf².

Chacun de ces deux pays s'est doté d'un arsenal juridique afin de se prémunir contre toute atteinte à son patrimoine naturel. Au Cameroun, la constitution du 19 janvier 1996 consacre de droit à un environnement sain en ces termes : « Toute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous. L'État veille à la défense et à la promotion de l'environnement »³.

S'agissant de la RDC, la constitution du 18 février 2006 consacre également le droit à un environnement sain dans son article 53 en ces termes : « Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral. Elle a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations ». En outre, le pays a fait voter diverses lois en matière de protection de l'environnement⁴. L'action gouvernementale en matière d'environnement est principalement menée par le ministère de l'environnement et du développement durable. D'autres départements ministériels sont aussi concernés : ministère des hydrocarbures, ministère des mines, ministère de l'agriculture, ministère de la pêche et de l'élevage et ministère des affaires foncières.

La protection et la préservation de l'environnement est une obligation qui incombe à tous, mais il revient aux États de s'assurer que les règles édictées en matière environnementale sont respectées. Le non-respect de ces règles et toutes les contestations liées peuvent entraîner des contentieux. En matière environnementale, le contentieux peut être pénal,

¹ <https://amesdeslieux.fr/actu-cartes/republique-democratique-du-congo-un-sous-sol-aux-richeesse-tres-convoitees>.

² https://www.agter.org/bdf/fr/corpus_chemin/fiche-chemin-119.html.

³ Le pays s'est aussi doté le 5 août 1996 d'une loi-cadre relative à la gestion de l'environnement (la loi n° 96/12) qui énonce les règles générales de protection de l'environnement ; d'un éventail de lois régissant le domaine forestier à l'instar de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche et de l'ordonnance n° 99/001 du 31 août 1999 complétant ses dispositions ; de la loi n° 98-005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau ; d'un code minier promulgué le 14 décembre 2016 ; d'un code pétrolier promulgué le 25 avril 2019.

⁴ Il s'agit notamment de la loi n° 11/009 du 11 juillet 2011 portant principes de protection de l'environnement ; du décret n° 14/019 du 2 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement ; de la loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature ; de la loi n° 15/012 du 1er août 2015 portant régime général des hydrocarbures ; de la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau ; du code minier promulgué le 11 juillet 2002 et modifié le 9 mars 2018 ; du code forestier promulgué le 29 août 2002 ; de la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.



administratif ou civil. Cependant, dans le cadre de notre étude, nous n'analyserons que le contentieux civil. Le contentieux civil, qui est un litige ou toute procédure destinée à faire juger par un tribunal civil ou arbitral la recevabilité ou le bien-fondé des prétentions opposant les parties, est généralement la conséquence du préjudice subi par l'une d'elles. Dès lors, peut-on penser que le cadre juridique mis en place par le Cameroun et la RDC suffise à garantir la résolution du contentieux civil environnemental ? Cette interrogation nous amène à nous questionner sur le régime juridique du contentieux civil environnemental. Pour élucider cette interrogation, nous analyserons, d'une part, l'élaboration du contentieux civil environnemental au Cameroun et en RDC (1) et, d'autre part, la mise en œuvre de ce contentieux (2).

1. L'élaboration du contentieux civil environnemental au Cameroun et en RDC

L'étude d'un type de contentieux requiert *ipso facto* l'analyse des éléments essentiels qui justifient son existence. Il s'agira donc de s'appesantir, d'une part, sur les conditions qui doivent être réunies pour qu'une action civile contentieuse en matière d'environnement puisse être ouverte (1.1) et, d'autre part, sur les éléments constitutifs de la responsabilité civile (1.2).

1.1. Conditions d'ouverture d'une action civile environnementale

De manière générale, pour qu'une action civile puisse être introduite auprès d'une juridiction, il faut que le demandeur, qui peut être une personne physique ou morale de droit public ou privé, réunisse trois éléments : la capacité, l'intérêt et la qualité.

1.1.1. La capacité

Il s'agit de l'aptitude d'une personne à être sujet de droits et d'obligations, d'acquérir des droits afin d'en jouir et de les exercer. La situation contraire est qualifiée d'incapacité. On distingue deux types d'incapacité : l'incapacité de jouissance, qui prive la personne de jouir ou d'exercer ses droits, et l'incapacité d'exercice, qui empêche la personne d'exercer elle-même ses droits. En droits camerounais et congolais, la conception de la capacité est pratiquement la même. Pour les personnes physiques, sont considérées comme incapables : les majeurs incapables (toute personne dont les facultés mentales sont altérées partiellement ou totalement du fait de l'âge avancé ou d'une maladie) et les mineurs. Ces derniers sont des personnes physiques n'ayant pas encore atteint l'âge de la majorité, qui varie en fonction des pays. Au Cameroun, il est de 21 ans révolus, tandis qu'en RDC la majorité est atteinte à 18 ans révolus. Les personnes incapables, si elles souhaitent ester en justice, devront se faire représenter. S'agissant des personnes morales, elles seront considérées comme capables dès lors qu'elles auront la personnalité morale. Ainsi, pour qu'une action civile puisse prospérer, chacune des parties (demandeur et défendeur) doit être vivante au moment de l'introduction de l'instance et avoir la capacité d'ester en justice.

1.1.2. L'intérêt et la qualité à agir

L'intérêt à agir peut se définir comme l'avantage que le plaideur recherche à l'occasion d'une action civile. L'intérêt peut être financier ou encore moral. L'intérêt à agir doit remplir plusieurs conditions. Il doit exister au moment de l'introduction de la demande en justice.

La qualité à agir, quant à elle, est le titre en vertu duquel une personne agit en justice en tant que demandeur ou est attrait en justice en tant que défendeur. L'on observe que la qualité est mise en œuvre de manière similaire en droit congolais et en droit camerounais. La qualité à agir est étroitement liée à l'intérêt à agir. En principe, qui a intérêt a également qualité. Cette règle vaut généralement pour les personnes physiques en matière environnementale. Si la pollution d'une rivière affecte une famille vivant près de cette rivière en tant que victime, elle aura qualité à intenter une action en justice. Pour les personnes morales, notamment les associations, cette règle est nuancée. En effet, l'association qui souhaite agir en justice doit avoir reçu une habilitation légale expresse.

Au Cameroun, seules certaines associations font exception et sont autorisées à agir en justice pour des intérêts généraux, comme les associations de protection des consommateurs ou les associations œuvrant pour la protection de l'environnement. En effet, l'article 8, alinéa 2 de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement reconnaît le droit des associations de protection de l'environnement agréées à se porter partie civile pour les infractions prévues par ledit texte. Il dispose notamment que « les communautés de base et les associations agréées contribuant à toute action des organismes publics et parapublics ayant pour objet la protection de l'environnement, peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application, en causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre ». À titre illustratif, on peut évoquer le cas du Centre pour l'environnement et le développement et le Réseau de lutte contre la faim qui défendent depuis 2012, dans l'affaire *SGSOC / Herakles Farms*, les droits des populations de 20 villages des arrondissements de Nguti, Mundemba et Toko dans la région du Sud-Ouest contre la dépossession de leurs terres⁵.

En RDC, l'article 46 de la loi portant principes fondamentaux de protection de l'environnement dispose : « Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral. Elle a le devoir de le défendre, par toutes voies de droit en action individuelle ou collective ». On peut constater ici que la législation congolaise a consacré la notion d'intérêt collectif qui permet d'intenter l'action dans le but d'un intérêt collectif. C'est ainsi que l'association Environnement Ressources Naturelles et Développement accompagne, au niveau des tribunaux congolais, les populations pygmées victimes de l'expulsion de leurs terres situées dans le Kahuzi-Biega afin d'obtenir réparation du préjudice subi⁶.

⁵ C. Ott Duclaux-Monteil, *L'accès à la justice en matière d'environnement par les populations en Afrique de l'Ouest et centrale*, in *Pas à pas vers une justice environnementale, Liaison Énergie-Francophonie*, numéro 98, 2014, p. 13. https://endacacid.org/cidir/biblio/opac_css/doc_num.php?explnum_id=110.

⁶ *Ibid.*

1.2. Les éléments constitutifs de la responsabilité civile environnementale

La responsabilité civile environnementale est l'obligation de répondre devant une juridiction d'un dommage environnemental et de le réparer. Elle peut être engagée en présence d'une faute (1.2.1) ou, dans certains cas, en l'absence de faute (1.2.2).

1.2.1. La responsabilité civile environnementale pour faute

Il s'agira d'abord de poser le problème, pour évoquer le fait générateur, avant d'envisager le cas précis du trouble de voisinage dû aux dommages environnementaux.

1.2.1.1. La position du problème

Dans l'évocation du fait générateur de responsabilité, ce sont principalement la faute et le fait d'une chose qui nous intéressent ici, sans sous-estimer l'utilité de la responsabilité du fait d'autrui, singulièrement de celle des commettants, qui permet notamment d'identifier le véritable responsable des dommages causés par les entreprises.

Si le respect de la loi n'est pas exclusif d'une faute civile, la violation d'une règle légale sera toujours regardée comme fautive. À cet égard, le contentieux civil a vocation à venir en soutien aux autres contentieux et permettra d'assurer le large rayonnement de la protection de l'environnement⁷. La multiplication des textes sur l'environnement entraîne mécaniquement une multiplication des fautes civiles. Ainsi, le non-respect d'arrêtés pris dans le cadre de la protection de l'environnement ou de la réglementation des installations classées permettra d'établir, sans contestation possible, l'existence d'une faute civile.

Au demeurant, si la violation des règles légales établit la faute, celle-ci peut être identifiée alors même que la règle est respectée, pour peu que l'auteur du préjudice se soit contenté d'une simple exécution formelle des prescriptions sans apprécier justement la qualité et la conformité aux règles de l'art des travaux effectués. On s'en tiendra ici au droit commun, mais il faut évoquer l'existence de responsabilités civiles spécifiques. Il en va ainsi de certaines pollutions par hydrocarbures ou des nuisances liées à l'aviation civile. Le développement de ces régimes spécifiques est certainement positif dans la mesure où ils apportent des réponses adaptées à des hypothèses dans lesquelles le droit commun a montré ses limites. À titre illustratif, on peut citer l'affaire *Atangana c/ Paterson Zochonis* du 16 août 1975 dans laquelle sieur Atangana se plaignait des odeurs nauséabondes émises par la société de traitement de peaux à proximité de son domicile, rendant ainsi sa maison inhabitable. Les odeurs nauséabondes constituent dans le cas d'espèce une infraction environnementale.

⁷ G. Wiederkehr, « Rapport général », in SFDE, *Le dommage écologique en droit interne, communautaire et comparé*, Paris, Economica, 1992 ; G. Wiederkehr, « Dommage écologique et responsabilité civile », in *Les Hommes et l'environnement. Quels droits pour le vingt-et-unième siècle ? Études en hommage à Alexandre Kiss*, Paris, Frison-Roche, 1998, pp. 513-525.

1.2.1.2. Le cas précis du trouble de voisinage

Le voisinage est une terre d'élection du contentieux civil de l'environnement⁸. Les pollutions, les émissions d'odeurs, fumées et poussières, le bruit, la perte de vue ou au contraire les émissions intempestives de lumière sont autant de troubles traditionnellement pris en compte dans ce cadre. Mais, au-delà, il est admis que la création d'un danger, l'atteinte à l'esthétique des lieux ou le trouble visuel peuvent constituer des inconvénients anormaux de voisinage.

En termes d'illustration, Razel-Cameroun a reçu une assignation pour comparaître le 2 août 1999 devant la chambre civile et commerciale du tribunal de grande instance de Monatéle. Le requérant demandait la condamnation de Razel à payer cent millions de FCFA pour réparation du préjudice matériel et moral subi à cause d'un trouble de voisinage provoqué par l'exploitation d'une carrière dûment autorisée à Obala. Le requérant expliqua que malgré le respect du cahier des charges par Razel, l'exploitation de la carrière endommageait ses cultures par le jet des poussières provenant des tirs de dynamite, ainsi que des moellons provoqués par la déflagration des pierres, sans oublier les vibrations du sol. Le juge a reconnu la « responsabilité sans faute dont seules les conséquences objectives saisissent le Tribunal qui les appréciera par rapport à un tel contexte »⁹. Il a condamné par conséquent Razel, après une descente sur le terrain, à payer cinq millions de FCFA.

Le droit de la construction connaît fréquemment de telles actions et admet qu'une construction régulièrement autorisée puisse causer aux voisins un trouble anormal. Cette situation est compréhensible, mais il ne faut pas cacher la difficulté qu'elle représente dans la mesure où le but des autorisations en la matière est précisément de définir la normalité. Les juridictions du fond font généralement une appréciation raisonnée de la possibilité qui leur est ouverte en la matière et relèvent que « nul ne peut prétendre bénéficier d'un droit acquis à une vue permanente sur un horizon totalement dégagé »¹⁰. Il y a lieu d'être particulièrement exigeant pour caractériser l'anormalité lorsque l'opération en cause correspond aux documents d'urbanisme pertinents.

1.2.2. La responsabilité civile environnementale en l'absence de faute

La responsabilité civile environnementale sans faute suppose qu'une personne peut voir sa responsabilité civile engagée alors qu'elle n'a pas elle-même commis de faute ou qu'elle n'en a pas commise directement. Cette responsabilité repose sur l'article 1384 du code civil camerounais selon lequel : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde ». L'article 1384 correspond à l'article 260 du livre III du code civil congolais sur les contrats et les obligations dont la substance est la suivante : « On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou

⁸ D. Seguin, « Les atteintes à l'environnement dans la responsabilité civile, de l'illicite à l'anormal », *Droit de l'environnement*, n° 117, avril 2004, p. 69.

⁹ TGI de Monatéle, jugement n° 11/ civ. du 4 juin 2001.

¹⁰ CA Orléans, 19 mai 200 ; CA Dijon, 28 novembre 2003 : *Constr. Urb.*, 2004, n° 56, obs. D. Sizaire ; CA Lyon, 4 février 1998, *Juris-data* n° 044367.



des choses que l'on a sous sa garde ». En effet, ces articles posent les bases générales de la responsabilité du fait d'autrui en matière civile. En matière environnementale, ce régime a été institué afin de s'adapter aux particularités du dommage écologique. Au Cameroun, l'article 77, alinéa 1er de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement restreint les domaines dans lesquels cette responsabilité peut être mise en œuvre. Il dispose à cet effet : « Sans préjudice des peines applicables sur le plan de la responsabilité pénale, est responsable civilement sans qu'il n'y ait besoin de prouver une faute, toute personne qui transportant ou utilisant des hydrocarbures ou des substances chimiques, nocives et dangereuses, ou exploitant un établissement classé, a causé un dommage corporel ou matériel se rattachant directement ou indirectement à l'exercice des activités susmentionnées ». Ainsi, en cas de transport ou d'utilisation d'hydrocarbures ou de substances chimiques dangereuses, le contrevenant sera considéré comme responsable civilement. La victime, demanderesse à l'action civile, n'aura par conséquent pas besoin de prouver une faute quelconque. La charge de la preuve sera donc inversée ici. En effet, il reviendra au contrevenant dans le cas d'espèce, s'il estime ne pas être responsable, de rapporter la preuve de son innocence. Il pourra invoquer soit un cas de force majeure, soit la faute de la victime. Précisons que ce régime spécial s'applique à tout type de préjudice écologique. Dans le cas d'espèce, tout ce que la victime aura à faire sera de prouver que la chose (objet du dommage écologique) a servi à la réalisation du dommage. Cette disposition a été reprise par plusieurs textes législatifs camerounais, comme la loi n° 98/020 du 24 décembre 1998 régissant les appareils à pression de gaz et de vapeur. Celle-ci prévoit que la responsabilité civile environnementale est engagée contre tout constructeur, propriétaire ou utilisateur dont l'appareil cause un dommage corporel ou matériel résultant de son mauvais fonctionnement ou de sa mauvaise conception.

Le législateur congolais a également restreint le régime de la responsabilité civile environnementale sans faute. En effet, selon l'article 69 de la loi portant principes de protection de l'environnement : « Toute personne physique ou morale est, non seulement civilement responsable des condamnations pour les infractions commises en violation de la présente loi et de ses mesures d'exécution par ses préposés dans les limites de son activité, mais aussi solidairement responsables du paiement des amendes et frais résultant des mêmes condamnations à moins de prouver qu'elle était dans l'impossibilité d'empêcher la commission de l'infraction ». L'on peut donc en déduire que ce régime spécial de responsabilité se limite en RDC à la responsabilité du fait des préposés, un préposé étant une personne qui agit sous la direction d'une autre appelée commettant. En matière civile, le commettant est responsable seul des faits commis par ses préposés dans le cadre de ses fonctions, sauf dans les cas d'abus de fonction de la part du préposé. Ce régime est quelque peu modifié en matière environnementale. En l'espèce, les commettants n'assument pas seuls la responsabilité comme en matière civile. Les préposés sont également responsables. Les deux sont donc solidairement responsables du paiement des frais et amendes dus. Mais pour que cette responsabilité puisse être engagée, le préposé doit avoir commis une faute dans le cadre de ses fonctions. Cependant, si le commettant estime ne pas être responsable, il devra prouver qu'il lui était impossible d'empêcher la commission de l'infraction. On constate également, dans le cas d'espèce, que la charge de la preuve est inversée : c'est au commettant et non plus à la victime de prouver son absence de faute.

De ce qui précède, les fondements du contentieux civil environnemental sont certes tirés du droit civil, mais à cause de la complexité des questions environnementales, les règles civiles ont dû être réadaptées afin de pouvoir répondre aux préoccupations écologiques actuelles. Qu'en est-il alors du règlement du litige civil environnemental ?

2. La mise en œuvre du contentieux civil environnemental au Cameroun et en RDC

Une fois réunis les éléments requis pour initier une action civile, vient la phase du contentieux civil environnemental proprement dit. Cette phase permet de solutionner le contentieux. L'action du juge civil dans le traitement des atteintes à l'environnement en droit interne sera examinée (2.1) avant d'envisager la question de la réparation (2.2).

2.1. L'action du juge civil et les atteintes à l'environnement en droit interne

Le contentieux civil judiciaire en matière environnementale correspond à la phase au cours de laquelle la partie demanderesse attire la partie défenderesse en justice afin d'obtenir la réparation du préjudice écologique subi. La procédure devant le juge civil est régie par le code de procédure civile et commerciale dans les deux pays objet de notre étude.

Au Cameroun, le contentieux civil de l'environnement tire son fondement, pour l'essentiel, des articles 1382 à 1384 du code civil. L'article 1382 dispose très clairement : « Tout fait quelconque d'un sujet qui cause un dommage à l'environnement oblige celui par la faute duquel ce dommage est arrivé à le réparer ». Ainsi, trois principaux fondements permettent d'intenter une action en responsabilité devant les juridictions civiles en matière d'environnement :

- le pollueur est considéré responsable s'il commet une faute¹¹, la pollution pouvant tenir à la violation d'une réglementation ou au comportement négligent ou imprudent du pollueur. Il s'agit là du fondement le plus courant de la réparation en matière civile ;
- le pollueur est également responsable, même sans faute, du fait des choses qu'il a sous sa garde¹²: par exemple, un fabricant de produits chimiques sera responsable des dommages provoqués par les gaz qui se dégagent de ses ateliers ;
- les victimes de troubles de voisinage peuvent agir contre l'auteur des troubles. La responsabilité pour troubles de voisinage peut être mise en œuvre dès lors que les nuisances dépassent un seuil admissible, compte tenu des circonstances de temps et de lieu.

De ce qui précède, il apparaît évident que le contentieux civil de l'environnement au Cameroun a plusieurs variantes. Mais le constat qui se dégage est que ce contentieux résulte, la plupart du temps, de plaintes pour trouble de voisinage. Plusieurs affaires illustrent cet état de choses. Ainsi en est-il de l'affaire *P.Z c/ Atangana* dans laquelle le sieur Atangana se plaignait des émissions d'odeurs nauséabondes provenant de la société de traitement des peaux installées dans son voisinage et qui rendaient sa maison inhabitable. En dépit de l'antériorité de cette société et surtout de l'existence à son profit d'une autorisation administrative d'exploitation,

¹¹ Article 1382 du code civil.

¹² Article 1384 du code civil.



le juge condamna la société à payer une somme de 8 500 000 FCFA, au titre des dommages et intérêts, car les odeurs émises dépassaient le seuil des inconvénients normaux de voisinage. Dans une autre affaire – *Maurice Nkouendjin Yotda c/ MAETUR et EXARCOS*¹³ –, le lien de causalité avait été mis en exergue. En effet, le juge décida que le constructeur de la chaussée (MAETUR et EXARCOS) n'avait pas, par imprudence ou négligence, prévu la stagnation des eaux de pluie à l'entrée de la concession de sieur Nkouendjin et qu'il en est résulté un dommage certain.

Il faut relever que cette inspiration essentiellement civiliste du juge camerounais (articles 1382 et 1383 du code civil), qui faisait du contentieux du trouble de voisinage un contentieux médian de l'environnement, était parfois un peu atténuée par des recours furtifs et éphémères à des fondements tirés des textes particuliers relatifs à la protection même de l'environnement ou de ses ressources. Tel a été le cas dans des affaires récentes comme l'affaire *Tsafack*¹⁴.

2.2. La réparation en matière de responsabilité civile environnementale

L'analyse des législations camerounaise et congolaise met en lumière de nombreux textes disparates qui consacrent la réparation du préjudice environnemental. La réparation du préjudice environnemental au plan national a tout d'abord un fondement constitutionnel, les constituants des deux pays ayant consacré le droit à un environnement sain¹⁵.

La consécration constitutionnelle du droit à un environnement sain implique implicitement celle de la réparation du dommage environnemental. Celle-ci se fonde également sur la responsabilité civile environnementale, qui est calquée sur les règles de responsabilité civile classique. Ces règles peuvent, selon le cas, apporter des solutions satisfaisantes concernant les dommages environnementaux individuels, telle la destruction des forêts, qui constitueraient le milieu de vie naturel de certains peuples¹⁶.

Le droit commun de la responsabilité civile applicable en matière environnementale est fondé sur les articles 1382 et suivants du code civil. L'article 1382 dispose : « Tout fait quelconque de l'Homme qui cause à autrui un dommage oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». Ces dispositions imposent à la victime de prouver : d'abord qu'elle a subi un préjudice personnel ; ensuite que les personnes qu'elle assigne ont commis une faute ou un fait susceptible d'engager leur responsabilité ; enfin l'existence d'un lien de causalité direct entre la faute et le préjudice subi. Il s'agit d'une responsabilité civile pour faute applicable en matière environnementale. C'est elle qui fonde la réparation. Pour que la réparation soit mise en œuvre, il ne faut pas que le dommage et la faute apparaissent étrangers l'un à l'autre. Au Cameroun, ce système de responsabilité délictuelle est prévu par la loi-cadre de 1996 ainsi que les lois sur la protection des eaux, du sol, des forêts, etc. En RDC, c'est au chapitre 7 de

¹³ TGI de Yaoundé, 12 octobre 1983.

¹⁴ Dans l'affaire *Ministère public et Ministère de l'environnement et des forêts c/ Tsafack Maurice et autres*, le juge a déclaré Wandji Emmanuel et Mbogning Gaspard non coupables de destruction d'aire protégée pour défaut d'intention coupable. Il accorda les circonstances atténuantes pour bonne foi à plusieurs prévenus coupables de la destruction de 3,5 hectares dans une aire protégée à Santchou.

¹⁵ Au Cameroun, dans le préambule de la constitution de 1996 ; en RDC, à l'article 53 de la constitution de 2006 modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011.

¹⁶ C'est le cas de l'Est Cameroun.

la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement qu'il faut se référer. Son article 68 dispose : « Sans préjudice des peines applicables pour infractions à la présente loi et ses mesures d'exécution, est responsable toute personne qui, par l'exercice de ses activités, a causé un dommage à l'environnement et à la santé en violation de la présente loi ». Mais, pour une meilleure application de la responsabilité civile de droit commun en matière environnementale, l'on observe quelques extensions de la notion de faute. Une première extension s'applique aux professionnels. En effet, la faute est constituée chaque fois que le professionnel ignore les obligations qui lui incombent. Une autre extension réside dans le principe de précaution. Il peut être défini comme « l'attitude à observer par une personne qui prend une décision concernant une activité dont on peut raisonnablement penser qu'elle comporte un danger grave pour la santé ou la sécurité des générations actuelles et futures pour l'environnement »¹⁷. Ce principe commande de prendre toutes les mesures nécessaires pour détecter et évaluer un risque, le réduire ou l'éliminer. Par conséquent, si l'on entreprend une activité dangereuse dont on tire profit, il est logique qu'on en supporte les risques et qu'on procède à la réparation en cas de dommage. Il s'agit d'une faute de sécurité pouvant aisément engager la responsabilité de son auteur.

Cependant, fonder totalement la réparation en matière de préjudice environnemental sur le droit commun de la responsabilité civile pose problème dans la mesure où il est rare que les trois éléments constitutifs de la responsabilité civile classique soient réunis. En effet, il n'est pas toujours évident, dans ce cas, d'établir la faute de la personne assignée en justice, d'où l'existence d'une responsabilité civile spéciale détachée de l'idée de faute.

La loi-cadre camerounaise de 1996, en son article 77, dispose à cet effet : « Sans préjudice des peines applicables sur le plan de la responsabilité pénale, est responsable civilement, sans qu'il soit besoin de prouver une faute, toute personne qui, transportant ou utilisant des hydrocarbures ou des substances chimiques nocives et dangereuses, ou exploitant un établissement classé, a causé un dommage corporel ou matériel se rattachant directement ou indirectement à l'exercice des activités susmentionnées ». Cette loi pose un principe de responsabilité sans faute qui tend à élargir le champ de la responsabilité en l'adaptant aux réalités des contentieux naissants des atteintes à l'environnement. La responsabilité civile ici est constituée même en l'absence de faute comme l'affirme l'article 1384 du code civil. Mais cette responsabilité de plein droit ne joue, conformément aux dispositions de la loi-cadre susmentionnée, que dans le cadre de certaines matières bien déterminées, notamment le transport ou l'utilisation d'hydrocarbures ou de substances chimiques nocives et dangereuses, ou l'exploitation d'un établissement classé. Ainsi, lorsqu'un dommage environnemental individuel survient à l'occasion de l'exercice d'une de ces activités, il n'est pas nécessaire pour la victime de prouver la faute du transporteur, de l'utilisateur ou de l'exploitant de l'une de ces activités. L'origine du dommage importe peu ici. Qu'il soit accidentel ou intervienne dans le cadre de l'exercice normal et régulier de l'activité, l'auteur est nécessairement responsable. L'exercice d'une activité susceptible de générer des dommages suffit à lui seul pour constituer le risque dont doit répondre celui qui détient la source du risque lorsque celui-ci se concrétise¹⁸.

¹⁷ Ph. Kourilsk et G. Viney, *Le principe de précaution*, rapport au premier ministre, 15 octobre 1999, p. 137.

¹⁸ M. Ngo Nonga, « Étude de cas n° 3. La responsabilité civile environnementale en droit camerounais », in E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, Québec, Institut de la Francophonie pour le développement durable, 2018, p. 202.

En dehors de la loi-cadre de 1996, d'autres textes environnementaux camerounais consacrent cette idée de responsabilité détachée de la faute. C'est le cas de l'article 85, alinéa 1 de la loi n° 2019/008 du 25 avril 2019 portant code pétrolier qui dispose : « Sans préjudice des sanctions applicables en matière pénale, est civilement responsable, sans qu'il soit besoin d'établir une faute, le titulaire d'une autorisation ou d'un contrat pétrolier qui a, de son fait ou de celui de ses sous-traitants, causé un dommage corporel, matériel ou environnemental se rattachant directement ou indirectement à l'exercice des opérations pétrolières, aux activités connexes ou aux installations situées à l'intérieur ou à l'extérieur du périmètre contractuel. À défaut de réparation en nature, l'indemnité allouée doit réparer intégralement le dommage causé ». Le préjudice découlant des dommages de pollution par hydrocarbures est réparé sans qu'il n'y ait besoin de prouver une quelconque faute de l'auteur du dommage. C'est également le cas de la loi n° 98-005 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau qui, dans son article 14, dispose : « Sans préjudice des peines applicables sur le plan de la responsabilité pénale et nonobstant les vérifications effectuées par les Administrations chargées du contrôle, est responsable civilement, sans qu'il ne soit besoin de prouver une faute, toute personne qui a causé un dommage corporel ou matériel résultant de la mauvaise qualité de l'eau qu'elle distribue ». Cette responsabilité sans faute touche aussi bien les personnes physiques que morales.

En définitive, la protection de l'environnement jouit dans les deux pays étudiés d'un arsenal juridique détaillé. En effet, plusieurs lois régissent le contentieux civil de l'environnement. Cependant, ce dernier est perçu comme un simple contentieux civil. Les lois mises sur pied ne tiennent pas toujours compte de la centralité caractéristique des questions environnementales. La jurisprudence en la matière est peu fournie et les magistrats sont peu outillés pour assurer la protection du droit à un environnement sain consacré par les constitutions du Cameroun et de la RDC. Dès lors, de quelle manière pourrait-on modifier les lois actuelles de telle sorte qu'elles puissent mieux s'adapter aux questions environnementales ?

LE JUGE IVOIRIEN ET L'ENVIRONNEMENT

Hermann FOUA

Docteur en droit public

Chercheur au Centre africain de droit comparé de l'environnement, Abidjan

Résumé

L'article analyse la matérialité de l'importante mission assumée par le juge, acteur principal du « droit vécu », dans le contexte ivoirien marqué par les effets de la dégradation galopante du couvert forestier et le choc causé par le scandale des déchets toxiques de 2006, avec ses conséquences encore perceptibles sur le milieu biologique et dans la conscience populaire des ivoiriens. En tant qu'ouvrier indispensable au service du développement du droit, le juge ivoirien attire tous les regards pour son rôle en matière d'environnement. Il est ainsi livré aux critiques des observateurs. Pourtant, à l'analyse, il apparaît sans connaissances véritables. Lâché au cœur de cette discipline émergente qu'est le droit de l'environnement, il tâtonne et n'arrive visiblement pas à tirer son épingle du jeu en rendant des décisions superficielles. Ce qui est déplorable, car les décisions judiciaires peuvent contribuer à ralentir la dégradation de l'environnement en Côte d'Ivoire.

Mots clés : juge ivoirien ; contentieux judiciaire environnemental ; pouvoir prétorien ; État de droit ; Probo Koala ; déchets dangereux.

Abstract

The article discusses the fabric of the important mission assumed by the judge, the main actor of « living law », in the Ivorian context characterized by the effects of an increasing degradation of the forest cover and the shock caused by the 2006 toxic waste scandal, with consequences that are still perceptible on the natural environment and inside the popular conscience of Ivorian people. As an essential worker in the service of the law development, the Ivorian judge attracts much attention for his role in environmental matters. Thus, he is under scrutiny by observers. However, on analysis, he appears to have no real knowledge. Abandoned in the midst of the emerging discipline of environmental law, he gropes and is visibly unable to perform well, making superficial decisions. This is regrettable as court decisions can help to slow down environmental degradation in Côte d'Ivoire.

Keywords: Ivorian judge; environmental judicial litigation; praetorian power; rule of law; Probo Koala; hazardous wastes.

Introduction

« L'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir¹ ». Cette belle formule employée par la Cour internationale de Justice en 1996 dans un de ses célèbres avis garde aujourd'hui tout son sens. Les conséquences de la dégradation galopante du couvert forestier ivoirien², l'onde de choc causée par le scandale des déchets toxiques de 2006 avec ses conséquences à long terme aussi bien sur le milieu biologique que dans la conscience populaire des ivoiriens, sont autant de préoccupations environnementales susceptibles de dégrader la condition humaine, voire d'hypothéquer le développement durable³ en Côte d'Ivoire.

Le juge, c'est l'autorité qui, du point de vue de la trilogie des pouvoirs, exerce la fonction juridictionnelle, en d'autres termes, celle de dire le droit et trancher les litiges⁴. Conformément à la loi n° 2016-886 du 8 novembre 2016, modifiée par la loi n° 2020-348 du 19 mars 2020, portant Constitution de la IIIe République de Côte d'Ivoire, cette fonction est exercée par une pluralité d'organes. Il s'agit de la Cour de cassation, du Conseil d'État, de la Cour des comptes, des cours d'appel, des tribunaux de première instance, des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes⁵. À cette liste, il faut ajouter le Conseil constitutionnel, qui est le régulateur du fonctionnement des pouvoirs publics et juge de la conformité de la loi au bloc de constitutionnalité⁶. Le répertoire étant large, le cadre de cette analyse se limitera à certaines instances judiciaires telles que les tribunaux de première instance et les cours d'appel⁷, car ce sont ces instances judiciaires qui connaissent pour l'heure de l'essentiel du contentieux environnemental national.

Quant à la notion d'environnement, il faut dire d'emblée qu'elle reste encore difficilement saisissable⁸, cela en dépit de plusieurs tentatives de définition effectuées dans divers textes internationaux et nationaux. Par exemple, le Code de l'environnement ivoirien définit l'environnement comme « l'ensemble des éléments physiques, chimiques, biologiques et des facteurs socio-économiques, moraux et intellectuels susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme sur le développement du milieu, des êtres vivants et des activités humaines⁹ ». Cette définition est certes large, mais cette forme d'énumération ne facilite pas l'analyse des éléments dont il est question. La définition ivoirienne manque en

¹ CIJ, Avis consultatif du 8 juillet 1996, *Licéité de la menace ou de l'emploi d'armes nucléaires*, § 29.

² Voir l'état des lieux dressé par la *Stratégie nationale de préservation, de réhabilitation et d'extension des forêts*, <http://www.eauxetforets.gouv.ci/documentation/type/politique>.

³ Pour rappel, les origines de la notion remontent au rapport de la Commission mondiale pour l'environnement et le développement (Commission Brundtland) adopté par la résolution 44/228 du 22 décembre 1989 de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ce rapport avait défini le développement durable comme « un développement qui s'efforce de répondre aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs ».

⁴ D. D'Ambra, *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, Paris, LGDJ, 1994, p. 25.

⁵ Constitution du 8 novembre 2016, art. 143 nouveau.

⁶ *Ibid.*, art. 126.

⁷ Il ne faudra surtout pas omettre les cours d'assises qui sont des juridictions spéciales constituant une émanation de la cour d'appel et qui tiennent leurs assises pour juger les crimes de droit commun et les délits correctionnels connexes : G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, 13^e édition, Paris, PUF, 2020, p. 277.

⁸ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, 6^e édition, Paris, Dalloz, 2011, p. 1.

⁹ Article 1^{er} de la loi n° 1996-766 du 3 octobre 1996 portant code de l'environnement.



plus de synthèse et paraît ainsi trop vaste. C'est pourquoi il faudrait recourir à des définitions doctrinales qui paraissent plus satisfaisantes. Ainsi, pour Philippe Guillot, l'environnement est « le cadre déterminé par la nature, mais façonné par l'homme, dans lequel se déploient les activités humaines »¹⁰.

Cette définition paraît satisfaisante en ce qu'elle donne de manière concise et complète les différentes composantes de l'environnement. Elle a ainsi le mérite d'associer les trois dimensions du terme. Tout d'abord, elle présente la dimension naturelle prise dans sa globalité et regroupant les sites, les paysages, les écosystèmes, la flore et la faune ; ensuite, elle prend en compte l'apport de l'homme qui a pu, par son génie, contribuer significativement à l'amélioration du cadre dans lequel il vit ; enfin, elle n'oublie pas les activités humaines à caractère économique et industriel qui ont un impact considérable sur ce cadre. L'encadrement de ces activités par le droit et leur contrôle par le juge restent une question fondamentale. C'est justement dans ce cadre que se situe la relation juge et environnement analysée dans cette étude.

Divers auteurs, théoriciens et praticiens du droit, ont mis un point d'honneur à montrer la place importante du juge dans la consécration, voire l'émergence de certains concepts et principes faisant la spécificité du droit de l'environnement¹¹. Si l'on considère qu'il existe de nos jours certains domaines du droit qui méritent d'être précisés et renforcés, l'apport du juge est dans ce cas fondamental, car possédant un pouvoir prétorien¹². Contribuant au renforcement de l'État de droit¹³, ce pouvoir prétorien lui permet d'interpréter, de constater ou de créer certaines règles afin de combler les insuffisances des textes (lois et décrets) en matière environnementale et d'écarter les dénis de justice. Cette position est celle défendue par Sadok Bélaïd¹⁴.

De nos jours, le constat suivant s'impose avec force : la protection de l'environnement est devenue, avec la notion de développement durable, une préoccupation majeure aussi bien pour les pays riches que pour les pays pauvres¹⁵. En raison de l'universalité de cette problématique, on constate que la question environnementale gagne également de plus en plus d'importance en Côte d'Ivoire. N'étant plus considérée comme un domaine réservé aux naturalistes et aux écologistes, la protection de l'environnement intéresse les États et est saisie aujourd'hui par la sphère juridique¹⁶. Cet engouement pour la question a largement contribué

¹⁰ Ph. Ch.-A. Guillot, *Droit de l'environnement*, Paris, Ellipses, 1998, p. 5.

¹¹ S. Maljean-Dubois, « Juge(s) et développement du droit de l'environnement. Des juges passeurs de frontière pour un droit cosmopolite ? », in S. Maljean-Dubois (dir.), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 17.

¹² En droit administratif, par exemple, le juge forge de véritables règles de droit ayant une autorité égale aux règles écrites. Il le fait en raison du silence des textes, toute législation ne pouvant embrasser la totalité des cas concrets qui se présentent. Plusieurs principes ont été ainsi dégagés par la jurisprudence ; on peut citer le principe d'égalité, le principe des droits de la défense, le principe de la non rétroactivité des actes administratifs, etc.

¹³ Notion fondamentale du droit, elle désigne une situation résultant de la soumission d'une société donnée au règne de la loi : G. Cornu, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 417.

¹⁴ S. Bélaïd, *Essai sur le pouvoir créateur et normatif du juge*, Paris, LGDJ, 1974, p. 13, cité par M. A. Namountougou, « Sur la mission législative du juge international contemporain », 26 février 2016, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/sur-la-mission-legislative-du-juge.html>. Il faut noter que sur la portée du pouvoir détenu par le juge sur la norme, le doyen Wodié pense que « le juge doit se borner à appliquer la loi et s'interdire d'apprécier, de quelque manière, la justesse de la loi » : F. Wodié, *Le juge et la loi*, Abidjan, Éditions du CERAP, 2011, p. 19.

¹⁵ I. Sachs, *L'écodéveloppement : stratégies pour le XXI^e siècle*, cité par M. Prieur, *Droit de l'environnement*, *op. cit.*, p. 16.

à la consécration de divers concepts tels le droit de l'homme à l'environnement, les droits des générations futures, un ensemble de notions qu'il faut ranger désormais dans les droits de l'homme de la troisième génération. Conscient que « la préservation de l'environnement constitue une condition *sine qua non* de la préservation de l'humanité¹⁷ », l'Homme est ainsi placé au cœur de cette discipline émergente, d'où son caractère anthropocentrique.

Le « droit vécu », selon l'expression du doyen Vedel, est principalement le fait d'un juge « créateur¹⁸ » et ouvrier indispensable au service du développement du droit. Le juge se présente comme un acteur central du droit en général ; son activité, partant, revêt un intérêt certain car ses décisions, revêtues de l'autorité de la chose jugée, forment la jurisprudence. Une littérature abondante traite avec réussite de la densité du contentieux environnemental en France, mettant en exergue la qualité des décisions rendues par le juge français¹⁹. Dans cette perspective, analyser la manière dont le juge ivoirien aborde la problématique de la protection de l'environnement n'est pas sans intérêt.

Dans ce cadre, l'analyse du sujet étudié est axée sur la manière dont est appréhendée la question de la protection de l'environnement par le juge ivoirien.

En Côte d'Ivoire, le droit de l'environnement est relativement fourni, en apparence il ne souffre pas d'une insuffisance normative. Le corpus national, complété par les traités et conventions régulièrement ratifiés par la Côte d'Ivoire²⁰, forment la réglementation en vigueur. Ce qui semble poser problème en Côte d'Ivoire est relatif à l'effectivité du droit environnemental. Certains acteurs de sa mise en œuvre, en occurrence le juge, n'assurent pas véritablement leur fonction. À l'analyse, le juge ivoirien apparaît comme désarmé face aux questions environnementales (1). Par ailleurs, force est de constater qu'en dépit des actions en faveur d'un renforcement des capacités du juge ivoirien, celui-ci se montre peu enclin à appliquer les règles spéciales en matière environnementale (2).

1. Un juge désarmé en matière environnementale

Un regard sur les acquis du juge local en matière environnementale donne à constater qu'il est dépourvu de véritables connaissances relatives au droit de l'environnement. Sa formation initiale reçue dans les universités publiques, complétée par celle qu'il reçoit à l'Institut national de formation judiciaire, était totalement dépourvue d'outils relatifs à cette discipline (1.1). Cette lacune aurait pu être atténuée si le juge montrait un certain intérêt pour la thématique de la protection de l'environnement, ce qui n'est pas le cas (1.2).

¹⁶ Émergent de plus en plus des juristes théoriciens et praticiens s'intéressant particulièrement à la question de la protection de l'environnement. On peut citer, au plan international, Michel Prieur, Maurice Kamto, Ibrahima Ly, le juge Raymond Ranjeva. Au plan national, il y a Abraham Gadji, le juge Marcel Doua.

¹⁷ O. Lécucq, « Présentation », in S. Maljean-Dubois (dir), *Le rôle du juge dans le développement du droit de l'environnement*, op. cit, p. 14.

¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

¹⁹ On se rappelle du feuilleton judiciaire relatif à l'affaire Erika qui a permis au juge français de consacrer la notion de préjudice écologique en droit français.

²⁰ Constitution du 8 novembre 2016, art. 123.

1.1. Un domaine pratiquement inconnu pour le juge

En raison de son apparition récente²¹, le droit de l'environnement se présente comme une discipline émergente²² enseignée dans les facultés de droit des États membres du Conseil africain et malgache pour l'enseignement supérieur. Pour la majorité des juges ivoiriens en fonction, il reste un domaine presque inconnu. Majoritairement issus des facultés de droit de deux universités publiques que sont les universités Félix Houphouët-Boigny d'Abidjan et Alassane Ouattara de Bouaké, ils n'ont pas reçu de cours dans cette matière. Les maquettes pédagogiques de ces facultés n'intégraient pas, jusqu'à un passé récent, des enseignements en droit de l'environnement. Pour y voir plus clair, il faudrait s'intéresser au cas spécifique de la Faculté de droit d'Abidjan, qui a inspiré la mise en place des autres facultés de droit en Côte d'Ivoire.

On pouvait trouver à la Faculté de droit d'Abidjan les principales disciplines comme le droit pénal, le droit civil, le droit administratif, le droit commercial, le droit constitutionnel, l'histoire du droit et le droit international public. La formation que recevait l'étudiant en droit ne le prédestinait point à être à son aise quand il est saisi pour le règlement d'une affaire mettant en cause des questions environnementales. L'étudiant en droit, potentiel juge, ne possédait pas les connaissances théoriques lui permettant de saisir et de comprendre les enjeux en présence.

Fort heureusement, cette insuffisance en matière de formation tend à être corrigée. Depuis l'année universitaire 2015-2016, des cours en droit de l'environnement sont dispensés aux étudiants de la Faculté de droit²³. Quatre années après, on peut aujourd'hui remarquer que pratiquement toutes les facultés publiques et privées de droit en Côte d'Ivoire ont intégré des cours de droit de l'environnement dans leurs maquettes pédagogiques.

Cette situation prometteuse, qui produira certainement des résultats par rapport au profil des futurs juges ivoiriens, ne fait pas disparaître pour autant les mauvaises habitudes prises par les juges en activité. Ils montrent en effet peu d'intérêt pour les questions environnementales.

1.2. Un manque d'intérêt pour la question

À la lumière du fonctionnement du pouvoir judiciaire ivoirien, il ressort un certain manque d'intérêt pour le droit de l'environnement. Le juge ivoirien se montre peu curieux et peu désireux d'acquérir les connaissances fondamentales en droit de l'environnement, c'est-à-dire se familiariser avec les normes, les principes et les acteurs clés de la matière. Ils seraient très peu les juges ivoiriens qui s'intéressent au droit de l'environnement.

Pour remédier à cette insuffisance, des initiatives se mettent progressivement en place pour donner aux animateurs du pouvoir judiciaire des rudiments et des outils nécessaires pour mieux appréhender les questions et les enjeux en matière de protection de l'environnement.

²¹ A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, Paris, PUF, 3e éd., 2002, p. 7.

²² I. Ly et M. Ngaidé, *Cours de droit de l'environnement au Sénégal*, Université de Limoges, http://www.foad-mooc.auf.org/IMG/pdf/module_22.pdf.

²³ Cette modification des maquettes pédagogiques est principalement le résultat du lobbying mené par le professeur Abraham Gadjji, spécialiste du domaine.

Au plan international, il faut mentionner le remarquable travail effectué par ONU Environnement. Cette institution a organisé du 15 au 20 novembre 2015 à Dakar (Sénégal) un symposium relatif à la judiciarisation du droit de l'environnement sur la résilience des zones côtières. Cette rencontre, qui a vu la participation des juges sénégalais, brésiliens et ivoiriens, avait pour objectif de susciter l'essor du rôle susceptible d'être joué par les juges dans la mise en œuvre du droit de l'environnement. L'une des recommandations principales de cette rencontre a insisté sur la nécessité de mettre en place dans les pays africains des juridictions ou des chambres spécialisées pour l'environnement. L'application de cette mesure pourrait faciliter significativement l'émergence d'un juge spécialisé et rompu aux questions environnementales. L'exemple du tribunal de commerce d'Abidjan, qui donne des marques de satisfaction, reste fort inspirant²⁴. Il peut servir de modèle pour la création d'une juridiction nationale pour les questions environnementales.

Au plan local, on recense des actions menées par divers organes publics et privés pour la formation des juges en droit de l'environnement. Il y a eu cette initiative du ministère en charge de l'environnement relative au renforcement des capacités des magistrats en droit de l'environnement. Lancée également en novembre 2015, cette initiative est le fruit de la collaboration entre le ministère en charge de l'environnement et celui de la justice. Ce projet visait à permettre aux magistrats ivoiriens de s'imprégner de l'essentiel du droit de l'environnement en Côte d'Ivoire. Fort curieusement, dans ce cas comme dans le précédent, on remarque que ces activités ne sont jamais initiées par le ministère de la justice, alors que ses acteurs en ont besoin. Cet état de fait donne le sentiment que les bénéficiaires eux-mêmes montrent peu d'envie pour mettre leurs connaissances à jour. Cela a des répercussions sur la manière dont les juges ivoiriens assurent leur fonction.

En effet, si le juge c'est celui qui tranche le litige²⁵, faut-il encore qu'il assure cette mission en s'évertuant à régler le contentieux soumis à son office conformément aux règles du domaine. Il doit notamment appliquer les lois et règlements spécifiques aux problèmes de droit soulevé par les faits de l'affaire. Ainsi, dans l'intérêt de la bonne administration de la justice, il doit être en mesure d'identifier la règle pertinente, qui résulte d'une correcte qualification juridique des faits. Ce principe essentiel du droit n'est malheureusement pas toujours observé dans le domaine du contentieux environnemental soumis au juge ivoirien.

2. Un juge peu enclin à appliquer la *lex specialis*

Dire le droit, on pourrait ainsi résumer la fonction du juge. Cependant, pour que l'idée paraisse complète, il faudrait préciser que le juge n'est pas astreint à dire n'importe quel droit, il doit dire le « bon droit », le droit pertinent. À cet égard, il existe en droit un principe auquel les professionnels ont recours. Celui-ci procède de l'adage latin *lex specialis derogat legi generali*²⁶, qui a engendré le principe du caractère dérogatoire des règles spéciales sur les règles générales. Cette règle fondamentale, quand elle n'est pas méconnue par le juge ivoirien,

²⁴ En 2018 seulement, 4 463 litiges commerciaux ont été enregistrés. Le délai moyen de traitement des dossiers est de 50 jours (http://www.gouv.ci/_actualite-article.php?d=1&recordID=10011&tp=4). Les commentaires élogieux des observateurs ont également fini par convaincre sur l'efficacité de cette juridiction (<https://www.lebabi.net/actualite/tribunal-de-commerce-d-abidjan-une-jurisdiction-qui-redonne-confiance-13864.html>).

²⁵ D. D'Ambra, *L'objet de la fonction juridictionnelle : dire le droit et trancher les litiges*, op. cit., p. 25.

²⁶ H. Roland, *Lexique juridique des expressions latines*, 7^e éd., Paris, LexisNexis, 2016, p. 203.



est peu ou prou appliquée en matière environnementale. Une analyse de la jurisprudence sur les déchets toxiques de 2006 a montré que le juge ivoirien a fait un recours systématique au droit général (2.1). Il est ainsi passé à côté d'une occasion inouïe de participer à l'émergence du droit de l'environnement en Côte d'Ivoire (2.2).

2.1. Un recours systématique à la *lex generalis*

L'attitude de certains juges nationaux contraste curieusement avec la réalité observée en droit ivoirien. La mise en place d'un cadre juridique en faveur de l'environnement a débuté dès les lendemains de l'indépendance, c'est-à-dire dans les années 1960, avec l'adoption du premier code forestier. Ce cadre s'est consolidé au fil des années pour arriver à une période décisive, en 1996, qui marque l'adoption du code de l'environnement. Toutefois, force est de constater que son application reste contrariée par le juge ivoirien. En effet, l'on remarque que le juge applique les textes généraux au détriment des textes spéciaux en matière environnementale. Ce fut notamment le cas avec la célèbre affaire des déchets toxiques de 2006, dans laquelle le juge ivoirien a coupablement négligé d'appliquer, en ce qui concerne la détermination des responsabilités, les textes spéciaux en matière environnementale, en privilégiant des textes généraux en matière pénale.

Les faits de cette espèce révèlent que, dans la nuit du 19 au 20 août 2006, 532 m³ de déchets toxiques transportés par le Probo Koala, navire affrété par la société Trafigura, ont été déversés dans plusieurs endroits de la ville d'Abidjan. Selon les chiffres avancés par plusieurs ONG internationales²⁷, ce déversement aurait causé la mort d'au moins 17 personnes et l'intoxication de plus de 100 000 autres. Cette action aurait également pollué environ 18 sites à Abidjan et dans des villes périphériques²⁸. Au regard des conséquences causées par cette pollution, cette affaire fut la plus grande catastrophe sanitaire et environnementale que la Côte d'Ivoire ait connue jusque-là.

Des procédures judiciaires²⁹ diligentées au plan national, on peut retenir qu'un certain nombre de personnes étaient poursuivies sur le fondement de quatre principaux textes : la loi n° 88-651 du 7 juillet 1988 portant protection de la santé publique et de l'environnement contre les effets des déchets industriels toxiques et nucléaires et des substances nocives ; la loi n° 81-640 du 31 juillet 1981 portant code pénal ivoirien³⁰ ; la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et de leur élimination de 1989 ; et la loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant code de l'environnement ivoirien. En dépit de la convocation des textes relatifs à la gestion des déchets, l'examen de l'instruction judiciaire qui a été menée montre que le ministère public a priorisé les chefs d'inculpation relatifs à l'empoisonnement prévu par les articles 342, 343 et 348 du code pénal de 1981.

²⁷ FIDH, *L'affaire du « Probo Koala » ou la catastrophe du déversement des déchets toxiques en Côte d'Ivoire*, avril 2011 ; Amnesty International, *Une vérité toxique, à propos de Trafigura, du Probo Koala et du déversement de déchets toxiques en Côte d'Ivoire*, septembre 2012.

²⁸ https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/22681/Probo-Koala-PR_final_FR_clean_29Jan18.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

²⁹ Le 15 septembre 2006, deux commissions d'enquête relative à cette affaire ont été créées par le Premier ministre : une commission nationale d'enquête et une commission internationale d'enquête. Elles ont rendu leur rapport, respectivement, le 21 novembre 2006 et le 19 février 2007. Ces rapports sont disponibles sur : http://www.maveritesur.com/files/verites/159/fichier/rapport_cndet_21nov2006_doc_15.pdf et http://www.trafigura.com/media/3944/rapport_commission_internationale_enqu%C3%AAte_19_02_2007.pdf

³⁰ Cette loi a été remplacée par la loi n° 2019-574 du 2 juin 2019 portant nouveau code pénal.

Négligeant ainsi le régime de responsabilité des personnes morales de droit privé relatif au rejet et au trafic illite des déchets dangereux prévu par la loi de 1988 sur la santé publique et l'environnement (art. 3), le code de l'environnement (art. 99 et 101) et la Convention de Bâle (art. 9). Cela transparaît aisément dans l'arrêt de la chambre d'accusation de la Cour d'appel d'Abidjan du 19 mars 2008 dans lequel plusieurs des inculpés étaient poursuivis pour empoisonnement ou complicité d'empoisonnement. La mise en avant de cette qualification a certainement aussi contribué au non-lieu prononcé à l'encontre des représentants de Trafigura et de sa filiale Puma Energy Côte d'Ivoire³¹.

Or, il aurait fallu mettre en avant les règles spéciales dégagées par les textes relatifs au trafic illicite, au transfert et au déversement des déchets dangereux traitant du dommage de pollution, qui englobe les préjudices subis par les personnes et les atteintes causées à l'environnement. C'est justement cette voie qu'a suivie le juge hollandais dans son jugement du 23 juillet 2010³² quand il a condamné Trafigura et le capitaine du navire pour avoir violé la réglementation européenne relative à l'importation et l'exportation de déchets.

En négligeant de recourir aux mécanismes prévus par les textes du domaine et d'utiliser la terminologie en matière environnementale, le juge ivoirien a raté l'occasion de consolider ce droit émergent.

2.2. Un juge peu actif dans l'émergence du droit de l'environnement

On peut dire que le droit de l'environnement en Côte d'Ivoire a véritablement atteint sa vitesse de croisière depuis 1996 avec l'adoption du code de l'environnement. Vingt-quatre ans après son adoption, l'effectivité de cette loi éprouve certaines difficultés, sans doute à cause de l'insuffisance du rôle joué par le juge ivoirien. Ce qui est au fond déplorable au regard de l'importance du juge dans tout système juridique.

En tant qu'institution stable et respectée par la société, le pouvoir judiciaire peut refléter valablement le niveau d'évolution d'une société. La voix du juge devrait représenter la raison, l'impartialité et cerner tous les intérêts en jeu. Ainsi, la sévérité avec laquelle le juge traitera une affaire contribuera forcément à façonner, voire à renforcer la perception de la société à propos de la gravité de la question objet de ladite affaire.

De toute évidence, il convient de relever que l'affaire du déversement de déchets toxiques de 2006 présente, à bien des égards, certaines similitudes avec celle relative au naufrage du pétrolier Erika en France survenu le 12 décembre 1999. Pour rappel, le contentieux judiciaire de l'affaire Erika a permis au juge français de marquer significativement le droit de l'environnement en France, et sûrement dans le monde³³.

³¹ De l'avis de certaines ONG, c'est plutôt le protocole d'accord du 13 février 2007 passé entre l'État de Côte d'Ivoire et Trafigura et ses filiales dont Puma Energy Côte d'Ivoire qui était à la base de ce fait. Cette position doit être relativisée car, en dehors des intérêts de l'État ivoirien, le ministère public défend également les intérêts de la société et donc des victimes.

³² Tribunal d'Amsterdam, Affaire Probo Koala, jugement du 23 juillet 2010 ; détails de l'affaire sur : http://www.lemonde.fr/planete/article/2010/07/24/premiere-condamnation-de-trafigura-dans-l-affaire-du-probo-koala_1391777_3244.html.

³³ Il ne serait pas faux de dire que les conclusions de l'affaire Erika sont des sources, même indirectes, de l'arrêt de la CIJ du 2 février 2018 qui a consacré le caractère indemnisable des dommages environnementaux (CIJ, *Certaines activités menées par le Nicaragua dans la région frontalière (Costa Rica c. Nicaragua) - Question de l'indemnisation*, arrêt 2 février 2018).



On s'explique encore difficilement la légèreté observée par le juge ivoirien dans l'affaire des déchets toxiques. Ainsi, en dépit des rapports produits par les deux commissions d'enquête, le premier en 2006 et le second en 2007, l'arrêt de la chambre d'accusation de la Cour d'appel du 19 mars 2008 s'est contenté de ne retenir que la responsabilité de personnalités de second rang, écartant ainsi les commanditaires du transfert des déchets en Côte d'Ivoire. Sûrement le poids financier de la Société Trafigura, qui avait en 2009 environ 50 milliards de dollars de chiffre d'affaires³⁴, a beaucoup compté dans le dénouement judiciaire de l'affaire. Cet argument financier, appliqué au cas français, n'a pourtant pas empêché le juge de condamner le groupe pétrolier Total³⁵.

En effet, en France, l'arrêt de la Cour de cassation du 25 septembre 2012, en déclarant Total responsable de la pollution survenue, a consacré une notion très importante du droit de l'environnement : le dommage écologique³⁶. Cette conclusion du juge français est l'aboutissement d'un long plaidoyer entamé depuis les années 1970, avec des juristes de l'environnement comme Michel Despax³⁷ et Patrick Girod³⁸, et vient confirmer l'arrêt du 30 mars 2010 de la Cour d'appel de Paris. En reconnaissant la notion du préjudice écologique, le juge français a affirmé son autonomie par rapport aux préjudices personnels et subjectifs des associations de défense de l'environnement et des collectivités territoriales ayant intérêt à agir. Il a mis en évidence un préjudice distinct du préjudice personnel subi, qui concerne directement le milieu naturel et possède un caractère objectif.

L'originalité de cette classification venait du fait que, contrairement aux préjudices patrimoniaux et extra-patrimoniaux appréhendés classiquement par le droit civil, le préjudice écologique souffrait d'une insuffisance limitant sa réparation³⁹. Les dommages environnementaux n'étant pas subis par des sujets de droit, cette jurisprudence octroie un droit à l'environnement lui offrant un statut juridique qui lui permet d'être défendu. Voilà une remarquable invention du juge français qui a le mérite de faire évoluer les règles et les principes d'une discipline juridique relativement jeune⁴⁰.

En tout état de cause, son homologue ivoirien est encore loin d'avoir significativement contribué à la vulgarisation du droit de l'environnement. En dehors de la jurisprudence Probo Koala, les rares cas de contentieux judiciaire environnemental montrent que les peines prononcées par le juge sont relativement faibles, voire insignifiantes⁴¹, et assorties

³⁴ <https://www.lesechos.fr/2009/09/trafigura-retablit-sa-reputation-dans-laffaire-des-dechets-du-tanker-probo-koala-464341>.

³⁵ Débuté le 12 février 2007, le feuilleton judiciaire relatif à cette affaire s'est achevé le 25 septembre 2012 avec l'arrêt de la Cour de cassation. Voir Cour de cassation française, chambre criminelle, 25 septembre 2012, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEXT000026430035&fastReqId=796592764&fastPos=1>.

³⁶ Le dommage écologique peut être défini comme un dommage causé directement au milieu naturel.

³⁷ M. Despax, *La pollution des eaux et ses problèmes juridiques*, Paris, LITEC, 1968.

³⁸ P. Girod, *La réparation du dommage écologique*, Paris, LGDJ, 1974.

³⁹ Au regard de son caractère indirect et diffus, ce type de préjudice ne permet pas en tant que tel d'ouvrir droit à la réparation : M. Prieur, *Droit de l'environnement*, op. cit. p. 1051.

⁴⁰ A. Van Lang, *Droit de l'environnement*, op. cit. p. 7.

⁴¹ Peine d'emprisonnement de 12 mois et 100 000 francs CFA d'amende (Tribunal de première instance d'Abengourou, jugement n° 464 du 12 novembre 2014, *Ministère public c/ O.K.*).

généralement de sursis, sauf si la loi en dispose autrement⁴². Cette situation est aggravée par le fait que certaines mesures de réparation spécifique au droit de l'environnement, comme la remise en état, sont rarement prononcées par le juge. Toutes ces insuffisances contrarient considérablement l'émergence de cette discipline au plan national.

Conclusion

En définitive, cette étude a permis de relever que le juge ivoirien accuse d'énormes lacunes en matière de formation, ce qui explique le caractère superficiel de ses décisions en matière environnementale. L'affaire des déchets toxiques de 2006 sonne comme un important rendez-vous manqué pour la justice ivoirienne. Elle aurait pu être une occasion décisive pour le juge ivoirien de montrer qu'il saisit pleinement les intérêts en jeu quand il s'agit de protéger l'environnement.

Par ailleurs, l'état du contentieux environnemental peu foisonnant en Côte d'Ivoire, accentué par le nombre limité des affaires portées à l'office du juge⁴⁴, doit inciter le juge à sortir des sentiers battus pour s'aventurer sur des questions qui intéressent de plus en plus la conscience populaire.

Le rôle de la jurisprudence dans la construction d'un État de droit et dans la consolidation des droits de l'homme est crucial. En réalité, il n'existe pas d'État de droit sans la protection et la garantie des droits de l'homme⁴⁵. Cela va de pair avec la densité de l'activité du juge et la profusion des décisions qu'il rend. Cet objectif doit nécessairement être appliqué au domaine de l'environnement par le juge ivoirien au regard des enjeux nouveaux.

⁴² Extrait de la communication présentée par le juge Marcel Doua, alors substitut du procureur près du Tribunal de première instance de Bouaflé, à l'atelier du Réseau des juristes africains spécialistes de l'environnement de 2001, www.ifdd.francophonie.org/docs_prog03/pol_envir03/0103_Synerg_marr/Bibliographie/Rap_reseau_juristes.pdf.

⁴³ Nous avons dénombré seulement deux affaires en matière environnementale dans le *Recueil de jurisprudence pénale ivoirienne*, CNDJ, 2017. Il s'agit des jugements n° 226 du 14 mai 2014 et n° 464 du 12 novembre 2014 rendus par le Tribunal de première instance d'Abengourou.

⁴⁴ A. Gadjji, « L'accès à la justice entre quête, requête et conquête : quelques observations sur un droit fondamental à valoriser en Côte d'Ivoire », in F. Hourquebie (dir.), *Quel service public de la justice en Afrique francophone ?*, Bruxelles, Bruylant, 2013, pp. 95-121.

⁴⁵ J. Chevallier, *L'État de droit*, 4^e édition, Paris, Montchrestien, Les clefs politiques, 2003, p. 100.

L'ÉVOLUTION DE LA RÉPONSE PÉNALE AUX INFRACTIONS ENVIRONNEMENTALES DEVANT LES JURIDICTIONS JUDICIAIRES AU BÉNIN

Pulchérie DONOUMASSOU

Centre béninois de la recherche scientifique et de l'innovation

Résumé

La systématisation de la réponse pénale, à travers la diversification des mesures pénales et l'adoption d'un nouveau code pénal, a favorisé la réponse pénale aux infractions environnementales devant les tribunaux judiciaires au Bénin. La réponse pénale aux infractions environnementales, bien que mitigée, s'affermite de plus en plus au bénéfice de l'environnement, en dépit de son caractère encore très faible. Il reste à encourager l'insertion de la victime dans la procédure pénale, par l'indemnisation de son préjudice, ainsi que la remise en état pour assurer une restauration de l'environnement dégradé.

Mots clés : dispositions pénales ; réponse pénale ; évolution ; tribunaux judiciaires ; infraction environnementale.

Abstract

The systematization of the penal response, through the diversification of penal measures and the adoption of a new penal code, has favoured the penal response to environmental offenses before the courts of law in Benin. The penal response to environmental offenses, although mixed, is gaining ground for the benefit of the environment, despite its yet very weak character. The inclusion of the victim in the criminal proceedings remains to be encouraged, by compensating for their damage, along with rehabilitation to ensure the restoration of the degraded environment.

Keywords: *penal provisions; penal response; evolution; courts of law; environmental offense.*

Introduction

Dégrader la nature ou exploiter ses ressources jusqu'à épuisement prive l'homme d'un développement durable. Aussi est-il scientifiquement admis que la vie des hommes sur terre est étroitement liée à celle des autres espèces vivantes. La Déclaration de Stockholm sur l'environnement de 1972, dans son principe 2, énonçait que « les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin »¹. Rappelons que, dix années après, au sommet de la Terre en 1992, les États ont reconnu que « la Terre, foyer de l'humanité, constitue un tout marqué par l'interdépendance ».

Selon la lettre du principe 4 de la Déclaration de Stockholm², la responsabilité particulière de la sauvegarde de ce patrimoine est imputée à l'homme qui doit le conserver à tout prix à travers une planification pour le développement économique et par tous les moyens.

Un des moyens le plus utilisé pour protéger l'environnement reste le droit. Il demeure indispensable en ce sens qu'il soit étroitement lié à toute forme de protection. Sa force en tant qu'instrument de protection de l'environnement provient de sa capacité à intégrer un ensemble de données nécessaires à la formation d'un cadre juridique idoine.

Pour l'exprimer plus simplement, une gouvernance environnementale appelle en effet différentes actions concrètes dont celle du processus normatif. En ce sens, le principe 11 de la Déclaration de Rio de 1992 encourage les États à promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement et mettre en place des normes écologiques, objectifs et priorités adaptés pour la gestion de l'environnement. À cet effet, qu'il s'agisse du plan international comme national, des mesures ont été adoptées en termes de conventions internationales et de réglementations nationales en matière d'environnement.

Le Bénin s'est engagé dans la protection de l'environnement en ratifiant la plupart des accords multilatéraux environnementaux et a mis en place une réglementation environnementale très riche.

Mais la force de l'instrument juridique réside dans la nature des obligations qu'il contient et de la sanction des infractions. En d'autres termes, même si la force obligatoire de l'instrument juridique est évidente, seule la réponse pénale devant les tribunaux est révélatrice de son application ou de son efficacité.

Une recherche effectuée sur l'application du droit de l'environnement en 2013³ a démontré qu'il existe très peu de décisions consacrées à la conflictualité environnementale devant les tribunaux judiciaires au Bénin.

En effet, pendant longtemps, accéder à la justice au nom de la protection de l'environnement n'était pas chose aisée pour le citoyen béninois. Parallèlement, le juge judiciaire éprouvait

¹ <https://www.ldh-france.org/1972-DECLARATION-DE-STOCKHOLM-SUR/>.

² « L'homme a une responsabilité particulière dans la sauvegarde et la sage gestion du patrimoine constitué par la flore et la faune sauvages et leur habitat [...] ».

³ P. Donoumassou, *Application du droit de l'environnement au Bénin*, thèse de doctorat unique, Université d'Abomey-Calavi, 2013, 506 p.



des difficultés pour faire valoir le droit de chacun au respect des dispositions protégeant l'environnement et à l'application du droit de l'environnement du fait, d'une part, de l'éparpillement des infractions dans plusieurs textes spécifiques et, d'autre part, de la nature complexe des infractions environnementales. Et pourtant une telle affirmation a de quoi surprendre lorsqu'on sait l'engagement du Bénin dans la protection de l'environnement.

Depuis 2018, la réforme de la politique pénale au Bénin a fortement influencé l'application du droit de l'environnement et nous amène à réfléchir sur l'évolution de la réponse pénale aux infractions environnementales devant les juridictions judiciaires. L'objectif est de faire ressortir les facteurs du cadre juridique pénal qui favorisent la réponse pénale (1) et leurs implications à travers une étude des décisions de justice (2).

1. Les facteurs favorables à la systématisation de la réponse pénale

1.1. Les facteurs juridiques d'une réponse pénale

Plusieurs arguments militent en faveur de l'évolution de la prise en charge des infractions environnementales.

Premièrement, la constitutionnalisation du droit de l'homme à un environnement sain et la définition des bases de la politique environnementale. En effet, selon l'article 27 de la Constitution⁴ : « Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement ». Cette constitutionnalisation fait du droit à l'environnement sain un principe directeur de la politique environnementale de l'État, qui devra fonder les réponses pénales aux infractions environnementales.

Contrairement à l'affirmation de Maurice Kamto selon laquelle « le droit de l'environnement a pendant longtemps souffert d'un manque de réflexe conditionné des juristes qui consiste à aborder les problèmes nouveaux à l'aide d'ustensiles juridiques et de moyens théoriques disponibles plutôt que de forger de nouveaux concepts et de nouvelles approches »⁵, le Bénin a constitutionnalisé le droit de l'homme à un environnement sain dès 1990, tandis que la France ne l'a intégré qu'en 2005⁶, la Belgique et la Suisse respectivement dans les révisions constitutionnelles de 1994 et 1999.

La loi n° 1998-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin a défini les bases de la politique environnementale et organisé sa mise en œuvre en application des articles 27, 28 et 98 de la Constitution. Des textes réglementaires ont été pris en matière, entre autres, de bruit, de pollution atmosphérique, de pollution de l'eau, de gestion des déchets solides et liquides, de protection de la couche d'ozone, de gestion des produits chimiques, de lutte contre les changements climatiques et la désertification et de protection de la biodiversité. Mais il faut souligner que ces textes sont marqués par l'indétermination de leurs dispositions qui rend malaisée leur application par les tribunaux judiciaires.

⁴ Loi n° 90-032 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin.

⁵ M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, EDICEF/AUPELF, 1996, p. 19.

⁶ J. Morand-Deville, « L'environnement dans les constitutions étrangères », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 43, avril 2014.

C'est pourquoi la doctrine s'attache parfois à souligner le caractère inutile⁷ ou illusoire⁸ de la constitutionnalisation du droit à l'environnement. Mais telle n'est pas notre opinion sur la question.

Par ailleurs, la loi sur l'organisation judiciaire au Bénin⁹ fonde la compétence pour connaître des atteintes à l'environnement dans le respect de la trilogie : juridictions de première instance, appel, pourvoi en cassation.

Deuxièmement, « les capacités de régénération et de reproduction de la nature sont [...] limitées et, passée cette limite, il n'existe aucun procédé technique permettant de restaurer le milieu : à un certain stade, la destruction d'éléments naturels ou la modification du milieu est définitive »¹⁰. C'est la raison qui fonde, au Bénin, l'élévation des ressources naturelles et environnementales au rang de « valeur juridique écologique »¹¹, de sorte qu'une pénalisation directe puisse intervenir dès leur dégradation.

Troisièmement, la nette évolution du code pénal est susceptible de favoriser la réponse pénale aux infractions environnementales. Le chapitre V (articles 846 à 930) du titre II de la loi n° 2018-16 du 4 juin 2018 portant code pénal en République du Bénin a considérablement amélioré le cadre juridique en rassemblant la plupart des infractions et sanctions éparpillées dans les lois sectorielles. Il faut considérer que l'idée de consacrer un chapitre spécifique aux infractions environnementales ambitionne d'assurer l'efficacité de la réponse pénale, et mieux, accorde le primat à l'intervention efficiente du ministère public dans la mise en œuvre du droit de l'environnement à travers la résolution des problèmes écologiques.

Enfin, les cas d'atteintes à l'environnement sont multiformes et exponentiels au Bénin et peuvent « remettre en cause certaines prérogatives reconnues à l'homme par l'ordre naturel et l'ordre juridique. C'est le cas du droit à la vie, du droit à l'alimentation, du droit au logement, du droit à la santé »¹², comme l'affirme Pacifique Manirakiza.

Incontestablement, les leviers mis en place par la réglementation environnementale imposent une réponse pénale pour assurer l'efficacité¹³ du droit de l'environnement. Aussi ont-ils consisté à supprimer certains facteurs limitants du droit de l'environnement.

⁷ O. Carton, « De l'inutilité d'une constitutionnalisation du droit de l'environnement », *Les Petites Affiches*, n° 175, 2 septembre 2005, pp. 3-10.

⁸ A. Capitani, « La Charte de l'environnement : un leurre constitutionnel ? », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 63, 2005, pp. 494-516.

⁹ Loi n° 2001-37 du 27 août 2002 portant organisation judiciaire en République du Bénin, modifiée et complétée par la loi n° 2016-15 du 28 juillet 2016, puis modifiée et complétée par la loi n° 2018-13 du 2 juillet 2018.

¹⁰ P. Jourdain, « Le dommage écologique et sa réparation », in B. Dubuisson et G. Viney (dir.), *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 154.

¹¹ Articles 49, 19 et 24 de la loi-cadre sur l'environnement.

¹² P. Manirakiza, « La protection des droits de l'homme à l'ère de l'industrie extractive en Afrique », *Criminologie*, 49/2, 2016, p. 115.

¹³ Qui consiste à comparer les résultats avec les moyens mis en œuvre, l'efficacité des mesures entreprises consistant à appréhender les résultats obtenus par rapports aux objectifs recherchés.

1.2. La suppression des facteurs limitants

Le droit colonial qu'appliquait le Bénin en matière pénale n'avait pas du tout intégré les infractions environnementales. Corrélativement, les expressions « atteintes à l'environnement », « dommage écologique » ou « dommage environnemental » étaient quasi absentes des décisions du juge judiciaire.

La réponse pénale a émergé dans les années 1990¹⁴ pour tenter de limiter le nombre des classements sans suite. Son objectif est de démontrer que le droit fonctionne bien dans un État de droit et que les victimes des infractions les portent à la connaissance de l'autorité judiciaire. La réponse pénale systématise en quelque sorte la réparation.

Cette réponse, qui n'est rien d'autre que la répression en matière pénale, a un effet très dissuasif en matière d'environnement. En effet, les atteintes à l'environnement, quels que soient leur nature, leur origine ou le lieu où elles apparaissent, qu'elles soient délibérées ou accidentelles, représentent une menace qu'il convient que le juge pénal sanctionne, surtout lorsqu'elles sont provoquées par des comportements volontaires ou de graves négligences.

Pour faciliter la tâche au juge, le droit pénal environnemental, à l'instar du droit pénal général, a préconisé un double degré d'actions : fixer l'interdit d'une part et sanctionner le coupable de la violation des interdits d'autre part.

S'agissant des infractions environnementales, le code pénal de 2018 les a mieux précisées, recensées et déterminé les peines y afférentes, réduisant ainsi l'indétermination des infractions relevée ci-dessus.

En effet, la loi n° 1998-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement, dans son titre VI relatif aux sanctions, a énuméré au chapitre III les infractions et leurs incriminations, encadrant les infractions environnementales à travers dix principales dispositions.

L'article 115, par exemple, punit d'une amende de 200 000 à 2 000 000 FCFA et d'une peine d'emprisonnement d'un à cinq mois le contrevenant aux dispositions relatives aux eaux continentales. Cette disposition non seulement ne précise pas l'infraction mais la limite du moment où les infractions aux eaux continentales peuvent varier de la contravention au délit ou encore au crime.

L'article 116, quant à lui, combine la pollution de l'atmosphère et la pollution par le bruit en les soumettant à une même amende allant de 100 000 à 2 000 000 FCFA et à une peine d'emprisonnement de 12 à 36 mois. Par ailleurs, l'article 116 élargit son champ à la disposition de l'article 48 qui institue une mise en demeure que le ministre de l'Environnement doit délivrer à toute personne responsable d'émissions polluantes, au-delà des normes fixées, aux fins de se conformer à la réglementation.

¹⁴ S. Grunvald, « La diversification de la réponse pénale : approche du point de vue des victimes », *Droit et société*, n° 88, 3/2014, pp. 649-664.

L'analyse des dispositions des articles 115 et 116 de la loi-cadre sur l'environnement montre une imprécision des infractions, mais aussi une incohérence dans l'article 116 avec sa référence à l'article 48.

Le code pénal de 2018 a corrigé ces imperfections en spécifiant les infractions et en les dissociant. Ainsi, l'article 850 traite de la pollution de l'air et des peines y afférentes, tandis que l'article 853 traite des nuisances acoustiques et de leur sanction.

Ce code pénal a le mérite d'avoir rassemblé toutes les infractions affectant l'environnement prévues dans les lois spécifiques, notamment dans les secteurs de l'agriculture, des pêches, des ressources en eau, des ressources floristiques et fauniques, de l'énergie, des mines et de la mer.

Par ailleurs, les nombreuses interférences entre la loi-cadre sur l'environnement et les infractions environnementales prises en compte par les secteurs transversaux de l'environnement se sont vues soldées.

Il apparaît également comme un miroir des valeurs reconnues dans le contexte du développement durable, en ce sens qu'il sanctionne toute transgression des interdictions par des peines dans tous les secteurs relevant du développement durable.

Au Bénin, la Cour suprême se trouve au sommet de l'ordre judiciaire, qui comprend les cours d'appel, les tribunaux de première instance et les tribunaux de conciliation¹⁵.

Depuis 2002, d'importantes innovations ont été apportées à l'organisation judiciaire béninoise par la loi n° 2001-37 du 27 août 2002, notamment la modification de la carte judiciaire des tribunaux, avec la création de 28 tribunaux. Ce passage de 8 à 28 tribunaux de première instance améliore la répartition des tribunaux sur le territoire, rapproche les tribunaux des justiciables et, par conséquent, facilite l'accès des populations à la justice environnementale. Mais comment impacte-t-il la réponse pénale ?

2. Une diversification de la réponse pénale

2.1. Les mesures alternatives favorables à la réponse pénale

Les modalités de la réparation des conflits devant les tribunaux prennent différentes formes de nos jours en raison de la diversification des modes de traitement des incriminations. Cette extension de la marge de manœuvre du procureur repose sur des règles internationales et nationales.

Sur le plan international, les peines alternatives sont recommandées par les « Règles minima des Nations Unies » (Règles de Tokyo¹⁶). Elles sont susceptibles d'être prononcées à tous les stades de la procédure pénale, de la phase de l'enquête de police jusqu'à celle de l'exécution de la peine, en passant par l'instruction préparatoire et le jugement.

¹⁵ A. N. Gbaguidi et W. Kodjo-Kpakpassou, *Introduction au système juridique et judiciaire du Bénin*, GlobalLex, 2009, mise à jour par G. Aïvo et L. H. Hounsa, 2019.

¹⁶ Ces règles minimales ont été examinées pour la première fois au 7e Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et la justice pénale et ont ensuite été adoptées par l'Assemblée générale de l'ONU dans sa résolution 45/110 du 14 décembre 1990.



En ce sens, aux termes de la règle 2.1 des « Règles de Tokyo », « les dispositions pertinentes des présentes Règles s'appliquent à toutes personnes faisant l'objet de poursuites judiciaires, d'un procès ou de l'exécution d'une sentence, à tous les stades de l'administration de la justice pénale ».

Le Bénin, à l'instar du Cameroun¹⁷, a non seulement intégré ces règles, mais a également précisé l'étape de leur usage. L'article 39 de la loi n° 2018-16 du 4 juin 2018 portant code pénal de la République du Bénin dispose en effet que « lorsque la loi le prévoit, un crime ou un délit peut être sanctionné d'une ou de plusieurs peines complémentaires [...] ».

Les mesures alternatives et complémentaires sont ainsi limitées au seul stade du jugement et permettent au juge de déclarer la culpabilité de l'auteur et de prononcer une peine alternative en lieu et place des sanctions classiques que constituent l'amende et l'emprisonnement. De plus, le tribunal peut ordonner, le cas échéant, sous astreinte, toute mesure appropriée de réhabilitation ou de remise en état. L'article 859 dispose dans ce sens que « dans les cas visés à l'article 858 ci-dessus, le tribunal peut condamner le contrevenant à restaurer les lieux pollués ».

Comme le souligne Laura Aubert, « le législateur a ainsi justifié l'introduction des procédures alternatives aux poursuites par la double volonté de systématiser et diversifier la réponse pénale »¹⁸.

Enfin, la transaction est une mesure prévue par la loi-cadre sur l'environnement, à laquelle le juge peut recourir avant et pendant le procès. L'article 108 dispose en effet que « lorsque le cas est prévu par la loi et les règlements, les délits et infractions en matière d'environnement peuvent faire l'objet de transactions avant ou pendant jugement ».

Selon l'article 7, alinéa 2 du code de procédure pénale, « l'action publique peut en outre s'éteindre par transaction lorsque la loi en dispose expressément [...] ».

Toutes ces mesures ont été prévues pour faciliter la tâche aux tribunaux judiciaires et, selon Adalberto Carim Antonio, « une multitude d'études indique un faible taux de récidive chez les délinquants condamnés à des peines alternatives en comparaison de ceux qui ont été soumis au processus traditionnel d'emprisonnement »¹⁹.

Au bout du compte, l'efficacité de la réponse dépend de l'usage que fait le juge répressif de ces mesures.

2.2. L'affermissement de la réponse pénale devant les tribunaux judiciaires

Selon l'alinéa premier de l'article 2 de la loi n° 2012-15 du 30 mars 2012 portant code de procédure pénale en République du Bénin, « l'action civile en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention appartient à tous ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction ».

¹⁷ Article 26-1 (2) de la loi n° 2016-007 du 12 juillet 2016 portant code pénal de la République du Cameroun.

¹⁸ L. Aubert, « Systématisme pénal et alternatives aux poursuites en France : une politique en trompe-l'œil », *Droit et société*, n° 74, 2010, pp. 17 s.

¹⁹ A. C. Antonio, *Les peines alternatives dans le monde*, thèse de doctorat, Université de Limoges, 2011, p. 11.

L'article 3 va plus loin en précisant que, même en cas de renonciation à l'action civile, l'exercice de l'action publique ne peut s'arrêter ni être suspendu de plein gré.

Pendant longtemps, le procureur avait le choix de poursuivre la victime ou de classer l'affaire sans suite. Mais la constitutionnalisation du droit à l'environnement et la spécification des infractions environnementales lui imposent de nos jours un comportement autre qu'un classement sans suite.

Si dans les pays développés, comme la France, le taux de réponse pénale est devenu l'indicateur de la performance de la justice²⁰, la situation n'est pas identique au Bénin qui ne dispose pas encore de statistiques en la matière.

Dans le cadre de cet article, les décisions rendues de 2017 et de 2018 – un total de 345 – ont été étudiées dans deux tribunaux : celui de Cotonou et celui de Lokossa.

Le choix du tribunal de première instance de Cotonou a été fait pour deux raisons essentielles : premièrement, Cotonou est la commune qui accueille les populations venant de tous horizons et donc soumise à une forte pression environnementale ; deuxièmement, l'engagement poussé du procureur du tribunal de première instance dans la défense de l'environnement justifie notre choix.

Quant au tribunal de Lokossa, il a été ciblé pour la continuité des recherches effectuées en 2013 dans le cadre de l'application du droit de l'environnement en République du Bénin, qui n'y a révélé que des classements sans suite.

Sur les 345 décisions de justice étudiées, le tribunal de Cotonou en a enregistré 56 relatives à l'environnement, tandis que celui de Lokossa en a enregistré 16.

À Cotonou, les infractions répertoriées sont variables : nuisances acoustiques, pollution atmosphérique et par les déchets, émondage des arbres. À Lokossa, la dégradation du sol par l'exploitation des carrières, la pollution atmosphérique et les autres formes de pollution, la coupe des arbres, sont les principales infractions répertoriées. Il faut préciser que la transaction a été, à 75 %, la réponse pénale apportée aux infractions. Nous avons relevé 10 condamnations à des peines d'emprisonnement ferme, variant de trois à douze mois, en matière environnementale.

Les procédures de transaction sont très présentes dans ces deux tribunaux, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'elles sont recommandées dans les domaines des forêts, de la faune, de la pêche, des ressources en eau et pour faire cesser la pollution. Les polices spéciales sont sollicitées, ainsi que les services déconcentrés, pour faciliter la transaction. C'est ainsi que le procureur du tribunal de première instance de Lokossa a préconisé en 2017, pour une plainte révélant un concours de trois infractions, sa gestion transactionnelle souple par la police environnementale²¹.

²⁰ « Il reflète la proportion d'affaires poursuivables ayant connu une suite quelle qu'elle soit. Celui-ci est passé de 74,8 % en 2004 contre 85,4 % en 2008 ; à 88,4 % en 2010. Quant au nombre de classements secs, il n'a cessé de chuter, signe de l'objectif atteint, passant de 366 414 en 2004 à 219 520 en 2008 à 163 039 en 2010, soit un taux de 11,6 % » : M. Giacoppeli, « Les procédures alternatives aux poursuites. Essai de théorie générale », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, n° 3, 2/2012, pp. 505-521.

²¹ Rapport trimestriel d'activité de la direction départementale du cadre de vie et du développement durable, avril 2017, p. 8.



Par ailleurs, il a été révélé que les services déconcentrés de l'État mobilisent les polices spéciales en vue d'obtenir des réponses aux infractions environnementales.

Pour les procureurs des deux tribunaux, l'orientation est faite en tenant compte de la présence d'une victime de l'infraction, de l'ampleur et de la nature du préjudice. « La réponse pénale des acteurs judiciaires doit être consécutive à toute infraction environnementale commise indépendamment du résultat dommageable »²². En effet, le seul manquement à la réglementation réalise l'infraction punissable. Par conséquent, que l'infraction entraîne ou non une atteinte effective à l'environnement, la machine de la réponse pénale doit être mise en marche par les acteurs judiciaires.

La diversification de la réponse pénale s'étant édiflée sur des impératifs de systématisation et de célérité de la réaction de l'autorité judiciaire à l'infraction commise, le procureur de Cotonou opte pour la comparution immédiate. Les critères principaux retenus par le parquet pour s'orienter vers cette option sont la gravité du fait reproché et la qualité de récidiviste du mis en cause, sans que l'implication d'une victime ne soit décisive.

Pour la seule journée du mercredi 21 novembre 2018, 24 contrevenants ont été auditionnés par le procureur de Cotonou et placés sous mandat de dépôt. Les faits reprochés aux prévenus étaient relatifs à l'incivisme et à la pollution de l'environnement (vidange des fosses septiques dans les caniveaux et dépôt d'ordures ménagères sur les voies publiques).


Par ailleurs, des enquêtes ont été menées auprès d'une vingtaine d'acteurs judiciaires. Quinze d'entre eux ont exprimé leur embarras à dire le droit applicable en matière de préjudices strictement environnementaux et, surtout, à déterminer la consistance et l'étendue du dommage. Il est vrai que la qualification précise de l'infraction et la détermination de son auteur constituent des sources de controverses doctrinales et jurisprudentielles qui illustrent la difficulté du juge pénal béninois à apporter des réponses aux infractions environnementales.

Conclusion

Pendant longtemps, les infractions environnementales ont été classées sans suite quand elles n'étaient pas susceptibles de poursuite, soit parce qu'elles ne tombaient pas sous le coup d'une loi précise ou connue, soit parce que le responsable restait inconnu, soit encore parce que les éléments de preuves étaient voués à l'échec.

L'avènement du nouveau code pénal en 2018 a permis de rassembler les incriminations qui étaient auparavant fragmentées, formant un droit pénal de l'environnement béninois moins dispersé et plus précis sur les alternatives aux poursuites. La loi pénale, dans son contenu actuel, facilite la tâche au juge dans la réponse pénale aux atteintes à l'environnement, même si les sanctions qu'elle prévoit restent peu satisfaisantes à notre avis. La certitude reste qu'elles sont de plus en plus utilisées par les tribunaux pour réprimer les délinquants environnementaux, en dépit du caractère insuffisant des décisions rendues par rapport aux infractions effectivement commises. De plus, les peines prononcées sont peu dissuasives, notamment au regard de la modicité des amendes, et le juge n'a pas encore recours aux mesures de remise en état.

²² Propos du procureur Mario Metonou recueillis le 12 février 2020 au tribunal de Cotonou.



La réponse pénale, bien que mitigée et en dépit de son caractère encore très faible, s'affermite de plus en plus au bénéfice de l'environnement. Toutefois, la place de la victime dans la procédure pénale, focalisée sur l'indemnisation de son préjudice, est restée très réduite dans les décisions étudiées.

L'INSTITUTION JUDICIAIRE PÉNALE À L'AUNE DE LA COMPLEXITÉ DU SYSTÈME RÉPRESSIF DES ATTEINTES ENVIRONNEMENTALES EN DROIT CAMEROUNAIS

Fabrice Roland BIKIE et Natacha Hermine NGO NLEP-BODIONG

Chargés de cours à la Faculté des sciences juridiques et politiques
Université de Yaoundé II

Résumé

La préservation de l'environnement apparaît, en contexte camerounais, comme un impératif catégorique en raison de l'option pour la constitutionnalisation du droit à un environnement sain. Entre hésitations et contradictions, une réflexion sur la validité du système de répression des atteintes environnementales dévoile des lacunes inhérentes à chaque institution de contrôle. Le choix d'une « administrativisation » du contentieux environnemental, n'admettant l'intervention du juge répressif que de manière subsidiaire, est une contradiction au regard de l'importance de l'environnement. Un changement qui confierait principalement le contrôle du respect des obligations environnementales au juge pénal est souhaité.

Mots clés : environnement ; juge pénal ; transaction.

Abstract

Preserving the environment appears, in the Cameroonian context, to be a categorical imperative because of the option for the constitutionalization of the right to a healthy environment. Between hesitations and contradictions, a reflection on the validity of the repressive system of environmental damage reveals gaps inherent in each control institution. The choice of an "administrativisation" of environmental litigation, while admitting the intervention of the criminal judge only in the alternative, is a contradiction in terms of the importance of the environment. A desirable change would be to entrust the control of compliance with environmental obligations mainly to the criminal judge.

Keywords: environment; criminal judge; transaction.

Introduction

La réforme intervenue le 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972¹ apparaît comme un tournant décisif dans la modernisation des institutions au Cameroun. Au cœur de la dialectique issue des dynamiques d'ordre et de liberté², le constituant, à la recherche de la légitimité de son système juridique, clarifie le régime des instruments juridiques internationaux relatifs aux droits de l'homme. Il leur reconnaît une valeur constitutionnelle³ et, dans la foulée, affirme le droit « constitutionnel » à un environnement sain. L'environnement s'entend de « l'ensemble des éléments naturels ou artificiels et des équilibres biogéochimiques auxquels ils participent, ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines »⁴. De cette définition légale, il se dégage deux observations majeures : la première est l'hétérogénéité des valeurs environnementales, la seconde est leur importance capitale dans l'avenir et l'existence de l'humanité. Cette bi-dimensionnalité va largement influencer les règles de gestion des ressources à des niveaux soutenables. La formation du droit de l'environnement va donc se faire de manière erratique au gré des contingences et des variations consubstantielles à la notion d'environnement elle-même et, surtout, des contraintes qui pèsent sur sa mise en œuvre⁵. En effet, le processus de juridicisation de l'environnement va connaître au Cameroun, dans sa matérialisation, la mise en place de plusieurs normes dont les prescriptions de nature diverse seront assorties de sanctions issues de divers mécanismes de régulation. La rencontre entre le droit et l'environnement, en tant que droit fondamental ou intérêt supérieur, va conduire à l'élaboration d'une politique environnementale empreinte de complexité. Présentée comme un nouveau « réalisme », la complexité du droit est l'expression du rejet de l'unidimensionnalité ou du monisme qui garantissent, certes, la validité formelle du système de droit, mais n'assurent pas toujours sa validité axiologique ou empirique⁶. Ainsi, en droit de l'environnement, la complexité est tantôt normative, tantôt disciplinaire. Concrètement, il faut souligner que la protection de l'environnement fait intervenir aussi bien des mécanismes non juridictionnels que juridictionnels adossés sur une multiplicité de disciplines, dont le droit constitutionnel de l'environnement, le droit civil de l'environnement, le droit pénal de l'environnement, etc. Ce foisonnement de sources de responsabilité en droit de l'environnement aboutit à un brouillage des mécanismes de contrôle dont l'institution judiciaire répressive semble faire les frais. Nous nous posons la question de savoir quelle est la place du juge pénal au sein des alternatives offertes par le système punitif en droit de l'environnement ?

¹ Loi n° 2008/001 du 14 avril 2008 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi n° 96/06 du 18 janvier 1996 portant révision de la constitution du 2 juin 1972.

² R. De Gouttes, « Droit pénal et droits de l'homme », *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 2000, pp. 133 et s.

³ A. Minkoa She, *Droits de l'homme et droit pénal au Cameroun*, Paris, Economica, 1999, pp. 16 et s.

⁴ Art. 4 (k) de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

⁵ S. Doumbé-Billé, « La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 2005, pp. 11 et s.

⁶ M. Delmas-Marty, « Préface : La tragédie des trois C », in M. Doat, J. Le Goff et Ph. Pédrot (dir.), *Droit et complexité. Pour une nouvelle intelligence du droit vivant*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007, <https://docplayer.fr/24559819-Le-droit-et-la-complexite-preface-la-tragedie-des-trois-c-par-mireille-delmas-marty-professeur-au-college-de-france.html>.



Le traitement punitif réservé aux atteintes environnementales met en évidence le fait que le pouvoir de sanction accordé à l'administration amenuise l'intervention pénale (1) et qu'il faille alors, en raison de la préciosité des valeurs environnementales, restaurer l'autorité du juge répressif dans ses fonctions de premier ordonnateur des valeurs sociales (2).

1. L'intervention du juge répressif dans le contentieux environnemental : entre hésitations et choix de politique criminelle

L'analyse des rapports entre les acteurs de la lutte contre la délinquance environnementale dévoile clairement un repli du système pénal consécutif aux perturbations du champ pénal (1.1) et à la déjudiciarisation consacrée en dehors du système pénal (1.2).

1.1. Les difficultés d'action liées aux perturbations du champ pénal

La remise en cause de la rationalité pénale moderne dans la réponse aux atteintes environnementales résulte des contradictions de l'hyperinflation législative (1.1.1) et des spécificités d'une rationalité incriminatrice atypique, peu propices à l'intervention effective et, partant, efficace du juge répressif (1.1.2).

1.1.1. L'impact de l'inflation législative sur l'intervention du juge répressif en matière environnementale

L'ordre public environnemental mobilise plusieurs instruments et mécanismes au service de la défense de l'environnement. Ces derniers sont appelés à garantir aussi bien le respect des mesures administratives que des prescriptions pénales dans le cadre d'une coexistence pluridisciplinaire constituée du droit administratif, du droit civil et du droit pénal.

L'accroissement des normes environnementales⁷ est tel qu'il apparaît aujourd'hui difficile de maîtriser la banque de données juridiques propres à la matière. Il se développe un principe de progression géométrique⁸ dont la cohérence et même la pertinence ne sont pas garanties et ceci, au détriment de l'autorité judiciaire pénale qui perd son impérium traditionnel en matière de régulation des rapports sociaux. Deux préoccupations majeures sont ici à relever quant à l'impact de ce choix sur la rationalité pénale : il s'agit de l'atténuation du principe de la légalité et de la dévalorisation de la loi pénale comme facteur de cohésion sociale.

Les exigences de la légalité de la répression butent sur le foisonnement et la fragmentation des normes⁹ issues d'une pénalisation croissante des atteintes à l'environnement. Il se pose alors une double préoccupation de prévisibilité et d'imbrication, conséquence d'un déficit de codification provoqué par un désordre des réglementations spéciales en droit pénal de l'environnement¹⁰.

⁷ La stratégie diversifiée en matière de protection de l'environnement se décline en plusieurs textes législatifs et réglementaires dont les principaux sont : la constitution, le code pénal, la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, la loi n° 94/1 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, la loi n° 98-5 du 14 avril 1998 portant régime de l'eau, etc.

⁸ M. Delmas-Marty, *Le flou du droit*, Coll. les voies du droit, Paris, PUF, p. 33 et s.

⁹ M. Delmas-Marty, « Préface : La tragédie des trois C », *op. cit.*

¹⁰ V. Jaworski, « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *Les Cahiers de droit*, vol. 50, n° 3-4, septembre-décembre 2009, pp. 898 et s.

La dévalorisation de la norme pénale comme facteur de cohésion sociale heurte la fonction de communication de la norme, qui permet d'en garantir la validité axiologique et donc la légitimité de sorte à asseoir son symbolisme dans la société. En raison de l'éclatement des sources du droit pénal de l'environnement, il arrive que le juge méconnaisse les règles en la matière. De plus, la tendance à trop pénaliser finit par rendre difficile l'activité de qualification judiciaire. L'on assiste par exemple à une superposition des lois environnementales qui crée des concours de qualification à l'intérieur desquels le juge finit par se perdre. Une lecture croisée des dispositions de l'article 261 du code pénal sur la pollution et de l'article 82 de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement pose un véritable souci de cohérence. L'article 261 dispose : « est puni d'un emprisonnement de quinze jours à six mois et d'une amende de cinq mille à un million de francs ou de l'une de ces deux peines seulement, celui qui par son activité : a- pollue une eau potable susceptible d'être utilisée par autrui ; ou b- pollue l'atmosphère au point de la rendre nuisible à la santé publique » ; l'article 82 de la loi-cadre dispose quant à lui : « 1- Est punie d'une amende d'un million à cinq million de FCFA et d'un emprisonnement de six mois à un an ou de l'une de ces deux peines, toute personne qui pollue, dégrade les sols et sous-sols, altère la qualité de l'air ou des eaux [...] ».

Lorsqu'on décrypte ces deux dispositions, on voit très bien que les valeurs sociales protégées se recourent et que, curieusement, les sanctions ne sont pas les mêmes.

1.1.2. L'influence de la mésestimation des valeurs environnementales sur l'intervention du juge répressif

La constitutionnalisation, entendue comme le processus par lequel le pouvoir constituant intègre dans la constitution des matières qui jusque-là étaient restées en dehors, est apparue comme l'option politique majeure de la réforme constitutionnelle du 18 janvier 1996. Par le procédé qu'il convient de qualifier de « constitutionnalisation centripète »¹¹, le bloc de constitutionnalité fait du droit à un environnement sain un droit fondamental de l'homme¹². Seulement, il existe un curieux contraste, voire un véritable paradoxe, entre la volonté proclamée d'assurer un contrôle vigoureux des normes environnementales et le dispositif de sanction des violations des prescriptions environnementales. Cette dernière affirmation tient au moins à deux préoccupations.

La première est le silence de la constitution sur l'importance du droit pénal dans la répression des atteintes environnementales. L'on remarque bien qu'en dehors de l'évocation faite dans le préambule du droit à un environnement sain, le législateur n'en fait plus cas nulle part ailleurs. Il eût été capital d'envoyer un message fort à tous ceux qui prendraient des libertés avec les valeurs environnementales en y affirmant la pénalisation des atteintes. Si l'on considère que l'environnement est le milieu de vie, le socle de la vie de l'homme¹³, comment comprendre que le pouvoir constituant n'ait pas songé à souligner au plus haut le paravent répressif qui le préserve ? D'autant plus que le droit pénal a vocation à prohiber les actions que l'on considère en général suffisamment mauvaises eu égard à l'étendue du préjudice, de l'atteinte

¹¹ A. Minkoa She, *Droits de l'homme et droit pénal au Cameroun*, op. cit., pp.17 et s.

¹² J.-C. Tcheuwa, « Les préoccupations environnementales en droit positif camerounais », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 2006, p. 26.

¹³ Art. 2 (2) de la loi-cadre.



aux valeurs fondamentales, etc¹⁴. Cette insignifiance attachée aux valeurs environnementales atteint son paroxysme à travers le choix d'une rationalité incriminatrice critiquable. Pour ce qui concerne la rationalité incriminatrice consacrée en droit pénal de l'environnement, le constat malheureux est celui de l'option pour une intervention du juge principalement pour assurer le respect de la norme extra-pénale. Ainsi, il doit faire face à la flexibilité et à la discrétionnarité réglementaires¹⁵. Cette « administrativisation »¹⁶ du droit pénal est une profonde remise en cause de ses fonctions pédagogique et symbolique et révèle les limites d'une pénalisation incomplète¹⁷. La conséquence en est l'appauvrissement de l'ordre public pénal environnemental, qui emporte amputation des poursuites pénales. Ainsi, c'est l'administration qui définit les interdits et les dérogations y afférentes au point de faire obstacle à l'action du juge, qui pourrait buter sur ses « permissions »¹⁸.

1.2. La déjudiciarisation consacrée en dehors du système pénal

Au centre des techniques caractéristiques du repli du système pénal se trouve la déjudiciarisation qui, au lieu de décriminaliser, ou de dépénaliser, transforme l'infraction en prohibition réglementaire. Dans le cadre de la sanction des atteintes à l'environnement, le juge répressif n'apparaît aucunement comme l'acteur d'appoint (1.2.1), ce qui traduit la priorité accordée aux considérations d'ordre économique (1.2.2).

1.2.1. La prégnance des modes alternatifs à la justice pénale

Traditionnellement, le recours aux modes alternatifs à la justice pénale est justifié entre autres par la nécessité de « déprisonniation » dans les hypothèses portant moins gravement atteinte à l'ordre social¹⁹. En droit de l'environnement, l'admission de ces modes de gestion du contentieux est consécutive au constat d'échec de la répression pénale, qui serait lourde, tatillonne, inefficace et donc contreproductive. Textuellement, toutes les lois régissant le domaine environnemental, en guise de voies alternatives de règlement du litige, consacrent la transaction et l'arbitrage²⁰.

¹⁴ J. Pradel, *Droit pénal comparé*, Paris, Dalloz, 2^e éd., 2002, p. 168.

¹⁵ M. Ylönen, « Les atteintes à l'environnement. Les difficultés que rencontre la société moderne à les sanctionner », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 83-84, 1999, pp. 195-201.

¹⁶ Cette expression renvoie à la tendance des normes et décisions pénales à devenir accessoires aux normes et fonctions administratives.

¹⁷ En réalité, l'abondance des infractions réglementaires crée forcément une faiblesse constante du principe de la légalité des incriminations sur le plan substantiel mais révèle également, sur le plan processuel, une déjudiciarisation du contentieux environnemental.

¹⁸ L'article 4 de la loi portant régime de l'eau dispose : « (1) Sont interdits les déversements, écoulements, jets, infiltrations [...] ». Dans un second temps, l'alinéa (2) vient jeter le trouble en consacrant des dérogations dont les contours ne sont jamais précisés en disposant : « Toutefois, le Ministre chargé de l'Eau peut, après enquête et avis des autres Administrations concernées, autoriser [...] ».

¹⁹ N. H. Ngo Nlep, *Les peines alternatives introduites par la loi camerounaise n° 2016/007 du 12 juillet 2016 portant code pénal : un instrument de politique criminelle*, novembre 2018, pp. 6 et s, <http://afrilex.u-bordeaux4.fr/les-peines-alternatives.html>.

²⁰ Art. 22 et s. de la loi portant régime de l'eau ; art. 146 de la loi portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ; art. 91 et s. de la loi-cadre.

S'agissant de la transaction, l'article 91 de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement dispose : « les administrations chargées de la gestion de l'environnement ont plein pouvoir pour transiger ». Cette procédure donne la latitude aux administrations intéressées de proposer à l'auteur d'une infraction, dans le respect de certaines conditions, de ne pas déclencher de poursuites pénales à son encontre moyennant le paiement d'une somme d'argent au profit de l'État. Ainsi, la transaction nous incline à revenir sur son déroulé et sur ses effets.

L'analyse de sa mise en œuvre révèle que cette voie n'est possible qu'avant l'ouverture de toute procédure judiciaire, sous peine de nullité²¹, et est dirigée par les administrations. C'est une particularité du système camerounais car, en France, la transaction en matière environnementale implique l'accord du ministère public²². Il faut également souligner que le domaine de la transaction en cas d'atteinte environnementale est bien vaste. On serait même tenté de dire que toutes les infractions sont susceptibles de transaction, exception faite, en matière de faune, des atteintes aux espèces protégées de la classe A²³.

Pour ce qui concerne les effets de la transaction, les articles 62 (1)-f du code de procédure pénale et 146 (2) de la loi portant régime des forêts, de la faune et de la pêche en font une cause d'extinction de l'action publique. Notons par ailleurs que la transaction n'étant pas une condamnation, elle n'apparaît pas sur l'extrait de casier judiciaire délivré aux particuliers. La transaction n'a d'effet qu'à l'égard de celui qui l'a conclue. Le coauteur n'en tire pas de bénéfices. *Quid* de l'arbitrage ?

L'arbitrage est une institution qui permet aux parties d'éviter que leur litige ne soit tranché par le juge étatique en adhérant à une convention d'arbitrage par laquelle elles s'en remettent au juge privé pour régler leur différend²⁴.

Désigné par les parties, l'arbitre statue dans le cadre des pouvoirs précisés dans la convention d'arbitrage, qui peut résulter soit d'une clause d'arbitrage soit d'un compromis d'arbitrage. Il faut tout de même observer que c'est une institution assez vaguement exprimée²⁵ dans la législation camerounaise.

1.2.2. La prédominance de la logique économique sur la logique pénologique

La logique pénologique, selon la philosophie moderne, n'est pas ni du tout, ni du trop pénal. Il s'agit d'un savant mixage de l'utilitarisme et de la rétribution comme réponses pénales aux atteintes à l'ordre social. La réaction sociale, en toute matière, devrait garantir le symbolisme pénal²⁶. Il semble indiscutable qu'en droit de l'environnement la mesure ou la gradation des valeurs sociales, eu égard au tarif des pénalités, dévoile une dépréciation de ces dernières. Quelques arguments corroborent nos affirmations.

²¹ Art. 91 (3) de la loi-cadre.

²² F. Desportes et L. Lazerges-Cousquer, *Traité de procédure pénale*, 4^e éd., Paris, Economica, 2016, pp. 751 et s.

²³ Art. 2 de l'arrêté n° 0565/A/MINEF/DFAP/SDF/SRC du 14 août 1998 fixant la liste des animaux des classes A, B et C, répartition des espèces animales dont l'abattage est autorisé ainsi que les latitudes d'abattage par type de permis sportif de chasse.

²⁴ G. Kere Kere, *Droit civil processuel*, Yaoundé, Sopecam, 2006, p. 171.

²⁵ Le ressort de l'article 92 de la loi-cadre que : « Les parties à un différend relatif à l'environnement peuvent le régler d'un commun accord par voie d'arbitrage ». La même disposition figure à l'article 23 de la loi portant régime de l'eau s'agissant des différends relatifs à la gestion de l'eau. La loi portant régime des forêts, de la faune et de la pêche a fait une impasse sur ladite institution.

²⁶ P. Halley et A. Gagnon-Rocque, « La sanction en droit pénal de l'environnement : la loi et son application », *Les cahiers de droit*, vol. 50, numéros 3-4, septembre-décembre 2009, pp. 923 et s.



D'abord, le choix est celui des infractions réglementaires et donc de très peu d'infractions autonomes qui exprimeraient la force de l'intervention pénale en droit de l'environnement. Si l'on prend les textes en la matière, il y a peu de dispositions que l'on pourrait considérer comme infractions autonomes²⁷. De plus, si l'on regarde dans le code pénal, l'on découvre qu'il n'y a que cinq dispositions sur l'environnement (article 187 : dégradation des biens publics ou classés ; article 187-1 : atteintes au patrimoine culturel et naturel national ; article 229-1 : déchets toxiques ; article 261 : pollution ; article R.369 (5) : tapage).

Ensuite, lorsqu'on analyse les sanctions, il surgit deux observations. La première est qu'il y a une faiblesse générale du taux des sanctions, surtout celles privatives de liberté. De plus, le législateur laisse le choix au juge entre les peines d'amende et les peines d'emprisonnement, qui elles aussi relèvent plus de la *lex simulata* que d'un choix de politique criminelle dissuasif. La seconde est que le législateur fait souvent prévaloir le choix d'autres voies, telles que la régularisation de la situation²⁸, la remise en état des biens détruits ou dégradés.

Enfin, la logique économique prédomine en ce sens que l'intervention de l'administration, qui se fait au détriment du juge pénal, ne vise pour les pouvoirs publics qu'à se faire de l'argent dans le cadre de la responsabilité environnementale. En réalité, le contexte camerounais fait craindre pour l'impartialité de l'autorité administrative dans la mesure où elle pourrait développer une inclination à privilégier le gain issu du « marchandage » avec le contrevenant. En effet, aux termes des articles 11 et 12 de la loi-cadre, il est institué un compte d'affectation spéciale qui est approvisionné entre autres par « le produit des amendes de transaction telle que prévue par la présente loi ». À cela, il faut ajouter les dispositions de l'article 167 de la loi portant régime des forêts, de la faune et de la pêche qui prévoit, selon la grille de répartition de l'argent de la transaction et autres, 25 % aux agents des administrations chargées des forêts, de la faune et de la pêche. Toutes ces dispositions ne seraient-elles pas de nature à exagérer la transaction en la matière qui, somme toute, devrait demeurer exceptionnelle²⁹ ?

2. Les conditions d'une intervention marquée de l'institution judiciaire pénale

Dans l'optique de garantir par une « contrainte plus directe » le respect des valeurs environnementales, il faudrait faire du juge judiciaire répressif le principal garant de l'ordre public environnemental (2.1), tout en s'assurant qu'il dispose des capacités requises pour ce contentieux spécifique (2.2).

²⁷ L'article 44 loi-cadre dispose : « Sont formellement interdits, compte dûment tenu des engagements internationaux du Cameroun, l'introduction, le déversement [...] » ; l'article 4 (1) de la loi portant régime de l'eau dispose : « Sont interdits les déversements, écoulements [...] » ; l'article 18 (1) de la loi portant régime des forêts, de la faune et de la pêche dispose : « Il est interdit de déverser dans le domaine forestier national [...] ».

²⁸ Celle-ci se perçoit au détour de l'obligation de mise en demeure qui encadre la procédure devant le juge et tend à permettre à l'exploitant de régulariser sa situation dans un délai déterminé afin d'éviter les poursuites et partant les sanctions pénales.

²⁹ L. De Graëve, *Essai sur le concept de droit de punir en droit interne*, thèse de doctorat en droit, Université Jean Moulin-Lyon III, 2006, pp. 365 et s.

2.1. Le recentrage du contentieux environnemental autour du juge répressif

Il s'agit de réduire au maximum le domaine du droit administratif répressif (2.1.1) et corrélativement d'associer les autorités de justice pénale au règlement alternatif du litige environnemental (2.1.2).

2.1.1. Le rétrécissement du domaine du droit administratif répressif

Le modèle qui repose prioritairement sur les infractions réglementaires³⁰ amoindrit systématiquement l'impact de la rationalité pénale. Observons que le rôle quasi-juridictionnel de l'administration provoque des flous et contradictions consécutifs à ce que l'on pourrait appeler l'intempérance normative³¹. Non seulement les autorités administratives détiennent la décision de poursuivre ou non³², mais elles peuvent neutraliser l'action du parquet. En délivrant par exemple des « permis de polluer »³³, l'administration opère exclusion de l'illicéité de l'acte caractéristique d'une infraction sur le plan pénal³⁴. Il apparaît donc des contrariétés dans les différentes disciplines dont le dénouement est toujours en faveur de l'autorité administrative. Dans ces conditions, on serait tenté de conclure que « l'administratif tient le pénal en l'état », alors même qu'il ne s'agit pas d'un incident de procédure à régler sous la forme d'une question préjudicielle. Définitivement, c'est l'ordre public administratif qui prédomine et peut, en raison d'une permissivité déconcertante, déclasser des valeurs fondamentales au rang de valeurs vénielles.

Cette situation appelle la nécessité d'une sanction pénale qui passe absolument par le cantonnement du domaine d'intervention répressif de l'administration. Il s'agit, en droit de l'environnement, de renforcer l'autonomie du droit pénal, car si cette discipline vole au secours d'autres disciplines, en assortissant de sanctions pénales les règles qu'elles énoncent, il ne faut cependant pas en faire un droit supplétif. Nous appelons ici à plus de judiciarisation du contentieux environnemental pour des raisons évidentes.

La première, d'ordre pragmatique, tient à la décadence de la moralité publique dans l'administration publique. En réalité, de nombreuses études affirment que la corruption se présente désormais comme un *modus vivendi* pour l'agent public et l'esprit de « décivilisation » aurait atteint son paroxysme³⁵.

³⁰ Le droit pénal réglementaire est le droit des infractions essentiellement de nature civile et qui pourraient fort bien être considérées comme une branche du droit administratif à laquelle les principes traditionnels du droit criminel ne s'appliquent que de façon limitée : P. Monty, « Les peines dans le droit pénal réglementaire québécois », *XI^e Conférence des juristes de l'État*, 1992, pp. 255-264, <https://www.Conferencedesjuristes.gouv.qc.ca/files/documents/21/d7/lespeinesdanle droitpenal.pdf>.

³¹ M. Delmas-Marty, « Préface : La tragédie des trois C », *op. cit.*

³² P. Halley et A. Gagnon-Rocque, « La sanction en droit pénal de l'environnement : la loi et son application », *op. cit.*, pp. 935 et s.

³³ Affaire Péchiney : V. Jaworski, « L'état du droit pénal de l'environnement français : entre forces et faiblesses », *op. cit.*, pp. 903 et s.

³⁴ En droit pénal, la permission administrative ou autorisation administrative n'est pas une cause d'irresponsabilité : J. Pradel, *Principes de droit criminel*, tome 1, Droit pénal général, Paris, Cujas, 1999, pp. 147 et s.

³⁵ F. R. Bikié, *La politique criminelle de lutte contre les infractions de corruption publique*, thèse de doctorat en droit, Université de Yaoundé II, 2016, pp. 2 et s.



La seconde, d'ordre théorique, vise à rétablir une cohérence entre la constitutionnalisation des normes environnementales et les mécanismes de garantie de leur respect. De par ses fonctions symboliques, la répression pénale nous semble être l'option à même d'assurer efficacement le respect des obligations environnementales. La réforme devrait consister, en fonction de la gravité ou de la nature des infractions, à distinguer celles qui peuvent être l'objet d'un contrôle administratif de celles qui relèvent exclusivement du contentieux pénal. En l'état actuel de notre droit, le déséquilibre de cette méthode est criard dans le contentieux faunique où seules les infractions sur les espèces fauniques protégées de catégorie A³⁶ ne sont pas susceptibles de transaction.

2.1.2. Le retour vers une déjudiciarisation au sein de la justice pénale

Comme cause d'extinction de l'action publique, la transaction s'est originellement attachée à l'idée de l'identité entre le droit de punir et le droit pénal. Cette institution, dans sa mise en œuvre, a donc vocation à être contrôlée par les autorités de justice pénale. Dans le contentieux environnemental, l'institution connaît une mise en œuvre particulière. L'administration, à travers son pouvoir punitif extra-pénal, glisse subtilement sur le terrain de la justice pénale et en influence la dynamique. Or, cette option est dangereuse parce que non seulement en matière d'infractions réglementaires il y a une généralisation de « l'alternativisation » du contentieux et donc élargissement du champ d'application de la transaction, mais également il y a subordination de l'intervention du juge pénal au « bon vouloir » de l'administration, qui est en réalité le véritable gestionnaire de l'opportunité des poursuites. Afin que la transaction ne devienne pas une arme financière aux mains des structures de contrôle et de surveillance de l'environnement, et sans être « pénalocentriste », il convient de la réorganiser sous le contrôle des autorités de justice pénale.

Concrètement, la transaction devra se faire dans les filets de l'institution judiciaire pour éviter que ne se développent des pratiques illégales entre l'administration et les contrevenants. Nous envisageons donc une déjudiciarisation à deux niveaux : la déjudiciarisation par les administrations intéressées et la déjudiciarisation judiciaire.

La déjudiciarisation par les administrations en charge des questions environnementales ou encore, ici, le droit de transiger de l'officier de police judiciaire spécial suppose que ce dernier propose au délinquant qui reconnaît avoir commis une infraction l'abandon des poursuites en échange du versement d'une somme d'argent au trésor public ou de l'exécution d'une prestation déterminée. On va observer que c'est ce qui se passe aujourd'hui, sauf que l'innovation consistera à solliciter l'avis du ministère public pour la validation de l'opération transactionnelle.

La déjudiciarisation judiciaire du contentieux environnemental, quant à elle, pourrait prendre la forme de la composition pénale, qui est une institution alternative aux poursuites en droit français³⁷ qui ne dénature pas le droit de punir. C'est en réalité une procédure hybride

³⁶ Article 2 de l'arrêté n° 0565/A/MINEF/DFAP/SDF/SRC du 14 août 1998 fixant la liste des animaux des classes A, B et C, répartition des espèces animales dont l'abattage est autorisé ainsi que les latitudes d'abattage par type de permis sportif de chasse.

³⁷ S. Grunvald et J. Danet, *La composition pénale. Une première évaluation*, Paris, L'Harmattan, Bibliothèques de droit, 2004, pp. 17 et s.

selon l'article 41-1 du code de procédure pénale français qui consiste pour le procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, à proposer ou faire proposer, par une personne habilitée, à celui qui reconnaît avoir commis certains délits ou contraventions³⁸ d'exécuter une ou plusieurs mesures présentant le caractère d'une sanction.

2.2. Le renforcement des capacités du juge répressif en matière d'atteinte environnementale

Il s'agit de diversifier les voies d'information du juge (2.2.1) et de le doter d'outils lui permettant de garantir de manière optimale l'ordre public environnemental (2.2.2).

2.2.1. De la diversification des modalités d'engagement des poursuites devant la juridiction répressive

En matière environnementale, l'action publique appartient tant aux administrations intéressées qu'au ministère public. Seulement, en considération de la prédominance du pouvoir extra-pénal de l'administration, des rééquilibrages des conditions de déclenchement des poursuites s'imposent. L'article XVI-1-d) de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles dispose : « Les Parties contractantes adoptent les mesures législatives et réglementaires nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée [...] l'accès à la justice en ce qui concerne les questions liées à la protection de l'environnement et des ressources naturelles ». Dans le cadre du procès pénal environnemental, il faut observer que les personnes habilitées à ester en justice ont été clairement ciblées même si les administrations détiennent prioritairement la décision de poursuivre ou non, ou même simplement de classer sans suite³⁹.

Pour ce qui concerne le droit d'action des organisations ou associations, la défiance à l'égard de leur intervention en justice était consécutive au rejet des infractions dites « d'intérêt général », dont la poursuite était réservée au ministère public. Aujourd'hui, il est admis que des particuliers puissent démontrer qu'ils ont un intérêt direct à réclamer devant le juge répressif des réparations et déclencher *ipso facto* l'action publique. Tel est le cas du domaine de l'environnement où le principe d'admission du droit d'action des associations résulte de l'article 8 de la loi-cadre. Avant cette loi, la possibilité de reconnaître un droit d'action aux associations avait été retenue⁴⁰ par la loi n° 90/053 du 19 décembre 1990 portant sur la liberté d'association, dans ses articles 5 et 10. Ce droit d'action des associations reste enfermé dans des conditions très strictes, dont celles relatives à leur statut d'association, à leur objet et aux modalités de leur intervention⁴¹.

Somme toute, l'administration garde toujours une forte emprise sur l'engagement des poursuites dans le contentieux environnemental. Une meilleure rationalisation de l'engagement des poursuites en la matière devrait aboutir à la démystification de l'action visant à la défense des intérêts collectifs. Cela permettrait d'ouvrir la saisine de la juridiction à tous les citoyens

³⁸ F. Desportes et L. Lazerges-Cousquer, *Traité de procédure pénale*, op. cit., pp. 813 et s.

³⁹ Art. 142 (3) de la loi portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

⁴⁰ G. Kere Kere, *Droit civil processuel*, op. cit., pp. 20 et s.

⁴¹ F. Desportes et L. Lazerges-Cousquer, *Traité de procédure pénale*, op. cit., pp. 966 et s.

en cas d'atteinte environnementale sur la base du principe de participation⁴². Le droit à un environnement sain étant un droit fondamental, sa réalisation contentieuse devrait être ouverte à la société humaine tout entière.

2.2.2. De la nécessité d'une spécialisation du contentieux répressif environnemental ?

L'étude de la validité du système de justice pénale en matière environnementale nous a inévitablement conduits à l'analyse des critères d'efficacité, d'effectivité et d'efficience. Ainsi, l'optique de l'amélioration de la gestion et de l'administration de la justice pose le problème d'une re-modélisation du contentieux répressif environnemental en plusieurs axes.

La formation est de notre avis le premier axe de la réussite d'une spécialisation du contentieux répressif environnemental. Sur ce point, l'observation montre que des lacunes existent en termes de formation et nuisent à la possibilité pour le juge d'être parfaitement éclairé sur les données du litige environnemental pour le juger en connaissance de cause. L'option d'introduire dans les universités et grandes écoles de formation cette matière importante telle que prônée par la doctrine est donc à encourager très fortement.

En raison de cette complexité avérée, le deuxième axe à actionner pour plus de dynamisation des poursuites est d'envisager la spécialisation des parquets sur le litige environnemental pour les rendre proactifs.

Conclusion

Cette réflexion sur la place du juge pénal au cœur de la complexité du contentieux environnemental en droit camerounais nous a permis de faire deux constats majeurs.

Le premier résulte du fait que l'ordre public environnemental semble naturellement garanti par le pouvoir punitif extra-pénal de l'administration.

Le second révèle un anachronisme quant à la valeur sociale attachée à l'environnement, qui justifie tantôt le repli, tantôt le rejet du système pénal du contentieux environnemental.

Seulement, au regard de la diversité des atteintes à l'environnement, le choix d'en faire des atteintes vénielles n'est plus pertinent. Pour la survie de l'humanité, la sanction des infractions à l'environnement devrait s'inscrire dans la dynamique de sacralisation du bien environnemental faisant du juge judiciaire répressif le garant principal du respect des obligations environnementales.

⁴² Selon l'article 9 de la loi-cadre, le principe de participation est celui selon lequel « chaque citoyen a le devoir de veiller à la sauvegarde de l'environnement et de contribuer à la protection de celui-ci ».

LES RÈGLES COMMUNAUTAIRES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT ET L'OFFICE DU JUGE NATIONAL : L'EXEMPLE DE LA RÉPUBLIQUE DU CONGO

Brice Séverin PONGUI

Avocat au Barreau de Brazzaville, doctorant en droit

Edson Wencelah TONI KOUMBA

Magistrat, diplômé de l'Université de Limoges

Résumé

Le début des années 1980 et le milieu des années 1990 ont été marqués par la création de deux communautés économiques, à savoir la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Avec ces deux communautés économiques, le processus d'harmonisation des législations environnementales est en marche. Le juge congolais peut-il être le garant de la mise en œuvre des règles environnementales communes élaborées dans ce cadre ? La réponse à cette question est mitigée. Des avancées existent sur le plan juridique en ce qui concerne ses compétences en droit communautaire. Cependant, la pratique révèle que le juge national a encore du chemin à parcourir pour jouer un véritable rôle en matière d'application des règles communautaires environnementales.

Mots clés : traités CEEAC et CEMAC ; juge national ; juge communautaire de droit commun ; compétences ; application du droit ; droit communautaire de l'environnement.

Abstract

The early 1980s and mid-1990s were marked by the creation of two economic communities, namely the Economic Community of Central African States (ECCAS) and the Central African Economic and Monetary Community (CEMAC). With these two economic communities, the process of harmonizing environmental legislation is underway. Can the Congolese judge be the guarantor of the implementation of common environmental rules drawn up in this context? The answer to this question is mixed. Legal progress has been made with regard to its powers in community law. However, practice shows that the national judge still has some way to go to play a real role in the application of Community environmental rules

Keywords: *ECCAS and CEMAC treaties; national judge; common law community judge; powers; law enforcement; community environmental law.*

Introduction

En écho à l'intégration régionale économique et sociale, à la circulation des personnes, des biens et des capitaux ainsi que des idées, les États d'Afrique centrale ont depuis plus de quatre décennies affiché leur volontarisme intégrateur¹. Le début des années 1980 et le milieu des années 1990 ont été marqués par la création de deux communautés économiques, à savoir la Communauté économique des États d'Afrique centrale (CEEAC) et la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). Avec ces deux communautés économiques, le processus d'harmonisation des législations est en marche. C'est le cas en matière de protection de l'environnement, même si dans ce domaine l'ampleur du processus reste discutable et ne pose pas encore de problème de chevauchement en raison de la coexistence de deux communautés économiques aux ambitions quasi-semblables dans un même espace géographique². Au cœur de ce système communautaire, ont été placées la Cour de justice communautaire de la CEMAC, qui est déjà fonctionnelle, et celle de la CEEAC, qui n'existe que sur le papier.

Au sens large, même si le caractère communautaire est encore discutable pour certaines mesures émanant de certaines institutions communautaires spécialisées³, l'expression « règles communautaires de protection de l'environnement » s'entend ici comme les règles communes, prohibitives, prescriptives et déclaratoires relatives à la protection de l'environnement. Les règles communautaires qui nous intéressent ici sont celles créées dans le cadre de la CEEAC et de la CEMAC.

Quant au juge congolais, il s'agit du juge interne. Au sens strict, il s'agit du juge intervenant dans « l'ensemble des cours et tribunaux résultant de l'organisation judiciaire de l'État, telle que posée par la Constitution »⁴. C'est le cas notamment de la Cour suprême, des cours d'appel et des autres juridictions nationales ordinaires, spéciales ou d'exception, intervenant en premier ressort et en dernier ressort ainsi qu'en cassation ou en révision, en matière pénale, civile, commerciale, administrative et financière⁵. Au sens large, la notion de juge congolais renvoie à toutes les institutions et instances nationales dotées de fonctions juridictionnelles ou, mieux, compétentes pour exercer la fonction de juger au sens large du terme par le droit interne. Dans cette dernière conception, l'expression juge congolais couvre également la Cour constitutionnelle⁶ et les autres juridictions spéciales prévues par la Constitution, notamment

¹ Voir à cet égard la réflexion de M. Kamto au sujet de la création de la CEEAC : M. Kamto, « La Communauté économique des États de l'Afrique centrale, une communauté de plus ? », *Annuaire français de droit international*, vol. 33, 1987, p. 840.

² On peut préciser qu'en matière environnementale on n'assiste pas encore en Afrique centrale à un enchevêtrement de règles différentes des deux organisations communautaires ou bien à une concurrence anarchique. Il semble que chaque communauté se soit spécialisée dans un domaine de l'environnement. Si la CEEAC met un accent sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, la CEMAC s'est quant à elle intéressée au droit de la lutte contre les pollutions et les nuisances avec un accent sur la santé humaine.

³ Nous faisons allusion ici aux mesures prises par les organisations internationales de coopération, devenues des institutions communautaires spécialisées de la CEEAC ou de la CEMAC.

⁴ A. Soma et V. E. Soma, « Le juge national et le droit communautaire UEMOA », *Cahiers Africains de Droit International*, n° 001/2019, p. 7.

⁵ La Cour suprême est la plus haute juridiction nationale en République du Congo, qui ne comprend qu'un seul ordre de juridiction, y compris le contentieux administratif et financier. Son ressort comprend donc l'ensemble du territoire national et son pouvoir de contrôle juridictionnel porte sur toutes les autres juridictions de l'ordre judiciaire, y compris la Cour des comptes, dont les décisions sont susceptibles de pourvoi devant la Cour suprême.

⁶ Selon l'article 175 de la Constitution du 25 octobre 2015, cette Cour est la plus haute juridiction de l'État en matière constitutionnelle.



la Haute Cour de justice, compétente pour juger le Président de la République en cas de manquement grave à ses devoirs, manifestement incompatible avec l'exercice de sa haute fonction⁷.

Le juge congolais nous intéresse particulièrement parce que, contrairement à son homologue européen, le juge communautaire d'Afrique centrale n'est quasiment jamais intervenu en matière environnementale, alors que le juge national en général et le juge pénal en particulier a été parfois sollicité pour appliquer le droit pénal national de l'environnement. La question centrale retenue est celle de savoir si le juge congolais peut être le garant du respect du droit de l'environnement élaboré au niveau communautaire. La réponse sera en résonance avec l'analyse du droit positif et des décisions jurisprudentielles ainsi que des réponses données lors des entretiens réalisés avec quelques acteurs du monde judiciaire et associatif.

Sous ce rapport, analyser notre question conduit à s'attarder successivement sur les avancées des compétences communautaires du juge national en la matière (1) et sur les limites dans les rapports qu'a ce juge national aux règles de protection de l'environnement émanant des institutions communautaires (2).

1. Un rôle crucial reconnu au juge national à travers le droit communautaire

Le rôle du juge national doit s'apprécier au regard du droit communautaire primaire (1.1) et du droit communautaire dérivé (1.2).

1.1. Le rôle de juge communautaire de droit commun favorisé par le droit communautaire primaire

Ce rôle découle d'abord de la limitation des compétences attribuées aux juridictions communautaires (1.1.1), mais aussi des principes communautaires intégrateurs (1.1.2).

1.1.1. Le rôle du juge national découle de la limitation des compétences attribuées aux juridictions communautaires

De la volonté même des États membres de la CEEAC et de la CEMAC, le rôle du juge national en tant que juge communautaire de droit commun est évident. Comme en droit de l'Union européenne, de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA)⁸, il a été reconnu que les textes fondateurs des deux organisations d'intégration économique d'Afrique centrale ne sont pas totalement muets sur la question de la répartition des compétences entre le juge

⁷ Selon les dispositions de l'article 193 de la Constitution, cette haute cour *ad hoc*, qui n'a jamais siégé et exercé ses fonctions juridictionnelles, est également compétente pour juger les actes qualifiés de crimes ou délits commis par les membres de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Premier ministre, les ministres, les membres de la Cour suprême et les membres de la Cour constitutionnelle dans l'exercice de leurs fonctions.

⁸ Voir à cet égard S. N. Tall, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale. Droit communautaire comparé. Droits de l'homme, paix et sécurité*, Paris, L'Harmattan, CREDILA, 2015, pp. 182-208.

communautaire et le juge national⁹. En effet, la fonction de juge communautaire de droit commun doit être recherchée dans l'esprit même des textes communautaires qui, tout en attribuant des compétences spécifiques aux juridictions communautaires, ont de ce fait reconnu aux juridictions nationales une large mission ordinaire de « premier garant du respect du nouvel ordre commun »¹⁰. Au sujet des compétences de la Cour de justice de la CEEAC, les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 16 du Traité de la CEEAC sont exhaustifs en la matière. Ce schéma est également repris à l'article 23 de la Convention du 30 janvier 2009 régissant la Cour de justice communautaire, prise en application du Traité révisé du 25 juin 2008 instituant la CEMAC. Seulement, ce texte de la CEMAC prend ses distances avec celui de la CEEAC en ce qu'il consacre de nouvelles notions relatives au rôle juridictionnel de la justice communautaire, notamment les expressions « recours en manquement » contre les États membres et « recours en carence » réservé uniquement aux actions contre les institutions, les organes et institutions spécialisées de la Communauté.

Dès lors, si par le droit communautaire de la CEEAC ou de la CEMAC les États ont consenti à se dessaisir d'une partie de leurs compétences juridictionnelles en faveur de la Communauté, ils n'ont en rien renoncé à leur « souveraineté juridictionnelle »¹¹ dans les matières non déléguées. C'est ce que traduit l'esprit des traités fondateurs : les matières non formellement confiées par le traité fondateur à la Cour de justice communautaire restent de la compétence des juridictions nationales compétentes. Des limites sont ainsi imposées à la Cour communautaire au bénéfice du juge national, qui se voit implicitement confier le rôle de juge communautaire de droit commun, même si certains auteurs ont reconnu à la Cour communautaire des pouvoirs implicites que la lettre des actes fondateurs ne lui conférerait pas expressément. Saidou Nourou Tall l'affirme en ces termes : « Généralement, les Cours exercent des compétences qui leur sont explicitement et limitativement données par les Traités. Cette compétence d'attribution n'annihile pas la possibilité de recourir à une extension de compétences en vertu du principe des pouvoirs implicites, avec cette réserve que ces derniers ne sauraient ni supplanter ni réviser des compétences expresses »¹².

Il ressort de tous ces développements, auxquels nous souscrivons, et ce malgré la possibilité pour les cours communautaires de faire recours à leurs pouvoirs implicites, que dans le système judiciaire communautaire la Cour ne dispose pas d'une compétence juridictionnelle illimitée. Par conséquent, toutes les autres matières non citées expressément par les traités communautaires relèvent de la compétence des juridictions nationales.

⁹ Pour plus de détails, voir les contributions d'auteurs comme : L. Tengo, *Droit communautaire général CEMAC*, Paris, CCINIA Communication, Collection Sambela, 1^e éd., 2013, pp. 237-253 ; P. Kamtoh, *Introduction au système institutionnel de la CEMAC*, Yaoundé, Afrédit, 2014, pp. 137-148 ; Z. Zankia, « L'influence du droit communautaire sur l'évolution du système judiciaire des États membres en Afrique noire francophone », *Annales de la Faculté des sciences juridiques et politiques*, Université de Dschang, Cameroun, numéro spécial, tome 14, 2010, pp. 191-203.

¹⁰ J.-N. Billard, *Droit du contentieux communautaire. Système et Marché intérieur*, Paris, Ellipses, 2006, p. 8.

¹¹ Cette expression a été empruntée à M. Bertrand Louvel, premier président de la Cour de cassation française, dans son discours prononcé le 10 avril 2015 lors du colloque organisé par le Conseil d'État et la Cour de cassation sur le terme : « L'ordre juridique national en prise avec le droit européen et international : questions de souveraineté ? ».

¹² S. N. Tall, *Droit des organisations internationales africaines. Théorie générale. Droit communautaire comparé. Droits de l'homme, paix et sécurité*, op. cit., p. 182.

1.1.2. Les principes de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire comme fondement de la compétence du juge national

La doctrine est unanime pour affirmer que la compétence communautaire du juge national a comme fondement les principes de l'effet direct et de la primauté du droit communautaire. Ces principes, dont la doctrine indique l'apparition aux traités communautaires européens et à la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes¹³, font donc des juridictions nationales les juges communautaires de droit commun. Le droit communautaire primaire de la CEEAC et de la CEMAC qui nous intéresse ici n'échappe pas à cette réalité.

D'une part, l'effet direct du droit communautaire. L'effet direct traduit ici, avec quelques nuances comme on le verra pour les règlements-cadres en droit communautaire CEMAC¹⁴, l'idée de l'intégration immédiate et de l'applicabilité directe du droit communautaire dans l'ordre juridique des États membres.

Comme l'affirme un auteur, « l'intégration du droit issu de l'activité normative des Institutions communautaires est instantanée et se fait sans mesure intermédiaire. En d'autres termes, le droit issu de l'activité normative des Institutions s'impose dans l'ordre juridique des États membres sans transformation et sans ordre d'exécution »¹⁵. C'est le cas en particulier de tous les règlements communautaires issus de l'activité normative de certaines institutions communautaires qui interviennent aussi en matière environnementale. En vertu de l'article 41 du Traité révisé de la CEMAC, « les règlements sont obligatoires dans tous leurs éléments et directement applicables dans tout État membre ». Il sied de préciser que les règlements susvisés ne sont pas à confondre avec les règlements-cadres prévus à l'alinéa 2 du même article et qui ne sont directement applicables que pour certains de leurs éléments. Comme nous le verrons plus loin, les règlements communautaires en matière environnementale, pris à ce jour par la CEMAC, créent des droits et des obligations susceptibles d'être invoqués par les parties devant le juge national. Le choix de la CEMAC n'est pas anodin puisqu'elle est la seule organisation communautaire qui a pris des règlements communautaires à travers lesquels émerge un droit communautaire de l'environnement en Afrique centrale encore embryonnaire. Quant à la CEEAC, l'article 15.1 de son Acte constitutif dispose que « le Conseil des ministres agit par règlement ». Même s'il n'existe pas encore de règlement communautaire CEEAC en matière environnementale, l'Acte fondateur de la Communauté avait également prévu que les règlements ont force obligatoire à l'égard des États membres et des institutions auxquelles elles s'adressent, à l'exclusion de la Cour de justice ; et sont exécutoires de plein droit dans les États membres 30 jours après la date de leur publication au journal officiel de la Communauté.

D'autre part, le principe de primauté de la norme communautaire sur la norme nationale accorde au juge national le rôle de gardien du droit communautaire, intégré ou incorporé au

¹³ C'est le cas du célèbre arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963 qui a permis au juge communautaire européen de proclamer le principe de l'effet direct du droit communautaire et par ricochet, la fonction protectrice du juge national pour les droits des particuliers issus de toute règle communautaire revêtue de ce caractère. Il y a aussi l'arrêt *Costa c/ ENEL* du 15 juillet 1964 qui avait consacré la primauté du droit communautaire sur les droits des États membres.

¹⁴ La portée du principe de l'effet direct du droit communautaire varie en fonction des différentes catégories d'actes communautaires. Tous les actes communautaires n'en bénéficient pas.

¹⁵ P. Kamto, *Introduction au système institutionnel de la CEMAC*, op. cit., p. 139.

droit national, dans les limites fixées par la Constitution et les autres lois en vigueur dans un État membre. Ce principe a été consacré dans l'ordre juridique communautaire CEMAC à l'article 44 du Traité CEMAC révisé : « Sous réserve des dispositions de l'article 43 du présent Traité, les actes adoptés par les Institutions, Organes et Institutions spécialisées de la Communauté pour la réalisation des objectifs du présent Traité sont appliqués dans chaque État membre nonobstant toute législation nationale contraire, antérieure ou postérieure ».

La conséquence institutionnelle majeure en est que, dans l'ordre juridique communautaire, le juge national est chargé de faire respecter la primauté du droit communautaire, sans empiéter sur les compétences de la Cour de justice communautaire, qui est exclusivement compétente pour certaines matières susmentionnées. C'est en 2009 que la Cour de justice communautaire de la CEMAC a eu l'occasion de rappeler ce principe dans une affaire relevant du domaine bancaire¹⁶.

Ainsi, ce principe signifie que, dans sa fonction protectrice de l'environnement et des droits des particuliers, le juge national ne doit pas seulement appliquer le droit de l'environnement élaboré au niveau national. Il peut aussi appliquer le droit de l'environnement élaboré au niveau communautaire, même si les justiciables n'ont pas eu l'occasion de l'invoquer dans leurs demandes. C'est le cas de la Cour suprême du Congo à qui le législateur confère le rôle de juridiction de première instance pour certaines affaires, de juridiction d'appel pour d'autres. En effet, sur le fondement du principe de primauté, les justiciables sont en droit de saisir la Cour suprême pour un recours en annulation des décisions administratives jugées non conformes à un règlement communautaire en matière d'environnement¹⁷.

1.2. Une compétence consacrée à travers les règles communes de protection de l'environnement élaborées par les institutions communautaires

Les règles communes de protection de l'environnement élaborées par les institutions communautaires originaires (1.2.1) et spécialisées (1.2.2) qui intègrent l'ordre juridique interne fondent également la compétence communautaire du juge national.

1.2.1. La compétence du juge national découlant des règles élaborées par les institutions communautaires originaires

On s'intéresse ici aux fondements juridiques de la compétence communautaire du juge national à travers le droit communautaire de l'environnement contraignant. Même si l'existence d'un véritable droit communautaire de l'environnement est encore discutable en Afrique centrale, la volonté des institutions communautaires originaires d'œuvrer pour un droit communautaire de l'environnement est clairement affichée. C'est de ce droit contraignant, composé de règlements et directives communautaires, que le législateur communautaire a confirmé explicitement ou implicitement la compétence communautaire du juge national en matière de protection de l'environnement.

¹⁶ Arrêt n° 012/2011 du 31 mars 2011, *Banque Atlantique du Cameroun et autres c/ Arrêt n° 010/CJ/CEMAC* du 13 novembre 2009.

¹⁷ S. Gatabantou, « Contribution de la délégation de la Cour suprême du Congo Brazzaville », in A. Dipanda Mouellé et M. Kamto (dir.), *Justice, procédures juridictionnelles et protection des droits de l'Homme en Afrique : audience solennelle de rentrée et journée scientifique de la Cour suprême du Cameroun du 24 février 2010*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2011, p. 57.



D'une part, les règlements communautaires. Le règlement communautaire CEMAC n° 09/06-UEAC-144-CM-14 portant adoption de la réglementation commune sur l'homologation des pesticides dans l'espace CEMAC ne vise pas expressément la compétence du juge national. Tout en attribuant le contentieux de la procédure d'attribution de l'homologation au Comité d'homologation des pesticides en Afrique centrale, qui est à la fois juge et partie, en premier et dernier ressort¹⁸, le législateur communautaire a fait de toute évidence du juge national le juge communautaire de droit commun du contentieux de l'homologation, sauf pour les matières dont la compétence a été attribuée à la Cour de justice par le législateur CEMAC originaire.

C'est surtout l'article 43 du règlement n° 09/05-UEAC-143-CM-13 portant adoption de la réglementation commune sur le contrôle de la consommation des substances appauvrissant la couche d'ozone dans l'espace CEMAC qui vise expressément la compétence du juge national en ces termes : « Toute infraction aux dispositions de la présente Réglementation Commune expose les contrevenants aux sanctions prévues par les textes en vigueur dans chaque État membre ».

D'autre part, les directives sectorielles qui font référence aux intérêts touchant à la protection de l'environnement. D'abord, la directive n° 1/07-UEAC-082-CM-15 fixant le régime d'accès au marché des services d'assistance en escale dans les aéroports de la CEMAC, qui retient la protection de l'environnement comme l'un des critères d'octroi des agréments pour la réalisation desdits services. Ensuite, la directive n° 09/08-UEAC-133-CM-18 harmonisant les régimes juridiques des activités de communications électroniques dans les États membres de la CEMAC, qui indique clairement à son article 3 relatif aux principes et objectifs fondamentaux que « les régimes et les procédures applicables au sein de chaque État membre à l'exercice des activités dans le secteur des communications électroniques » doivent « garantir la protection de l'environnement et des utilisateurs ». En outre, la directive n° 08/08-UEAC-133-CM-18 relative à l'interconnexion et à l'accès des réseaux et des services de communications électroniques dans les pays membres de la CEMAC, qui intègre aussi la protection de l'environnement dans les activités de communications électroniques en ces termes : « L'installation des infrastructures et des équipements doit être réalisée dans le respect de l'environnement »¹⁹. Enfin, la directive n° 02/19-UEAC-639-CM-33 harmonisant la protection des consommateurs au sein de la CEMAC, qui innove à l'article 4 en inscrivant le « droit à un environnement sain » parmi les « droits fondamentaux du consommateur », puis en consacrant à l'article 4 le principe de précaution parmi les principes directeurs de l'espace CEMAC. Quant au juge compétent en cas de litige, c'est l'article 10 de la directive qui consacre la compétence du juge national.

1.2.2. La compétence du juge national consacrée par le droit de l'environnement produit par les institutions communautaires spécialisées

Les institutions communautaires spécialisées ne sont pas également restées en marge du processus de reconnaissance du rôle du juge national en matière de contrôle de l'application du droit de l'environnement élaboré au niveau communautaire. À cet égard, un texte conventionnel

¹⁸ Selon l'article 29.6, en cas de recours en révision, « la décision de ce Comité est sans appel [...] ».

¹⁹ Article 12.1, alinéa 2.

produit par la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC)²⁰ se démarque nettement des autres textes : l'Accord sous-régional sur le contrôle forestier en Afrique centrale²¹. Cet instrument consacre explicitement la compétence du juge national en ces termes : « Le non-respect des obligations découlant du présent Accord peut entraîner la mise en jeu de la responsabilité d'un État partie devant la juridiction nationale compétente, en particulier en cas de délivrance irrégulière d'un titre d'exploitation » (art. 11). Il n'en reste pas moins que, malgré ces avancées juridiques, l'existence d'un contentieux juridictionnel en matière forestière reste introuvable, comme c'est le cas d'ailleurs des autres matières du droit de l'environnement.

2. L'intervention limitée du juge communautaire de droit commun

Des facteurs essentiellement d'ordre juridique (2.1) et non juridiques (2.2) limitent l'intervention du juge en matière d'application du droit de l'environnement élaboré au niveau communautaire.

2.1. Une intervention du juge national limitée par plusieurs considérations d'ordre juridique

La juridicité affaiblie de plusieurs textes juridiques élaborés par les institutions communautaires (2.1.1), couplée à l'absence d'un véritable droit pénal commun sur des matières pour lesquelles le juge national est souvent sollicité (2.1.2), limitent l'office du juge national.

2.1.1. La juridicité affaiblie de plusieurs règles environnementales communes

La juridicité affaiblie de plusieurs règles environnementales communes renvoie ici à la problématique de la *soft law*, qui occupe une place importante en droit international de l'environnement²². Il s'agit « des règles dont le contenu normatif n'apparaît pas d'emblée », comme l'avait affirmé Stéphane Doumbé-Billé²³. En effet, bien que consacrant plusieurs droits procéduraux et substantiels en matière environnementale, qui peuvent « servir de guide pour les législations nationales »²⁴, au bénéfice des certains justiciables, notamment les populations dites autochtones et locales, ce droit non contraignant à l'égard des États ne peut en principe être invoqué devant le juge national du fait de son caractère déclaratoire et politique. C'est le

²⁰ La COMIFAC est à l'origine une organisation internationale de coopération et non d'intégration. Seulement, deux années après sa création, soit le 30 octobre 2007, elle est désormais une institution communautaire spécialisée par la volonté des Chefs d'État et de gouvernement, sans pour autant perdre son statut d'organisation de coopération en matière de gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale. Malgré ce nouveau statut, le caractère communautaire du droit produit par cette institution communautaire hybride est toujours discutable, même si le texte conventionnel sus-évoqué se démarque un peu des autres textes non contraignants dits directives communautaires sous-régionales.

²¹ Pour plus de détails, voir E. K. Yogo, *Rapport de l'étude sur l'état des lieux du processus d'élaboration des directives et décisions de la COMIFAC et de leur mise en œuvre par les États membres*, Yaoundé, 2012.

²² J.-M. Lavielle, H. Delzangles, C. Le Bris, *Droit international de l'environnement*, 4^e éd., Paris, Ellipses, 2018, p. 82.

²³ S. Doumbé-Billé, « Conclusions générales. La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité », in M. Pâques et M. Faure (dir.), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 477.

²⁴ J.-M. Lavielle, H. Delzangles, C. Le Bris, *Droit international de l'environnement*, op. cit., p. 82.



cas notamment des directives sous-régionales de la COMIFAC, qui ont un contenu substantiel impressionnant²⁵, mais sont dépourvues de sanctions juridictionnelles et administratives. En clair, bien que le principe d'accès à la justice soit proclamé de façon générale dans la Constitution du 25 octobre 2015²⁶ et de façon spécifique dans quelques textes sectoriels en matière environnementale²⁷, le juge national est dans l'impossibilité de les appliquer comme tels, contre ou au profit d'une partie au procès, à moins d'en faire un usage intelligent pour l'interprétation des règles communautaires contraignantes.

2.1.2. L'absence d'un droit pénal commun concernant la faune et la flore sauvages et le commerce associé

Le contentieux juridictionnel en matière d'environnement en République du Congo est dominé par les affaires relatives à la protection de la faune et de la flore sauvages et le commerce associé²⁸. Et c'est le juge pénal qui est le plus souvent sollicité par l'État, avec le concours des organisations non gouvernementales²⁹. Or, même si les bases d'une procédure de collaboration judiciaire pénale commune existent en Afrique centrale³⁰, il est constant que les règles pénales substantielles communes font encore défaut en matière de lutte contre le phénomène transnational du braconnage et du commerce illicite des espèces sauvages³¹. Ainsi, la « réticence à la pénétration du droit communautaire dans le droit pénal »³² de l'environnement des États met le juge pénal national (très souvent sollicité) dans l'impossibilité d'appliquer un droit autre que celui prévu par les textes nationaux en vigueur.

2.2. Une intervention du juge limitée par des facteurs non juridiques

Avant de présenter les facteurs limitatifs non juridiques de l'intervention du juge communautaire de droit commun (2.2.2), il convient d'évoquer les hypothèses dans lesquelles le juge national peut appliquer les règles communautaires environnementales (2.2.1).

²⁵ Plusieurs droits reconnus aux populations sont consacrés dans ces textes, notamment les droits à l'information, à la participation et l'accès à la justice, le droit au consentement libre, informé et préalable, les droits fonciers et connexes, etc.

²⁶ Les articles 46 et 47 disposent respectivement : « Tout citoyen a le droit de présenter des requêtes aux organes appropriés de l'État » ; « Tout citoyen qui subit un préjudice du fait de l'administration a le droit d'agir en justice, dans les formes déterminées par la loi ».

²⁷ Le code forestier en vigueur garantit également le droit au juge dans la procédure de classement ou de déclassement des forêts du domaine forestier national. La réglementation sur les évaluations environnementales a également prévu un droit au recours contre les projets irréguliers.

²⁸ Les enquêtes menées auprès des juridictions nationales montrent que c'est le juge pénal qui est le plus souvent sollicité, et c'est en matière de protection de la biodiversité contre le braconnage et le commerce illicite de la faune et de la flore sauvages. Voir à cet égard B. S. Pongui, *Fiche de la République du Congo*, Brazzaville, Institut de la Francophonie pour le développement durable, 2020, 14 p. (inédit).

²⁹ Ministère de la justice, des droits humains et de la promotion des peuples autochtones, *Analyse des poursuites judiciaires relatives aux infractions sur la faune traitées par les tribunaux de la République du Congo (2008-2017)*, Brazzaville, 2018, 49 p., <http://wsccongoblog.org/wp-content/uploads/2018/08/Etude-judiciaire-RAPPORT-FINAL-19.07.2018-FR.pdf>.

³⁰ E.-A. T Gatsi, « L'espace judiciaire pénal CEMAC : regard sur la déterritorialisation du droit pénal », *Revue générale de droit*, vol. 46 (2), 2016, p. 405, <https://doi.org/10.7202/1038622ar>.

³¹ <https://comifac.org/actualites/nouvelles/lutte-contre-la-criminalite-contre-les-especes-sauvages-en-afrique-centrale-les-responsables-en-charge-de-l-application-de-la-loi-mieux-outilles>.

³² E.-A. T Gatsi, « L'espace judiciaire pénal CEMAC : regard sur la déterritorialisation du droit pénal », *op. cit.*, p. 383.

2.2.1. Les hypothèses dans lesquelles le juge national peut appliquer les règles communes en matière d'environnement

Le juge national peut être saisi par les justiciables dans des affaires de diverses natures et avoir ainsi l'occasion d'appliquer le droit de l'environnement élaboré au niveau communautaire remplissant les conditions d'invocabilité. En effet, le pouvoir qui lui est confié de veiller au respect par l'État et les particuliers des règles communautaires environnementales intégrées à l'ordre juridique interne se complète par celui de sanctionner les manquements constatés³³. À ce sujet, lorsqu'il s'agit des contestations visant à obtenir l'annulation des décisions administratives et la réparation des préjudices émanant de l'action ou de l'inaction de l'État ou des particuliers ainsi que la condamnation pénale des particuliers en matière de prévention et de lutte contre la pollution, l'analyse des textes communautaires a permis de constater que le juge national est compétent pour faire justice. Cependant, en pratique, indépendamment des prévisions de la loi communautaire et des lois et règlements de source nationale, l'office du juge congolais est considéré comme non rempli en matière contentieuse.

2.2.2. Les facteurs limitatifs non juridiques de l'intervention du juge communautaire de droit commun

Si le règlement du contentieux de l'application des règles communautaires intégrées à l'ordre juridique est de la compétence du juge national, ce dernier ne peut avoir l'occasion de les appliquer que s'il est informé de leur existence et, surtout, lorsqu'il est saisi par les justiciables censés avoir qualité et intérêt à agir. Or, pour diverses raisons, notamment financières et culturelles, voire liées à la lenteur normale ou anormale des procédures judiciaires, les populations sont par exemple réticentes quant à l'idée de saisir le juge du contentieux de l'annulation. Le ministère d'avocat est en effet obligatoire devant la Cour suprême, qui a seule compétence pour connaître de ce contentieux.

Autre raison, non moins importante : l'ignorance de l'existence des règles communautaires environnementales, encore récentes, à la fois par les justiciables et les acteurs judiciaires. D'où l'intérêt de promouvoir leur vulgarisation et leur accès par l'élaboration de recueils et leur codification à droit constant, c'est-à-dire une codification des textes préexistants reclassés selon leur nature sans les modifier en substance³⁴.

Pour ne pas conclure, nous pouvons dire au terme de cette petite réflexion que le rôle du juge congolais en matière de contrôle de l'application des règles communes de protection de l'environnement présente un visage ambivalent. Des avancées existent sur le plan juridique en ce qui concerne ses compétences en droit communautaire. En revanche, en pratique, en raison de considérations juridiques et non juridiques, le juge national a encore du chemin à parcourir pour jouer un véritable rôle en matière d'application des règles communautaires environnementales.

³³ L'expression « manquements constatés » ne doit pas ici être confondue avec l'action en manquement prévue en droit communautaire contre les États devant la Cour de justice communautaire, dont sont privés les ressortissants communautaires.

³⁴ G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 11^e édition mise à jour, 2016, p. 187.

LES TENDANCES DE LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE CAMEROUNAISE EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

André NYETAM TAMGA

Chargé de cours, Faculté des sciences juridiques et politiques, Douala

Résumé

On relève l'existence de deux tendances suivies actuellement par le juge administratif au Cameroun en matière d'environnement. La première tendance voudrait que les litiges environnementaux soient traités comme n'importe quel autre litige, sans bénéficier d'une quelconque spécificité. Ainsi exige-t-on d'un plaignant dans une cause environnementale de faire un recours gracieux et de justifier d'un intérêt et d'une qualité. En outre, le sursis à exécution peut être appliqué à certaines décisions prises par l'administration pour sauvegarder l'environnement. Les ordonnances de sursis à exécution ne tiennent pas compte des objectifs de développement durable. La deuxième tendance est d'étouffer le droit à un environnement sain des administrés. Ceci se remarque par le difficile accès au juge administratif et l'hésitation de ce dernier à sanctionner des décisions administratives prises en violation du principe de participation et d'information des citoyens.

Mots clés : accès au juge administratif ; droit à l'environnement ; recours gracieux.

Abstract

We note the existence of two trends currently followed by the administrative judge in Cameroon regarding environmental matters. The first trend would be for environmental disputes to be treated like any other dispute, without benefiting from any specific features. Thus one requires a plaintiff in an environmental case to make a graceful appeal and justify interest and quality to sue. In addition, a stay of execution can be applied to certain decisions taken by the administration to safeguard the environment. Stay orders do not take into account sustainable development goals. The second trend is to stifle citizens' right to a healthy environment. This is noted by the difficult access to the administrative judge and the reluctance of the latter to sanction administrative decisions taken in violation of the principle of citizen participation and information.

Keywords: access to the administrative judge; right to the environment; graceful appeal.

Introduction

L'intervention du juge administratif reste classique, car c'est un juge du service public, de l'activité d'intérêt général exercée par une personne morale de droit public : il est garant de la primauté de l'intérêt public dans le respect des libertés individuelles. Ce principe général explique notamment la diversité des régimes de responsabilités des personnes publiques en matière d'atteintes à l'environnement. Évoquer le juge administratif camerounais et la protection de l'environnement revient à examiner le contentieux de l'environnement devant le juge administratif. Autrement dit, comment le juge administratif camerounais protège-t-il l'environnement ? Comment le droit administratif camerounais aménage-t-il le contentieux de l'environnement ? Au regard d'un certain nombre de décisions de la justice administrative camerounaise, quelles tendances peut-on relever concernant les questions environnementales ?

Deux alternatives de règlement s'offrent en droit administratif camerounais. La première repose sur des modes alternatifs de règlement des litiges, qui se veulent plus rapides et accessibles, tout en favorisant le respect des lois environnementales. Ici, le contentieux de l'environnement est marqué par la pratique de la transaction (et l'arbitrage). La loi-cadre n° 96-12 du 5 août 1996 relative à la gestion de l'environnement (loi-cadre) prévoit que les administrations chargées de la gestion de l'environnement ont plein pouvoir pour transiger. L'auteur de l'infraction doit saisir l'administration compétente à cet effet. La procédure de transaction doit être antérieure à toute procédure judiciaire éventuelle sous peine de nullité (art. 91).

Plusieurs types de recours contentieux sont possibles devant le juge administratif. D'abord, le contentieux de pleine juridiction ou de la responsabilité administrative. Ensuite, le contentieux de l'annulation : le sursis à exécution, le recours pour excès de pouvoir (les perspectives du recours pour excès de pouvoir en matière environnementale et l'effet de l'annulation).

Les procédures de référé ou d'urgence sont aussi connues devant le juge administratif : le référé dans le contentieux administratif de l'environnement apparaît dès lors comme une mesure conservatoire dans son essence, car l'ordonnance de référé permet au juge de prendre toutes les mesures de sauvegarde de l'environnement et, partant, des intérêts des populations.

La tâche première de l'administration étant de protéger l'environnement, le juge administratif a un rôle essentiel dans la protection de l'environnement en cas d'atteinte. Et contrairement au contentieux civil ou pénal, c'est au juge administratif que revient la prérogative de régler les problèmes de l'urgence environnementale. Il est incontestable qu'en matière environnementale l'urgence appelle l'imminence, qui est généralement admise au regard des caractéristiques d'un projet et de ses impacts sur l'environnement, où les effets de la mise en œuvre des décisions sont souvent non réversibles. La loi-cadre a prévu un type de contrôle propre à l'environnement, à savoir la suspension pour défaut d'étude d'impact environnemental. On note aussi que, parfois, le juge a été amené à accorder en référé une suspension des travaux quand ceux-ci causaient des dommages certains à l'environnement. En tout état de cause, en matière environnementale le juge administratif intervient en amont, sous un double angle préventif et de protection.

En somme, on peut relever que les juridictions administratives camerounaises tendent à traiter les litiges environnementaux de manière classique (1) et hésitent à donner une substance au droit des administrés (ou des citoyens) à un environnement sain (2).



1. La tendance à traiter les litiges environnementaux de manière classique

Selon une approche traditionnelle, le juge administratif est compétent pour « l'ensemble des règles de droit public qui s'appliquent à l'activité administrative »¹, c'est-à-dire en particulier pour les actes et comportements des personnes publiques dès lors qu'ils ne relèvent pas d'une conduite semblable à celle des personnes privées, mais aussi en ce qui concerne les actes et comportements de certaines personnes privées chargées de la mise en œuvre d'un service public et qui utilisent pour ce faire des procédés exorbitants du droit commun². Dans l'organisation de la juridiction administrative camerounaise, il n'existe pas de formations de jugement à proprement parler spécialisées dans le droit de l'environnement. Les affaires en matière d'environnement sont traitées par des formations de jugement généralistes, qui sont par ailleurs chargées de plusieurs autres contentieux. Il n'y a pas, en matière environnementale, de dispositions spécifiques relatives à la répartition des compétences au sein de la juridiction administrative. Sauf exception, ce sont donc les tribunaux administratifs qui sont compétents pour statuer en premier ressort. Lorsque la voie de l'appel est ouverte, la chambre administrative de la Cour suprême est compétente. Le juge administratif est principalement compétent pour connaître du contentieux administratif et l'article 2, al. 2 de la loi n° 2006-22 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs précise d'ailleurs sa compétence. La compétence du juge administratif apparaît évidente pour connaître du contentieux environnemental, qui s'avère être un contentieux spécifique et complexe, à partir du moment où l'administration est principalement engagée dans la préservation de l'environnement³. La loi⁴ prévoit plusieurs types de recours contentieux en matière administrative qui peuvent être mis en œuvre dans le contexte du contentieux environnemental. Encore faut-il s'entendre sur ce qu'on entend par litige environnemental⁵. Certains litiges sont proprement environnementaux dans le sens où la prétention soumise au juge est faite directement par rapport à une norme de droit de l'environnement ; dans d'autres cas, la dimension environnementale n'apparaît que de façon incidente. Les parties soumettent alors leurs prétentions de droit qui, pour pouvoir être tranchées, vont impliquer de façon accessoire ou incidente la référence à un droit contenu dans une norme environnementale⁶. Toujours est-il qu'en droit camerounais le juge administratif traite les litiges environnementaux de manière classique tant au niveau de la forme et des procédures qu'au niveau du fond.

¹ D. Truchet, *Le droit public*, Paris, PUF, 2018, pp. 95-107.

² Association internationale des hautes juridictions administratives, « Le juge administratif et le droit de l'environnement », Rapport du Conseil d'État de France, *Congrès de Carthagène*, 2013.

³ P. Oumba, *La contribution du droit administratif à la réparation des atteintes à l'environnement au Cameroun*, 2014, pp. 197-214. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01319659>

⁴ Ordonnance du 26 août 1972 organisant la Cour suprême au Cameroun, statuant en matière administrative, modifiée et complétée par la loi n° 2006-22 du 29 décembre 2006 fixant l'organisation et le fonctionnement des tribunaux administratifs.

⁵ E. Truilhé et M. Hautereau-Boutonnet (dir.), *Le procès environnemental. Du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, Rapport final de recherche, Mission de recherche Droit et Justice, Université d'Aix-Marseille, 2019, pp. 10-11.

⁶ Référence peut être faite ici à l'affaire Gabcikovo-Nagymaros tranchée par la Cour internationale de Justice, dans laquelle les prétentions des États sont faites essentiellement par rapport au respect d'un traité conclu entre les parties en 1977 et des instruments y afférents, et ne portent pas directement sur un droit substantiel tiré d'une norme environnementale : CIJ, 25 septembre 1997, *Projet Gabcikovo-Nagymaros* (Hongrie/Slovaquie), *Recueil* 1997.

1.1. Au niveau de la forme et des procédures

Le traitement des litiges environnementaux par le juge administratif obéit à une procédure classique propre au droit administratif camerounais, à savoir l'exigence d'un recours gracieux, l'insistance sur la qualité et l'intérêt du demandeur et la possibilité du sursis à exécution d'une décision de l'administration.

1.1.1. L'exigence du recours gracieux

Le demandeur, la victime de l'autorité administrative, doit avant de saisir la juridiction administrative s'adresser d'abord à l'autorité habilitée à recevoir le recours gracieux. C'est seulement s'il se heurte à un rejet explicite ou implicite, total ou partiel de sa requête par l'autorité compétente qu'il pourra saisir le juge administratif. En d'autres termes, le recours gracieux préalable, que l'on pourrait encore appeler le recours administratif préalable obligatoire, désigne la procédure qu'une personne, souhaitant contester une décision administrative qui lui est défavorable, doit suivre devant l'autorité administrative avant toute saisine du juge, généralement administratif. Le recours contentieux n'est recevable qu'après rejet d'un recours gracieux adressé à l'autorité à l'origine de l'acte attaqué ou à celle statutairement habilitée à représenter la collectivité publique ou l'établissement public en cause. Cette forme classique de traitement des litiges s'applique en matière environnementale car, avant toute saisine du juge administratif, les demandeurs, qui peuvent être des associations régulièrement déclarées ou reconnues d'utilité publique et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement, des communautés de base ou des associations agréées contribuant à toute action des organismes publics et parapublics ayant pour objet la protection de l'environnement, doivent d'abord saisir l'autorité administrative compétente, le cas échéant le ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable (MINEPDED), d'un recours gracieux afin d'éviter l'irrecevabilité du recours contentieux pour défaut du recours gracieux devant le juge administratif. Si l'irrecevabilité du recours contentieux pour défaut du recours gracieux est fréquente dans le contentieux administratif classique, les recours rejetés pour ce motif, par le juge administratif, ne pullulent pas en matière environnementale au Cameroun.

1.1.2. L'insistance sur la qualité et l'intérêt du demandeur

La qualité est définie comme le titre en vertu duquel le justiciable a la possibilité d'agir, alors que l'intérêt pour agir est le bénéfice escompté par le requérant. La qualité et l'intérêt du demandeur dans les litiges environnementaux sont fondés sur la constitution camerounaise, dont le préambule dispose que « toute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous. L'État veille à la défense et la promotion de l'environnement »⁷. Cette formulation du constituant camerounais n'est pas sans effet direct. Il

⁷ La lettre de l'article 65 du texte constitutionnel de 1996 intègre expressément le préambule dans la constitution. Cette déclaration explicite implique que l'ensemble des dispositions contenues dans le préambule font partie intégrante de la loi fondamentale. Toutes ces dispositions se trouvent ainsi alignées sur le régime des autres dispositions constitutionnelles. Voir A. Minkoa She, *Droits de l'homme et droit pénal au Cameroun*, Paris, Economica, Coll. « Vie du droit en Afrique », 1999, p. 26. Mais l'affirmation de la valeur juridique du préambule de la constitution n'a pas épuisé la problématique de la force contraignante des normes qui y sont édictées. En effet, la force juridique de chacune des normes inscrites dans le préambule est détachable de la valeur juridique globale du texte du préambule. Bien plus, le droit requérant la précision et la certitude, et étant exclusif des principes faiblement déterminés, il convient de séparer dans le préambule les normes certaines des normes incertaines. Voir J. Mouangue Kabila, « Le préambule du texte constitutionnel du 18 janvier 1996. De l'enseigne décorative à l'étalage utilitaire », *LexLata*, n° 23-24, février-mars 1996, p. 36.



existe un droit à un environnement sain garanti par la constitution et reconnu aux particuliers et aux groupes⁸, qui leur confère automatiquement la qualité et l'intérêt dans l'exercice de leur devoir constitutionnel de protéger l'environnement. De même, l'obligation est imposée à tous les acteurs et surtout à l'État et ses démembrements de « défendre et de conserver le milieu naturel au profit des générations présentes et futures »⁹.

Pour les personnes physiques, le requérant doit, dans le contentieux de l'annulation d'un acte administratif, faire état d'un intérêt qui serait mis en cause par la décision attaquée. Un tel intérêt est évident lorsque l'acte contesté est une décision individuelle défavorable qui le vise directement au regard de l'invocation par le requérant d'un intérêt personnel, légitime, direct et certain pour demander l'annulation pour excès de pouvoir de l'acte qu'il soumet au contrôle du juge. C'est par une démarche pragmatique que le juge administratif apprécie l'existence ou non d'un intérêt pour agir. Au Cameroun, ce sont les associations de protection de l'environnement qui constituent des acteurs majeurs de la défense des écosystèmes et la loi-cadre dispose dans son article 8 (1) que les « associations régulièrement déclarées ou reconnues d'utilité publique et exerçant leurs activités statutaires dans le domaine de la protection de l'environnement ne peuvent contribuer aux actions des organismes publics et parapublics en la matière que si elles sont agréées suivant des modalités fixées par des textes particuliers », précisant en outre que les « communautés de base et les associations agréées contribuant à toute action des organismes publics et parapublics ayant pour objet la protection de l'environnement, peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application, et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre » (art. 8-2). La procédure de l'agrément vise, pour les pouvoirs publics, à sélectionner les associations qui bénéficieront de droits spécifiques de participation à la politique environnementale. Au plan contentieux, l'association agréée bénéficie d'une présomption d'intérêt à agir pour contester toute décision en rapport avec « les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application, et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre » (art. 8-2). Cette présomption est subordonnée à un certain nombre de conditions et, en particulier, à un rapport direct entre la décision attaquée et l'objet social du requérant et cette exigence est en effet toujours contrôlée par le juge administratif.

Dans l'affaire *Association club HSE (Hygiène Sécurité Environnement) contre État du Cameroun (ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et du Développement durable, MINEPDED) et Gaz du Cameroun*¹⁰, le juge administratif avait déclaré irrecevable le recours de l'association pour défaut de qualité et d'intérêt du demandeur en se basant sur les dispositions de l'article 8 (1 et 2) de la loi-cadre, car bien que l'association club HSE ait été régulièrement déclarée et reconnue d'utilité publique et exerçait ses activités statutaires dans le domaine de l'environnement, elle n'avait pas reçu d'agrément. En effet, l'association club HSE avait introduit un recours contentieux en annulation de la décision prise par le MINEPDED ayant conduit à la délivrance d'un certificat de conformité environnementale concernant le projet de construction d'un gazoduc à Douala par la société Gaz du Cameroun, allant de Bassa à

⁸ S. Glykenia, « Le droit de l'homme à l'environnement en Grèce », *Revue juridique de l'environnement*, 4/1994, pp. 329-334.

⁹ P. A. Leme Machado, « L'environnement dans la Constitution brésilienne », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 15, 2003.

¹⁰ *Affaire Association club HSE c/ État du Cameroun (MINEPDED) et Gaz du Cameroun, Annulation du certificat de conformité environnementale*, 26 mai 2016.

Bonabéri. L'association club HSE prétendait que certaines dispositions de la loi-cadre et du décret n° 2013/0171/PM du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social ont été violées, notamment l'article 21 (1) relatif au délai prescrit entre la date de la convocation des représentants des populations concernées et la tenue de la première réunion¹¹, l'article 20 (2 et 3) relatif aux réunions publiques, à l'information et à la participation du public¹², l'article 13 (1, 4, 5) concernant les termes de référence de l'étude¹³ et donc, au vu de toutes ces violations, le MINEPDED aurait attribué le certificat de conformité environnementale illégalement à la société Gaz du Cameroun. Mais le juge administratif a estimé que, n'ayant pas le statut de collectivité publique et n'étant pas agréée, l'association HSE ne saurait justifier de la qualité et de l'intérêt à solliciter l'annulation de l'acte administratif qui confère le certificat de conformité environnementale à un tiers, ce d'autant plus qu'elle n'a pas rapporté par ailleurs la preuve du préjudice personnel découlant de l'acte en cause.

L'absence d'agrément ne prive bien entendu pas les autres associations d'un accès au juge administratif, mais celles-ci ne bénéficient pas d'une présomption d'intérêt pour agir¹⁴.

1.1.3. La possibilité du sursis à exécution d'une décision de l'administration

Le recours auprès de l'administration contre un acte administratif ne suspend pas son exécution. Cependant, lorsque son exécution est de nature à causer un préjudice irréparable et que la décision attaquée n'intéresse ni l'ordre public, ni la sécurité ou la tranquillité publique, le président de la juridiction administrative compétente peut, s'il est saisi d'une requête, et après communication à la partie adverse et conclusion du ministère public, ordonner le sursis à exécution¹⁵. L'ordonnance prononçant le sursis à exécution devient caduque si, à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter de la décision de rejet du recours gracieux, ladite juridiction administrative n'est pas saisie de la requête introductive d'instance. La chambre administrative de la Cour suprême a déjà eu à prendre des ordonnances de sursis à exécution dans l'affaire *Société forestière Hazim (SFH) et compagnie contre État du Cameroun*¹⁶ pour suspendre l'exécution des sanctions administratives (amendes) décidées par le ministère de l'Environnement et des Forêts en 2002 à l'encontre du plaignant, la SFH.

¹¹ Article 21 (1) : « Le promoteur doit faire parvenir aux populations concernées, trente (30) jours au moins avant la date de la première réunion, un programme de consultations publiques qui comporte les dates et lieux des réunions, le mémoire descriptif et explicatif du projet et des objectifs des concertations. Ce programme doit être au préalable approuvé par l'administration chargée de l'environnement ».

¹² Article 20 (2) : « La consultation publique consiste en des réunions pendant l'étude, dans les localités concernées par le projet. L'audience publique est destinée à faire la publicité de l'étude, à enregistrer les oppositions éventuelles et à permettre aux populations de se prononcer sur les conclusions de l'étude ».

¹³ Article 13 (1) : « Tout promoteur d'un projet est tenu de déposer auprès de l'administration compétente et du ministère en charge de l'environnement, en plus du dossier général du projet [...], les termes de référence de l'étude, assortis d'un mémoire descriptif et justificatif du projet mettant l'accent sur la préservation et les raisons du choix du site ». Article 13 (4) : « À partir de la date de réception, l'administration en charge de l'environnement dispose d'un délai de 20 jours pour donner son avis sur les termes de référence de l'étude ». Article 13 (5) : « En cas de silence du ministère en charge de l'Environnement et après expiration du délai de trente (30) jours suivant le dépôt du dossier, le promoteur peut considérer les termes de référence comme recevables ».

¹⁴ Une association non agréée a donc un intérêt à attaquer une décision qui porterait atteinte aux intérêts qu'elle défend dès lors que son champ géographique d'action, tel que déterminé par ses statuts, correspond aux effets de la décision litigieuse. Ainsi, classiquement, une association dont le champ d'action est national ne pourra agir contre une décision ayant des effets circonscrits localement.

¹⁵ E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, Québec, IFDD, 2018, p. 172.

¹⁶ Ordonnance n° 01/OSE/PCA/ CS/2002-2003 et ordonnance n° 02/OSE/PCA/ CS/2002-2003.

1.2. Au niveau du fond

La juridiction administrative ne connaît pas seulement des contentieux portant sur les actes réglementaires mettant en œuvre ces différents dispositifs de protection de l'environnement. Elle est également conduite à vérifier si certains projets autorisés par l'administration ou certaines mesures qu'elle adopte n'y portent pas atteinte. La responsabilité de l'administration peut être engagée, dans le domaine de l'environnement, pour : faute pour délivrance d'un certificat de conformité environnementale en violation de la réglementation ; faute pour délivrance d'une autorisation d'exploitation d'une installation classée assortie de prescriptions insuffisantes ; faute pour avoir délivré un permis de construire dans une zone inappropriée à la construction ; faute pour avoir autorisé le déversement de déchets sans tenir compte du milieu récepteur ; abstention de faire respecter une réglementation existante (faute par omission, très souvent évoquée lorsqu'il manque une étude d'impact environnemental et que l'État ne prend aucune mesure)¹⁷. L'État a « le devoir général de protéger l'environnement, et ses défaillances dans l'accomplissement de cette obligation peuvent susciter la saisine du juge administratif. C'est à ce niveau que les acteurs de la société civile doivent jouer pleinement leur rôle dans le cadre de la veille citoyenne. Il faut donc que le juge administratif accorde une bonne attention aux requêtes des associations et ONG qui, le plus souvent, poursuivent l'intérêt général »¹⁸.

La protection de l'environnement est largement assumée par le juge administratif qui bénéficie d'une mission générale et d'un pouvoir quasi spécifique dans la censure des décisions non protectrices de l'environnement. En ce qui concerne le juge administratif camerounais, l'on note un alignement quasi permanent sur la position de l'administration. Par exemple, dans l'affaire *Association club HSE contre État du Cameroun (MINEPDED) et Gaz du Cameroun*, le juge administratif reprend mot pour mot les conclusions présentées dans les mémoires de l'État dans sa décision en déclarant irrecevable le recours contentieux en annulation du certificat de conformité environnementale attribué à la société Gaz du Cameroun, pour défaut de qualité et d'intérêt du demandeur.

2. La tendance à étouffer le droit des administrés à un environnement sain

Le droit à un environnement sain est un droit constitutionnel tout comme la protection de l'environnement est un devoir constitutionnel pour tous. Le préambule de la constitution de 1996 proclame que « toute personne a droit à un environnement sain. La protection de l'environnement est un devoir pour tous. L'État veille à la défense et la promotion de l'environnement ». Le droit à un environnement sain est très souvent étouffé, notamment avec les difficultés rencontrées par les administrés à avoir accès au juge administratif en matière d'environnement et le refus de sanctionner certaines décisions administratives pour défaut de participation et d'information des administrés.

¹⁷ E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 174, note qu'au Cameroun « la responsabilité de l'État peut aussi être engagée pour faute de son agent », en se référant à l'article 153 de la loi de 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche qui dispose : « Les administrations chargées des forêts, de la pêche et de la faune sont civilement responsables des actes de leurs employés commis dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions. Dans ce cas, elles disposent, en tant que de besoin, de l'action récursoire à leur encontre ».

¹⁸ *Ibid.*

2.1. Les difficultés pour l'administré d'avoir accès au juge administratif en matière d'environnement

La loi-cadre, en elle-même, pose déjà des difficultés aux administrés pour avoir accès au juge administratif en matière d'environnement, dans la mesure où son article 8 privilégie les « communautés de base et les associations agréées contribuant à toute action des organismes publics et parapublics ayant pour objet la protection de l'environnement » en leur permettant d'exercer « les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et de ses textes d'application, et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre ». La loi-cadre a prévu les conditions de recevabilité des actions introduites par les personnes morales, notamment les associations agréées, les ONG et les personnes publiques ayant des compétences en matière d'environnement, mais pas en ce qui concerne les personnes physiques, raison pour laquelle les droits environnementaux sont fréquemment lésés. Cette limitation de la loi-cadre empêche une certaine catégorie d'administrés, notamment les personnes physiques, d'avoir accès au juge administratif en matière d'environnement. Ces dernières, généralement, pour avoir accès au juge administratif, doivent se rapprocher des associations agréées ou des communautés de base, qui se chargeront de porter leurs affaires devant les juridictions administratives. Concernant les associations de protection de l'environnement, pour avoir accès au juge administratif, elles doivent être agréées, sinon elles ne bénéficient pas de la présomption d'intérêt pour agir et, ainsi, verront leur recours rejeté pour défaut de qualité et d'intérêt. C'est le cas par exemple dans l'affaire *Association club HSE contre État du Cameroun (MINEPDED) et Gaz du Cameroun*, où le juge administratif a déclaré irrecevable le recours contentieux en annulation de l'association club HSE relatif à la décision ayant conduit à l'attribution du certificat de conformité environnementale à la société Gaz du Cameroun pour défaut de qualité et d'intérêt pour agir, car ladite association n'était pas agréée.

Bien que le droit à un environnement sain soit un droit constitutionnel, ainsi que le devoir de protéger l'environnement, le juge administratif met une barrière entre lui et les administrés en matière d'environnement en ne permettant la saisine de sa juridiction qu'aux associations agréées œuvrant pour la protection de l'environnement, ce qui exclut de façon automatique les personnes physiques, qui sont souvent les plus touchées par la dégradation de l'environnement causée par des projets de développement qui, très souvent, ne respectent pas les procédures d'étude impact environnemental et social, avec la bénédiction de l'administration. Le juge administratif « doit être ouvert aux recours des citoyens en matière d'environnement, car pour ces derniers, il s'agit d'une façon d'exercer leur devoir de protéger l'environnement imposé par la Constitution ou par la loi. Ce devoir constitutionnel ou légal donne au citoyen la qualité pour agir, y compris devant la justice »¹⁹.

2.2. Le refus de sanctionner certaines décisions administratives pour défaut de participation et d'information des administrés

Le non-respect des principes d'information du public et de participation des populations au processus de prise de décision en matière d'environnement devrait conduire à l'annulation des décisions administratives par le juge administratif. La loi-cadre dispose : « Toute personne a le

¹⁹ E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 174.



droit d'être informée sur les effets préjudiciables pour la santé, l'homme et l'environnement des activités nocives, ainsi que sur les mesures prises pour prévenir ou compenser ces effets » (art. 7-1) ; et « chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement. [...] et] a le devoir de veiller à la sauvegarde de l'environnement et de contribuer à la protection de celui-ci » (art. 9-e). Ce qui suppose que l'information et la participation des populations se font au travers de consultations publiques. Il s'agit spécialement des droits rattachés à une « vie saine », comme le stipule le principe 1 de la Déclaration de Rio. L'article 20 (2) du décret du 14 février 2013 fixant les modalités de réalisation des études d'impact environnemental et social précise que la « consultation publique consiste en des réunions pendant l'étude, dans les localités concernées par le projet. L'audience publique est destinée à faire la publicité de l'étude, à enregistrer les oppositions éventuelles et à permettre aux populations de se prononcer sur les conclusions de l'étude ». C'est le défaut d'information et de participation des populations que l'association club HSE a dénoncé dans son recours devant le juge administratif contre l'État, car elle estimait que la société Gaz du Cameroun n'avait pas respecté les principes d'information et de participation dans leur démarche pour l'obtention du certificat de conformité environnementale : « [...] les deux uniques réunions de consultations publiques des populations, à Bonassama et à Bassa, ont été organisées dans une quasi-clandestinité, sans aucune publicité préalable, ce qui n'a pas permis à bonne partie des populations riveraines de s'y rendre [...] »²⁰. Le demandeur s'indigne par ailleurs dans son mémoire de défense de la procédure suivie : « Que notre étonnement est grand de constater qu'un certificat de conformité environnementale est considéré par la partie adverse comme valide, alors que sa délivrance n'a pas respecté les conditions exigées par la loi, à savoir une procédure de consultation des populations comme définie dans le décret 2013/0171/PM du 14/02/2013 sur la réalisation des EIES »²¹.

Les principes d'information et de participation sont ceux qui ont prévalu pour la mise en œuvre de la loi sur la gestion de l'environnement au Cameroun. Le juge administratif devrait sanctionner les décisions administratives pour défaut de participation et d'information des administrés. Malgré ces lacunes, le juge administratif a tendance à s'aligner sur les décisions de l'administration, avec pour conséquence l'étouffement du droit à un environnement sain, droit fondamental en matière environnementale. D'ailleurs le refus du juge administratif de sanctionner l'administration est récurrent en matière contentieuse lorsque celle-ci refuse de se présenter lors des audiences. Il est vrai aussi que le juge administratif peut être contraint de refuser de sanctionner certaines décisions administratives au cas où il peut y avoir des implications politiques, notamment une éventuelle éviction du responsable administratif (ministre, maire, etc.) à l'origine de la décision qui a engendré la responsabilité de l'État ou de la commune.

En somme, l'État a le devoir général de protéger l'environnement, et ses carences dans la réalisation de cette obligation peuvent susciter la saisine du juge administratif. Mais ce dernier a tendance à paralyser l'exercice du droit à un environnement sain des administrés soit en conditionnant de manière stricte l'accès à sa juridiction, soit en s'alignant systématiquement sur la position de l'administration, tout en refusant très souvent de sanctionner certaines de ses décisions en matière environnementale. Cette tendance du juge administratif fragilise le contentieux administratif de l'environnement au Cameroun. Ainsi peut-on se poser la question : sommes-nous face à une indulgence du juge administratif vis-à-vis de l'administration dans les litiges liés à l'environnement ?

²⁰ Requête formulée par l'association club HSE dans l'affaire l'opposant à l'État du Cameroun et Gaz du Cameroun.

²¹ Mémoire de défense de l'association club HSE contre État du Cameroun.

POURSUITES JUDICIAIRES EN MATIÈRE DE CRIMINALITÉ FAUNIQUE : ANALYSE DE JUGEMENTS RENDUS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Cléo MASHINI MWATHA

Avocat au Barreau de Kinshasa-Gombe
Doctorant en droit, Faculté de droit, Université de Gand

Alain Parfait NGULUNGU

Chercheur associé au Centre d'études politiques, Université de Kinshasa

Résumé

La diversité biologique de la République démocratique du Congo est l'une des mieux nanties au monde. Pour la protéger, elle a été dotée d'un cadre légal assez riche et varié. En dépit de ce dispositif légal, le taux de criminalité faunique reste toujours élevé, alors que le taux de répression est faible. Aussi y a-t-il lieu de se questionner sur l'applicabilité de la législation sur la faune et sur le rôle et la capacité du juge congolais dans une sphère aussi nouvelle et technique qu'est le droit de l'environnement. À partir de deux jugements analysés, on perçoit l'existence de quelques pesanteurs à une bonne application de la loi. Toutefois, aujourd'hui plus qu'hier, des jugements sont rendus et des délinquants sanctionnés. De ces avancées, il y a lieu d'espérer une amélioration progressive des poursuites judiciaires en matière d'infractions sur la faune.

Mots clés : criminalité faunique ; contentieux faunique ; législation sur la faune ; répression ; République démocratique du Congo.

Abstract

Biological diversity of the Democratic Republic of the Congo is one of the richest in the world. To protect it, it was given a fairly rich and varied legal framework. Despite this legal framework, the rate of wildlife crime is still high, while the rate of repression is low. There is therefore reason to question the applicability of wildlife legislation and the role and capacity of the Congolese courts in an area as new and technical as is environmental law. The analysis of two judgments reveals the existence of some constraints for a proper application of the law. However, today more than yesterday, judgments are rendered and offenders punished. From these advances, there is hope for a gradual improvement in the prosecution of wildlife offences.

Keywords: *wildlife crime; wildlife litigation; wildlife legislation; repression; Democratic Republic of the Congo.*

Introduction

La diversité biologique de la République démocratique du Congo (RDC) est l'une des mieux nanties au monde. Pour la protéger, elle a été dotée d'un cadre légal assez riche et varié qui intègre différentes dispositions de protection de la faune sauvage sous tous les aspects¹.

En dépit de ce dispositif légal, on constate que le taux de criminalité faunique reste élevé. En effet, « le braconnage et le commerce illicite des espèces protégées et autres produits de la faune ont pris des proportions inquiétantes »². Ces différentes formes de criminalité constituent une forte menace pour les espèces animales, surtout « celles menacées d'extinction et en voie de disparition à l'instar de l'éléphant, du bonobo et d'autres espèces phares protégées par les conventions internationales, régionales ainsi que par certaines législations nationales »³. Il se développe donc une criminalité mettant en danger à la fois les populations animales, la biodiversité, voire l'homme lui-même, car ces infractions peuvent alimenter des guerres et être sources de conflits⁴. C'est ainsi que le Secrétaire général de l'ONU a déclaré que le « braconnage parfois lié à d'autres activités criminelles, voire terroristes, représente une grave menace pour la paix et la sécurité durables en Afrique centrale »⁵. Aussi a-t-il invité « les gouvernements de la sous-région à considérer la question du braconnage comme un problème majeur de sécurité nationale et sous-régionale requérant leur action concertée et coordonnée »⁶.

À cause de leurs conséquences graves pouvant menacer la paix et la sécurité, les atteintes à la législation sur la faune devraient être poursuivies avec diligence et soumises à la sentence d'un juge. Malheureusement, en RDC, en dépit du taux élevé de la criminalité faunique, plusieurs dossiers ne sont pas portés devant les cours et tribunaux, et les quelques rares affaires qui leur sont soumises ne sont pas toujours sanctionnées par un jugement⁷. De tels constats soulèvent un certain nombre de questionnements, notamment sur l'applicabilité de la législation sur la faune. Aussi nous paraît-il opportun de nous questionner, de façon générale, sur le rôle et la capacité du juge congolais dans une sphère aussi nouvelle et technique qu'est le droit de l'environnement, dans toute sa complexité. En particulier, le juge congolais contribue-t-il de façon efficace à la protection de la faune ?

Pour tenter de répondre à ces différentes questions, nous nous proposons d'analyser le régime répressif des lois congolaises sur la faune (1) avant d'analyser deux jugements rendus par les tribunaux de la RDC (2).

¹ C. Mashini, *Évaluation des efforts du Gouvernement de la RD Congo dans la lutte contre le commerce illégal des espèces de faune sauvage (IWT) – 2010 à 2016*, Kinshasa, TRAFFIC, septembre 2017, p. 6.

² C. Mashini et N. Shabani, *La protection de la faune sauvage en droit international : contribution de la CITES à la protection de l'éléphant d'Afrique*, Saarbrücken, Éditions universitaires européennes, 2015, p. 15.

³ *Ibid.*

⁴ C. Mashini (dir.), *Les infractions sur la faune en RDC*, Kinshasa, Juristrale, 2016, p. 11.

⁵ Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur les activités du Bureau régional des Nations Unies pour l'Afrique centrale et les zones où sévit l'Armée de résistance du Seigneur*, S/2013/297, 20 mai 2013, p. 17, <https://undocs.org/fr/S/2013/297>.

⁶ *Ibid.*

⁷ N. Shabani, *Évaluation de l'appui de CARPE à Juristrale*, présentation du 23 avril 2018, cité par P. Ngeh, N. Shabani, C. Mabita et E. Djamba, *La répression des crimes fauniques en RDC : comment améliorer les poursuites judiciaires?*, Yaoundé-Cambridge, TRAFFIC, 2018, p. 10.



1. Le régime répressif des lois congolaises sur la faune

1.1. Cadre légal sur la faune

Il convient d'inventorier ce cadre légal avant de pouvoir l'analyser.

1.1.1. Inventaire des textes législatifs et réglementaires de protection de la faune

Le cadre légal congolais de protection de la faune est constitué, outre des conventions internationales⁸ régulièrement ratifiées⁹ par la RDC, de textes législatifs et réglementaires, dont notamment¹⁰ :

- la loi n°14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature ;
- la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse ;
- l'arrêté ministériel n° 020/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 20 mai 2006 portant agrément de la liste des espèces animales protégées en RDC ;
- l'arrêté n° 056 CAB/MIN/AFF-ECNT/F/01/00 du 28 mars 2000 portant réglementation du commerce international des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction ;
- l'arrêté n° 014/CAB/MIN/ENV/2004 du 29 avril 2004 relatif aux mesures d'exécution de la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.

1.1.2. Analyse de la loi relative à la conservation de la nature

La loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature fixe, conformément à l'article 202, point 36, *littera f*, de la Constitution congolaise, les règles relatives à la conservation de la diversité biologique, à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs ainsi qu'à l'accès et au partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources biologiques et génétiques¹¹.

Cette loi comble certaines lacunes du régime de l'ancienne ordonnance-loi n° 69-041 du 22 août 1969 à laquelle elle s'est substituée. Par ailleurs, elle traduit mieux « les engagements pris par la RDC en ratifiant les conventions internationales. C'est ainsi notamment qu'elle innove par le renforcement du régime répressif en vue d'assurer la protection des espèces, écosystèmes et habitats naturels avec des peines dissuasives allant jusqu'à 10 ans de prison »¹².

⁸ Notamment : (i) la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), Washington, 3 mars 1973 ; (ii) la convention sur la diversité biologique, Rio de Janeiro, 5 juin 1992 ; (iii) la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, Maputo, 11 juillet 2003 ; (iv) la convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, Bonn, 23 juin 1979 ; (v) la convention sur les zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau, Ramsar, 2 février 1971.

⁹ Ces conventions sont d'application en RDC conformément à l'article 215 de la constitution congolaise.

¹⁰ Voir également : (i) la constitution de la RDC de 2006, modifiée par la loi n° 11/002 du 20 janvier 2011 ; (ii) la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux de l'environnement relatifs à la protection de l'environnement ; (iii) la loi n° 75-024 du 22 juillet 1975 relative à la création de secteurs sauvegardés ; (iv) l'arrêté ministériel n° 021/CAB/MIN/EDD/AAN/WF/05/2017 du 31 août 2017 portant transfert de l'organe de gestion CITES à l'Institut congolais pour la conservation de la nature.

¹¹ C. Mashini (dir.), *Les infractions sur la faune en RDC*, *op. cit.*, p. 23.

¹² *Ibid.*, p. 59.

Son article 3 classe les espèces de faune en trois groupes : intégralement protégées¹³, partiellement protégées¹⁴ et non protégées¹⁵. Cette classification détermine le niveau de protection de chaque espèce, selon qu'elle appartient à l'une ou l'autre catégorie¹⁶. Elle est inspirée de la CITES, qui classe les espèces en trois annexes. Cette catégorisation permet « de cerner les différents niveaux de protection des espèces visées, le principe étant l'interdiction générale d'exercer le commerce des espèces préalablement visées, à moins d'obtenir au préalable des autorités compétentes un permis ou un certificat »¹⁷. La loi de 2014 prévoit l'essentiel des infractions sur la faune.

1.2. Les infractions sur la faune en droit congolais

Pour rappel, une infraction est « la violation d'une loi pénale, l'action ou l'inaction que la loi frappe d'une peine ». Par infraction faunique, il faut donc entendre « la violation d'une disposition pénale d'une loi environnementale se rapportant à la faune, l'action ou l'inaction que ladite disposition sanctionne d'une peine »¹⁸.

La loi relative à la conservation de la nature de 2014 consacre plusieurs infractions¹⁹ en matière de faune sauvage. Il s'agit notamment :

- du braconnage des espèces de faune intégralement ou partiellement protégées (art. 78) : interdiction de tuer, blesser, capturer ou détenir un spécimen d'une espèce de faune sauvage intégralement protégée (art. 78, al. 1) ou partiellement protégée (art. 78, al. 2) ;
- du trafic illégal des espèces protégées (art. 79), se matérialisant par des activités de commerce international de spécimens d'espèces de faune sauvage intégralement protégées et de leurs produits en violation des dispositions qui régissent ce commerce ;
- de l'introduction d'armes à feu et autres instruments de chasse dans une aire protégée (art. 71) ;
- de la détention ou du transport des espèces de faune sauvage vivantes, de leurs peaux ou dépouilles dans une aire protégée (art. 71) ;
- de la destruction, par quelque moyen que ce soit, des espèces de faune sauvage dans une aire protégée (art. 71) ; etc.

Les autres textes plus haut inventoriés prévoient également d'autres infractions. Il en est ainsi notamment de la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse, qui érige en infractions le fait de chasser sans permis (art. 4) ou au moyen des instruments et procédés interdits (art. 21).

À ces infractions sont appliquées les peines prévues par la loi.

¹³ Toute espèce qui risque de disparaître et qui répond à des critères précis, notamment la disparition de l'habitat, le déclin important de sa population, l'érosion génétique, la chasse ou la pêche trop intensive.

¹⁴ Espèces qui bénéficient d'un statut de protection légale pour des raisons d'intérêt scientifique ou de nécessité de préservation du patrimoine biologique et dont l'exploitation est autorisée soit en permanence dans une partie précise de l'aire protégée, soit temporairement sur tout ou partie de l'aire protégée ou en dehors de celle-ci.

¹⁵ Toutes les autres espèces, c'est-à-dire celles qui ne sont protégées ni intégralement ni partiellement.

¹⁶ Un décret délibéré en Conseil des ministres devrait déterminer la liste des espèces intégralement et partiellement protégées. En attendant, l'on se réfère à l'arrêté ministériel n° 020/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 20 mai 2006 portant agrément de la liste des espèces animales protégées en RDC.

¹⁷ C. Mashini et N. Shabani, *La protection de la faune sauvage en droit international : contribution de la CITES à la protection de l'éléphant d'Afrique*, op. cit., p. 31.

¹⁸ C. Mashini (dir.), *Les infractions sur la faune en RDC*, op. cit., p. 15.

¹⁹ Aux articles 70 à 84.

1.3. Les peines applicables aux infractions sur la faune en droit congolais

Le législateur associe aux infractions des peines que le juge va devoir appliquer à chaque cas, conformément au principe de la légalité des infractions et des peines²⁰. Celui-ci énonce qu'il ne peut y avoir ni infraction ni peine sans loi. Ce principe est bien repris à l'article 1^{er} du décret du 30 janvier 1940, tel que modifié et complété, portant code pénal congolais, lequel stipule que « nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fût commise ». L'article 5 du code pénal congolais²¹ détermine les peines applicables aux infractions, à savoir : la mort, les travaux forcés, la servitude pénale, l'amende, la confiscation spéciale, l'obligation de s'éloigner de certains lieux ou d'une certaine région, la résidence imposée dans un lieu déterminé et la mise à la disposition de la surveillance du gouvernement.

La RDC réprime avec rigueur les infractions sur la faune. En effet, les taux des peines en la matière sont très élevés comparativement aux autres pays d'Afrique centrale. La lecture combinée des articles 71 à 79 de la loi de 2014 relative à la conservation de la nature porte le taux de la privation de liberté de un mois à 10 ans de servitude pénale et le taux de l'amende de 100 000 à 100 millions de francs congolais.

Ainsi le juge dispose-t-il d'une gamme de peines à appliquer pour chaque cas qui lui est soumis.

2. Analyses de jugements concernant la criminalité faunique

Deux jugements sont sommairement analysés, l'un relatif à la détention de spécimens d'une espèce de faune intégralement protégée, l'autre ayant trait à la chasse dans une aire protégée.

2.1. Jugement RP 26.546 – Détention de spécimens d'une espèce de faune intégralement protégée

La décision judiciaire sous examen est un jugement qui a été rendu le 3 octobre 2019 par le tribunal de grande instance (TGI) de Kinshasa-Gombe, siégeant en matière répressive au premier degré.

Parties au procès

L'affaire oppose Ramazani Yengela, prévenu, détenteur des spécimens d'une espèce de faune sauvage intégralement protégée, au ministère public et à la partie civile, l'Institut congolais pour la conservation de la nature (ICCN).

²⁰ Principe traduit par Anselm von Feuerbach dans la maxime « *nullum crimen nulla pena sine lege* ». Voir le Rapport de R. Mendoza, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 9, n° 1, janvier-mars 1957. pp. 247-256, p. 248.

²¹ Décret du 30 janvier 1940, modifié et complété, mis à jour au 30 novembre 2004.

Faits et objet du litige

Ramazani Yengela, chef de dépôt d'une agence de fret, est arrêté le 24 juillet 2019 à Kinshasa en possession de cinq sacs contenant 300 kg d'écailles de pangolin. Le prévenu déclare que les écailles proviennent de la ville de Kisangani dans la province de la Tshopo. Le ministère public et la partie civile le poursuivent pour détention de cinq sacs d'écailles de pangolins géants (*manis gigantea*), spécimens d'une espèce intégralement protégée en RDC, infraction prévue et punie par les articles 2, 16 et 78 de la loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature et par l'annexe de la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.

Procédure

Ramazani Yengela est arrêté par la police nationale le 24 juillet 2019 et il est entendu par la police sur procès-verbal le même jour. À la même date, le parquet de grande instance (PGI) de Kinshasa/Gombe demande à la police de transmettre à son office les procès-verbaux et l'inculpé. Après son instruction, le PGI fixe la date d'audience au 23 août 2019. À cette date, le juge saisi, après instruction, renvoie la cause à l'audience du 30 août 2019. Celle-ci est ensuite renvoyée au 7 septembre 2019 pour complément d'instruction et plaidoirie. À cette date, les parties plaident, puis le tribunal clôture les débats et prend l'affaire en délibéré. Le 3 octobre 2019, le tribunal rend son jugement, lequel est signifié aux parties le 20 décembre 2019.

Problème de droit

La détention d'un spécimen d'une espèce de faune intégralement protégée est-elle constitutive d'une infraction ?

Arguments des parties

Le ministère public demande au tribunal de dire établie en fait comme en droit l'infraction mise à la charge du prévenu et de le condamner à cinq ans de servitude pénale et un million FC²².

La partie civile demande au juge de dire principalement recevable sa constitution de partie civile, de lui allouer l'équivalent en FC de 5000 USD et de mettre les frais à la charge du prévenu.

Ramazani Yengela plaide non-coupable. Il soutient n'être qu'un travailleur au sein de l'agence de fret et que le colis litigieux a été trouvé dans les installations de ladite agence, dont les responsables sont connus. Il ne peut donc engager sa responsabilité pénale en lieu et place des propriétaires de l'agence. Il demande au juge de dire non fondée l'action de la partie civile, celle-ci n'ayant pas prouvé son existence. Au surplus, il introduit une action reconventionnelle demandant au juge de condamner solidairement, ou l'un à défaut de l'autre, la RDC et l'ICCN au paiement de l'équivalent en FC de 100 000 USD.

²² 1 000 000 FC équivaut à 5714 USD (1 USD = 1750 FC).

Motifs de la décision

Le TGI estime que l'infraction à charge du prévenu est établie, ses éléments constitutifs, matériel et moral, étant réunis, comme prévu à l'article 78, alinéa 1^{er} de la loi de 2014 relative à la conservation de la nature. L'élément matériel est réalisé par la simple détention de spécimens d'une espèce de faune sauvage intégralement protégée, en l'occurrence les écailles de pangolins géants. En outre, le prévenu a reconnu avoir reçu instruction de vendre lesdites écailles. S'agissant de l'élément moral, le fait pour le prévenu de s'engager dans une opération de vente d'écailles au lieu de se limiter à l'objet social de l'agence, à savoir réceptionner et délivrer les colis de fret, constitue la preuve qu'il en connaissait le caractère illicite.

Toutefois, le prévenu étant un délinquant primaire, le tribunal lui accorde le bénéfice des circonstances atténuantes. Quant à la demande de la partie civile, le tribunal l'estime exorbitante et la ramène à 500 USD.

Décision du juge

Le juge condamne le prévenu, pour détention de spécimens d'une espèce de faune sauvage intégralement protégée, au paiement d'une amende de 1 000 000 FC, de dommages et intérêts de 500 USD et des frais de l'instance.

Commentaire de la décision

Le juge fonde sa décision sur l'article 78, alinéa 1^{er} de la loi de 2014 relative à la conservation de la nature²³, qui fixe la fourchette de la peine encourue à la servitude pénale de 1 à 10 ans et/ou l'amende de 5 000 000 à 20 000 000 FC. Cependant, le juge ne condamne le prévenu qu'au paiement d'une amende de 1 000 000 FC. Lui accordant des circonstances largement atténuantes au motif qu'il est un délinquant primaire, il décide ainsi de descendre en dessous du minimum légal.

Par ailleurs, le juge aurait pu également évoquer l'article 79, qui porte sur l'interdiction du commerce international de spécimens d'espèces de faune sauvages intégralement protégées et de leurs produits. Dans ce cas, il aurait pu condamner le prévenu à une servitude pénale de 5 à 10 ans et/ou une amende de 25 000 000 à 100 000 000 FC. Ce sont en fait ces dernières sanctions qui auraient dû être prononcées, car la quantité d'écailles saisies (300 kg), les différents contacts établis par le prévenu avec son réseau extérieur, étayés par ses aveux à la police judiciaire, laissent clairement voir que les spécimens étaient destinés à un commerce international.

²³ « Est punie d'une servitude pénale d'un an à dix ans et d'une amende de cinq millions à vingt millions de francs congolais ou de l'une de ces peines seulement, toute personne qui tue, blesse, capture ou détient un spécimen d'une espèce de faune sauvage, sauf cas de légitime défense, ou coupe et/ou déracine un spécimen d'une espèce de flore sauvage intégralement protégée visée aux articles 7 et 13 de la présente loi ».

2.2. Jugement RP 325 – Braconnage dans une aire protégée

La décision judiciaire sous examen est un jugement rendu le 10 octobre 2019 par le TGI de Boende (province de Tshuapa), siégeant en matière répressive au premier degré.

Parties au procès

L'affaire oppose Lokili Benkanga Joseph, prévenu, poursuivi pour braconnage, violation d'une aire protégée et détention illégale d'armes de chasse, au ministère public et à la partie civile, l'ICCN.

Faits et objet du litige

Lokili Benkanga Joseph est arrêté le 31 mai 2019 dans la réserve de faune de Yoko-Kala (RFLY) en possession de deux armes locales, cinq cartouches, huit singes, trois céphalophes à bande dorsale (*cephalophus dorsalis*), trois céphalophes bleus (*cephalophus monticola*) et deux potamochères (*potamochoerus*). Le ministère public et la partie civile le poursuivent pour braconnage, violation d'une aire protégée et détention illégale d'armes de chasse, faits prévus et punis par :

- les articles 14, 71, 72, 78 et 79 de la loi de 2014 relative à la conservation de la nature ;
- les articles 4, 13, 21, 27, 86 et 87 de la loi de 1982 portant réglementation de la chasse ;
- les articles 17, 27 et 37 de l'ordonnance-loi n° 85-085 du 3 septembre 1985 portant régime des armes et munitions.

Procédure

Lokili Benkanga Joseph, arrêté le 31 mai 2019 dans la RFLY, est entendu sur procès-verbal à la même date. Le 5 juin 2019, le chef de site de la RFLY, ayant qualité d'officier de police judiciaire, saisit le procureur près le TGI de Boende, en lui transférant le prévenu et son dossier. Après son instruction, le PGI fixe la date d'audience au 26 septembre 2019. À cette date, le juge saisi, après un début d'instruction, renvoie la cause pour la suite de l'instruction à l'audience du 3 octobre 2019. L'instruction terminée à cette date, l'affaire est renvoyée pour plaidoirie à l'audience du 10 octobre 2019, date à laquelle le tribunal clôture les débats, prend l'affaire en délibéré et rend son jugement.

Problème de droit

Peut-on chasser dans une aire protégée ?

Arguments des parties

Le ministère public demande au tribunal de dire en fait comme en droit l'infraction mise à la charge du prévenu et de le condamner à trois ans de servitude pénale et à restituer les objets saisis à l'ICCN.



La partie civile demande au juge de dire principalement recevable sa constitution de partie civile, de lui allouer des dommages et intérêts de 1 500 000 FC et de lui remettre les objets et spécimens saisis.

Lokili Benkanga Joseph plaide non-coupable, arguant qu'il n'a tué aucun animal et qu'il était simplement porteur des animaux abattus par ses amis. Il soutient que l'ICCN n'a pas qualité pour réclamer des dommages et intérêts car, la République et l'ICCN ayant des personnalités juridiques distinctes, il revient à la République de solliciter réparation et non à l'ICCN. Ce dernier objecte qu'il ne réclame pas réparation au nom de la République mais en son propre nom.

Motifs de la décision

Le TGI estime que l'infraction à charge du prévenu est établie, ses éléments constitutifs, matériel et moral, étant réunis, comme prévu à l'article 72 de la loi de 2014 relative à la conservation de la nature. L'élément matériel est réalisé par le fait que le prévenu a, dans une aire protégée, poursuivi, chassé et capturé des espèces de faune sauvage. S'agissant de l'élément moral, le tribunal estime que le prévenu a agi avec conscience, ayant reconnu les faits qui lui sont reprochés devant la police judiciaire et le parquet, sans que ses aveux aient pu être démentis à l'audience.

Quant à la demande de la partie civile, le tribunal l'estime exorbitante et la ramène à 1 000 000 FC.

Décision du juge

Le juge condamne le prévenu pour braconnage dans la RFLY à 10 mois de servitude pénale, assortie d'un sursis d'égale durée, ainsi qu'à des dommages et intérêts de 1 000 000 FC. Il ordonne également la remise des objets confisqués à l'ICCN, à l'exception de deux armes de fabrication locale et leurs accessoires, qui doivent être détruits.

Commentaire de la décision

Le juge fonde sa décision sur l'article 72, alinéa 1^{er} de la loi de 2014 relative à la conservation de la nature²⁴, qui fixe la fourchette de la peine encourue à une servitude pénale de un à trois ans et/ou une amende de 5 000 000 à 25 000 000 FC. Cependant, le juge condamne le prévenu à 10 mois de servitude pénale, assortie d'un sursis d'égale durée, sans aucune amende. Toutefois, nulle part le juge n'évoque des circonstances atténuantes pour fonder sa décision de descendre en dessous du minimum légal, en méconnaissance de l'article 19 du code pénal congolais qui impose de les énumérer lorsqu'elles sont admises. Or, n'ayant fait état d'aucune circonstance atténuante, le juge pouvait-il descendre en dessous du minimum légal ? Ne devrait-il pas rester dans la fourchette légale ?

²⁴ « Est punie d'une servitude pénale d'un an à trois ans et d'une amende de cinq à vingt-cinq millions de francs congolais ou de l'une de ces peines seulement, toute personne qui dans les réserves naturelles intégrales, les parcs nationaux et les réserves de biosphères, poursuit, chasse, capture et détruit, tue intentionnellement de quelque manière que ce soit, toute espèce de faune sauvage, sauf en cas de légitime défense ».

Par ailleurs, la durée du sursis étant égale à celle de la servitude pénale, le condamné échappe à l'emprisonnement, ce qui ôte à la peine les fonctions d'expiation, de dissuasion et de réadaptation qu'elle est censée remplir vis-à-vis du délinquant. Au regard de l'expiation, le condamné n'aura pas le sentiment d'avoir été puni : pour lui comme pour la communauté villageoise, il aura été « lavé » par la justice. La dissuasion ne jouera pas non plus à l'égard des autres braconniers qui, ne pouvant comprendre la notion de « sursis », se diront que le braconnage « n'est pas illégal » ou qu'ils peuvent s'en sortir sans aucune condamnation. Enfin, la réadaptation du délinquant risque de ne pas se réaliser, ce qui peut entraîner la récidive de sa part et des conflits avec les autorités ayant procédé à son arrestation. Celle-ci étant perçue par la communauté locale comme un conflit entre « les personnes », le braconnier aura le sentiment d'avoir triomphé de l'écogarde qui l'a arrêté.

Conclusion

Le juge congolais tend de plus en plus à s'intéresser aux préoccupations environnementales, en général, et fauniques, en particulier. Ainsi constate-t-on, en parallèle à l'évolution législative récente, l'existence de quelques décisions judiciaires, dont les deux jugements analysés.

L'analyse des jugements RP 26.546 et RP 325 fait clairement voir les efforts réalisés par la justice, de la commission des infractions au prononcé des verdicts. Dans les deux affaires, on perçoit le rôle et l'intérêt tant du parquet dans la phase d'instruction que des tribunaux dans la recherche de la vérité afin d'appliquer la loi. Cependant, quelques constats peuvent être épinglés en ce qui concerne notamment la détermination de la peine. En effet, on relève que les juges recourent quasi systématiquement aux circonstances atténuantes afin de réduire les taux des peines infligées.

Par ailleurs, diverses pesanteurs font que les poursuites ne soient pas très efficaces. Il est ainsi établi « que 6 dossiers sur 10 portés à la connaissance du Parquet sont faibles (mal rédigés, infractions non-établies, absence de preuves, délais de procédures largement dépassés, etc.). Avec de tels dossiers, le Parquet n'a généralement d'autre choix que de les classer sans suite »²⁵. En outre, « plusieurs autres problèmes s'érigent en pesanteurs à une application efficace et effective de la loi sur la faune »²⁶, comme l'ignorance de certaines lois, les capacités limitées, notamment dans les investigations, la faible collaboration entre services et institutions œuvrant dans la chaîne de l'application de la loi, le trafic d'influence et la corruption.

Les pesanteurs évoquées et les contraintes auxquelles font face les cours et tribunaux amènent à conclure que « l'ampleur caractérisant la criminalité environnementale rend compte de l'inadaptation des mesures législatives et juridictionnelles adoptées par les États en vue de la répression des actes graves d'atteinte à l'environnement. Cette inadaptation met en évidence l'incapacité de l'appareil judiciaire de l'État à rencontrer efficacement les réalités criminelles définissant la commission de certaines atteintes environnementales. Il en résulte un phénomène quasi endémique d'impunité à l'égard des milliers d'actes de portée criminelle perpétrés contre l'environnement à des fins lucratives »²⁷.

²⁵ P. Ngeh, N. Shabani, C. Mabita et E. Djamba, *La répression des crimes fauniques en RDC : comment améliorer les poursuites judiciaires?*, *op. cit.*, p. 10.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ C. Tshiamala, « La judiciarisation des atteintes environnementales : la Cour pénale internationale à la rescousse ? », *Revue québécoise de droit international*, 2017, pp. 205-243, <https://doi.org/10.7202/1056230ar>.



Cette inadaptation peut se comprendre de plusieurs façons. D'abord, la judiciarisation des atteintes à l'environnement est assez récente. En effet, lorsqu'on parcourt les différentes lois sur l'environnement, spécifiquement celles se rapportant à la faune²⁸, depuis l'époque coloniale jusqu'au début des années 1980, on se rend à l'évidence que les infractions sur l'environnement se réglaient par le paiement d'amendes et par des sanctions administratives.

Avec la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse, le législateur fait référence à des poursuites judiciaires, mais sans pour autant déterminer clairement ni les incriminations ni les sanctions y afférentes. Néanmoins, on constate une évolution : les infractions à cette loi sont assorties d'une peine de servitude maximale de cinq ans et/ou d'une amende de 5 à 50 000 zaires (art. 85).

En 2014, la loi relative à la conservation de la nature est venue renforcer le régime répressif des infractions, avec des incriminations et des peines aussi claires que dissuasives. Avec cette évolution du cadre légal, le juge est mis sur le devant de la scène pour la répression des infractions sur la faune.

En substance, en dépit des faiblesses, pesanteurs et contraintes relevées, il y a lieu de se réjouir que des condamnations en matière de criminalité faunique soient prononcées. Avec une vulgarisation accrue des lois environnementales, doublée d'un renforcement des moyens financiers et logistiques pour les investigations, ainsi que d'une amélioration des capacités du personnel judiciaire sur les questions d'environnement, nous devrions arriver à des poursuites judiciaires plus efficaces.

²⁸ Décret du 21 avril 1937 sur la chasse et la pêche.

LA PROTECTION DE LA FAUNE SAUVAGE PAR LES JURIDICTIONS DE L'ORDRE JUDICIAIRE AU CAMEROUN

Eléazar Michel NKOUE

Docteur en droit international de l'Université de Grenoble Alpes

Assistant en droit public

Faculté des sciences juridiques et politiques, Université de Yaoundé II Soa

Résumé

Cet article examine les modalités de la protection de la faune sauvage par les juridictions de l'ordre judiciaire. La procédure de protection de la faune sauvage par les juridictions judiciaires va du déclenchement des poursuites des délinquants environnementaux jusqu'au prononcé des sanctions. En analysant la jurisprudence relative au droit faunique au Cameroun, l'on se rend compte que les sanctions pénales semblent être aujourd'hui l'une des réponses les plus appropriées pour lutter contre les atteintes portées à la faune sauvage en raison de leurs dimensions préventive, dissuasive, éducative et réparatrice.

Mots clés : action publique ; faune sauvage ; infraction ; juridiction ; protection ; sanction.

Abstract

This article examines the ways in which wild fauna is protected by the courts of law. The procedure for the protection of wildlife by the judicial courts ranges from the initiation of proceedings against environmental offenders to the imposition of sanctions. By analysing the jurisprudence on wild fauna law in Cameroon, one realizes that today criminal sanctions seem to be one of the most appropriate responses to fight against attacks to wild fauna owing to their preventive, dissuasive, educational and restorative dimensions.

Keywords: public action; wild fauna; offense; jurisdiction; protection; sanction.

Introduction

La faune sauvage constitue un patrimoine d'intérêt national. Cependant, certaines espèces fauniques sont menacées d'extinction parce que leur survie est mise en péril par les braconniers. Les produits fauniques suscitant de nombreuses convoitises en raison de leur valeur mercantile, la faune sauvage doit faire l'objet d'un régime de protection afin d'assurer non seulement sa conservation, mais aussi sa gestion durable. Pour mieux protéger les espèces animales sauvages, surtout celles qui sont menacées d'extinction, elles sont réparties en trois catégories au Cameroun : classe A¹, classe B² et classe C. C'est dans l'optique de limiter l'extinction des espèces animales sauvages que leur protection par les juridictions judiciaires trouve toute son importance. Au Cameroun, les juridictions des ordres administratif³ et judiciaire sont chargées de trancher les différends environnementaux. Les juridictions de l'ordre judiciaire sont divisées en sections pénale et civile. En vertu du principe de l'unité des juridictions civiles et pénales, les tribunaux « possèdent des formations à la fois civiles et pénales. Devant ces juridictions donc, ce sont parfois les mêmes magistrats qui tiennent tantôt l'audience civile, tantôt l'audience pénale »⁴. En outre, plusieurs instruments internationaux⁵ et nationaux⁶ permettent aux dites juridictions de traquer les délinquants écologiques.

Comment s'effectue la protection de la faune sauvage devant les juridictions de l'ordre judiciaire au Cameroun ? La capacité du système juridictionnel camerounais à être effectif sur les problématiques environnementales, c'est-à-dire, selon le doyen Carbonnier, à être appliqué dans les faits⁷, est régulièrement mise en doute. La doctrine pointe du doigt des faiblesses de différents ordres qui expliquent l'inaction des autorités judiciaires face à la délinquance écologique en général⁸. Toutefois, la protection de la faune sauvage connaît une timide avancée, perceptible à travers une jurisprudence abondante. Dans le cadre de cette étude, l'on s'appesantira sur des affaires jugées par des tribunaux de première instance des régions du Centre, du Littoral et du Sud, ce qui permettra d'examiner leurs contributions à la résolution des conflits liés à la faune sauvage. La protection juridictionnelle de la faune est essentiellement répressive. Elle va du déclenchement de la poursuite des auteurs des infractions (1) jusqu'au prononcé des sanctions par le juge (2).

¹ Comprenant notamment le lion, la panthère, le guépard, le gorille, le mandrill, le drill, le pangolin géant, la girafe, le rhinocéros noir, l'hippopotame, l'éléphant (pointes de moins de 5 kg), etc.

² Comprenant notamment le buffle, l'éléphant (pointes de plus de 5 kg), le phacochère, etc.

³ En matière environnementale, tous les actes de portée générale ou individuelle pris par l'administration (à l'exception des actes de gouvernement) sont susceptibles de recours devant le juge administratif après l'échec d'un recours gracieux.

⁴ Y. R. Kalieu Elongo, « Organisation judiciaire du Cameroun », in J. Issa-Sayegh, *Répertoire quinquennal OHADA 2006-2010*, AUDA, tome 1, p. 97.

⁵ Comme la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et la Convention sur la diversité biologique.

⁶ Notamment, la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ; la loi n° 96/012 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement ; etc.

⁷ J. Carbonnier, *Flexible droit. Pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 9^{ème} édition, 1998, p. 133.

⁸ Au Cameroun, la justice est lente. L'insuffisance des moyens matériels et en personnel est constamment dénoncée. Par ailleurs, il y a une faible effectivité de la répression en matière environnementale. « Les tribunaux sont rarement saisis. Quand bien même c'est le cas, c'est plus en matière d'infractions fauniques. Les autres domaines forestiers ne semblent pas faire l'objet de poursuites pénales. Cela pourrait s'expliquer par la primauté de la procédure de transaction par les autorités administratives » : E. M. Nkoué, *La protection des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale à l'épreuve des nécessités de développement socio-économique : cas du Cameroun*, thèse de doctorat en droit international, Université de Grenoble Alpes, 2019, p. 217.



1. Une protection déclenchée par la poursuite des auteurs des infractions relatives aux espèces fauniques protégées

La protection de la faune sauvage par les juridictions judiciaires est déclenchée par la poursuite des auteurs des infractions perpétrées sur les espèces animales sauvages protégées. La mise en mouvement de l'action publique (1.2) est précédée par la constatation des infractions fauniques (1.1).

1.1. La constatation des infractions à la loi pénale faunique

La constatation des infractions est une étape cruciale au bon déroulement d'un procès. C'est lors de cette phase que sont menées les enquêtes préliminaires. La constatation des infractions s'effectue par les officiers de police judiciaire. Toutefois, dans l'intérêt de l'État, des communes, des communautés ou des particuliers, des textes particuliers attribuent aux agents assermentés de l'administration chargée de la faune la qualité d'officier de police judiciaire à compétence spéciale. Sans préjudice des prérogatives reconnues au ministère public et aux officiers de police judiciaire à compétence générale⁹, lesdits agents procèdent à la recherche et la constatation des faits, à la saisie des produits indûment récoltés et des objets ayant servi à la commission de l'infraction, et ils en dressent un procès-verbal. Ils procèdent également à l'interpellation et l'identification immédiate des contrevenants pris en flagrant délit. Dans l'exercice de leurs fonctions, ces agents peuvent :

- requérir la force publique pour la recherche et la saisie des produits exploités ou vendus frauduleusement ou circulant en fraude ou pour obtenir l'identification du contrevenant ;
- visiter les trains, bateaux, véhicules, aéronefs ou tout autre moyen de transport desdits produits ;
- s'introduire de jour, après consultation des autorités coutumières locales, dans les maisons et les enclos, en cas de flagrant délit ;
- exercer un droit de poursuite à l'encontre des contrevenants¹⁰.

Le procès-verbal rédigé et signé par l'agent assermenté fait foi des constatations matérielles qu'il relate jusqu'à inscription de faux. Il est envoyé dans les 48 heures au responsable hiérarchique de l'administration chargée de la faune. L'agent ayant dressé le procès-verbal ou, le cas échéant, le responsable destinataire du procès-verbal peut fixer au contrevenant le paiement d'un cautionnement, qui est reversé au trésor public et vient en déduction des amendes et frais de justice ; en cas d'acquiescement, le tribunal en ordonne la restitution¹¹. La garde des produits non périssables et des matériels saisis est confiée à l'administration chargée de la faune ou, à défaut, à la fourrière la plus proche. Par contre, les produits périssables saisis sont immédiatement vendus aux enchères publiques, ou de gré à gré en l'absence d'adjudicataire, par l'administration chargée de la faune. Le produit de la vente est consigné au trésor public dans les 48 heures¹².

⁹ Les officiers et sous-officiers de la gendarmerie, les commissaires et officiers de police, etc.

¹⁰ Article 142, al. 3 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

¹¹ Article 143, al. 3 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994.

¹² Article 144, al. 2 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994.

Les infractions à la législation faunique peuvent donner lieu à transaction, sans préjudice du droit de poursuite du ministère public. Toutefois, lorsqu'une transaction est sollicitée par le contrevenant, elle éteint d'office l'action publique, sous réserve de son exécution effective dans les délais impartis.

1.2. La mise en mouvement de l'action publique

Toute infraction commise à l'encontre des espèces fauniques protégées peut donner lieu à une action publique et, éventuellement, à une action civile. L'action publique a pour but de faire prononcer, contre l'auteur d'une infraction faunique, une peine ou une mesure de sûreté édictée par les textes législatifs. Quant à l'action civile, elle tend à la réparation du dommage causé par l'auteur d'une infraction. Dans le cadre des affaires pénales, devant une même juridiction, l'action civile peut être exercée en même temps que l'action publique lorsque les deux résultent des mêmes faits. Elle peut aussi être exercée séparément. Dans ce cas, la juridiction saisie de l'action civile sursoit à statuer jusqu'à la décision définitive sur l'action publique¹³.

L'action publique est mise en mouvement et exercée principalement par le ministère public. Toutefois, certaines administrations peuvent mettre en mouvement l'action publique pour des infractions portant atteinte aux intérêts dont elles ont la charge. Dans le cadre des infractions à la loi faunique, en cas d'inexécution de la transaction ou en l'absence de celle-ci, et après mise en demeure préalablement notifiée au contrevenant, l'action publique est mise en mouvement dans un délai de 72 heures à la demande de l'administration chargée de la faune¹⁴.

Le procureur de la république est saisi soit par une dénonciation écrite ou orale, soit par une plainte, soit encore par un procès-verbal établi par une autorité compétente. Il est destinataire de l'original de tout procès-verbal dressé par les officiers de police judiciaire relatif aux infractions fauniques commises dans son ressort de juridiction. Après l'étude du dossier (qui contient le procès-verbal et les preuves), il peut soit décider du classement sans suite d'une affaire et le faire notifier au plaignant, soit décider de la poursuite du suspect en saisissant le tribunal de première instance ou le juge d'instruction.

Au Cameroun, l'information judiciaire est obligatoire en matière de crime et facultative en matière de délit et de contravention. Lorsque le procureur de la République saisit le juge d'instruction par un réquisitoire introductif d'instance, ce dernier ouvre une information judiciaire. Le juge d'instruction n'est pas lié par la qualification donnée aux faits dans la plainte ou par le réquisitoire du procureur de la République. Cependant, le procureur de la République peut, à toute étape de l'information judiciaire, requérir du juge d'instruction de procéder à de nouvelles inculpations¹⁵. Au terme de l'instruction, le juge d'instruction rend soit une ordonnance de non-lieu total ou partiel, soit une ordonnance de renvoi devant la juridiction compétente¹⁶.

¹³ Article 61 de la loi n° 2005/077 du 27 juillet 2005 portant code de procédure pénale.

¹⁴ Article 147, al. 1 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994.

¹⁵ Article 145, al. 2 de la loi n° 2005/077 du 27 juillet 2005.

¹⁶ Ces ordonnances sont notifiées au procureur de la République et aux autres parties.



Le tribunal de première instance est compétent pour connaître des délits et contraventions liés à la faune sauvage. Il est saisi soit par ordonnance de renvoi du juge d'instruction ou par arrêt de la chambre de contrôle de l'instruction, soit par citation directe, soit encore par application de la procédure de flagrant délit. Une fois engagée, l'action publique ne prend fin que par une décision du juge.

2. Une protection renforcée par les sanctions prononcées par le juge de jugement

Les peines sont infligées aux auteurs d'infractions fauniques par les juridictions de jugement. Le juge se prononce sur la culpabilité ou l'innocence de la personne poursuivie en motivant sa décision. Avant d'examiner l'impact des décisions des juridictions judiciaires sur la protection de la faune sauvage (2.2), il faut d'abord présenter la typologie des infractions fauniques et les peines y afférentes (2.1).

2.1. La typologie des infractions fauniques et des sanctions y afférentes

Les peines principales encourues par les personnes physiques en matière faunique sont l'emprisonnement et l'amende. Pour les personnes morales, le taux maximum de l'amende est équivalent au quintuple de celui des personnes physiques¹⁷. Lorsqu'une personne morale est coupable d'une infraction punie d'emprisonnement, l'amende encourue est de 1 000 000 à 500 000 000 FCFA¹⁸. Les personnes morales encourent aussi la dissolution et la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement¹⁹. Les sanctions pénales à l'encontre des personnes morales sont des innovations introduites par le code pénal camerounais afin de limiter et prévenir leurs éventuelles exactions. Au titre des innovations, il y a également les sanctions alternatives, notamment le travail d'intérêt général et la sanction-réparation.

Des peines accessoires peuvent être prononcées à l'égard des contrevenants. Pour les personnes physiques, le juge peut prononcer des déchéances, autoriser la publication de la décision, la fermeture de l'établissement et la confiscation. Il peut aussi prononcer des mesures de sûreté à l'encontre des contrevenants dans le but d'empêcher la survenance de nouvelles infractions. Les mesures de sûreté concernant les personnes physiques sont l'interdiction de l'exercice de la profession, la relégation, la surveillance et l'assistance postpénales, l'internement dans une maison de santé, la confiscation. À titre d'illustration, l'article 148 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 dispose que « le tribunal compétent peut ordonner la confiscation [...] des engins ou animaux saisis ». Dans l'affaire *Ministère public et MINFOF contre Nyama Simon et autres*, le tribunal a ordonné « la confiscation des effets sous scellé n° 008/G/TPI/DJ du 30 juin 2017, constitués d'une arme de marque Renitro calibre 458, de trois munitions de calibre 458 et d'un morceau de peau d'éléphant »²⁰.

¹⁷ Article 25-1, al. 2 de la loi n° 2016/ 007 du 12 juillet 2016 portant code pénal.

¹⁸ Article 25-1, al. 3 de la loi n° 2016/ 007.

¹⁹ Article 18-b de la loi n° 2016/ 007.

²⁰ Tribunal de première instance de Djoum, jugement n° 176/COR du 3 septembre 2019, *Ministère public et MINFOF contre NYAMA Simon et autres*.

En vertu du principe selon lequel les règles spéciales dérogent aux règles générales, la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 détermine les contraventions et les délits contre la faune et les peines qui leur sont applicables.

Les « contraventions fauniques » incriminées par l'article 154 de la loi précitée de 1994 sont sanctionnées par « une amende de 5000 à 50 000 francs CFA et d'un emprisonnement de dix jours ou de l'une seulement de ces peines ». Les infractions concernées sont par exemple : la provocation des animaux lors d'une visite dans une réserve de faune ou un jardin zoologique ; la détention d'un outil de chasse à l'intérieur d'une aire interdite de la chasse. Le montant de l'amende pour ces contraventions peut excéder la somme de 25 000 FCFA, ce qui est en déphasage avec le code pénal camerounais. Peut-être le législateur a-t-il prévu une telle amende pour marquer son attachement à la protection de la biodiversité, à moins qu'il n'ait eu pour souci de renflouer les caisses de l'État.

Quant aux sanctions des « délits fauniques », elles varient en fonction de la gravité de l'infraction. Ainsi, l'article 155 de la loi de 1994 punit d'une amende de 5000 à 200 000 FCFA et/ou d'un emprisonnement de 20 jours à deux mois la chasse sans licence ou permis ; le dépassement de la latitude d'abattage ; l'absence de preuve de légitime défense. L'article 156 punit d'une amende de 200 000 à 1 000 000 FCFA et/ou d'un emprisonnement de un à six mois les infractions en matière d'armes de chasse. L'article 158 punit d'une amende de 3 000 000 à 10 000 000 FCFA et/ou d'un emprisonnement de un à trois ans l'abattage ou la capture d'animaux protégés pendant les périodes de fermeture de la chasse ou dans les zones interdites ou fermées à la chasse ; la falsification de tout document émis par l'administration chargée de la faune. Enfin, l'article 162, al. 2 double les peines de certaines infractions²¹ :

- en cas de récidive ;
- lorsque les infractions sont commises par des agents assermentés des administrations compétentes ou des officiers de police judiciaire à compétence générale, ou avec complicité ;
- pour toute chasse à l'aide de produits chimiques ou toxiques ;
- en cas de délit de fuite ou de refus d'obtempérer aux injonctions des agents commis au contrôle.

2.2. La portée des décisions de justice

Les juridictions judiciaires jouent le rôle de gardien du respect des normes environnementales. C'est pourquoi leurs décisions sont favorables à la protection des espèces animales protégées et sont parfois perçues comme susceptibles d'éviter de nouvelles infractions écologiques « tant de la part du délinquant que de la part des autres membres du groupe social »²². Au Cameroun, les sanctions et les réparations prononcées par le juge répressif à l'encontre des délinquants écologiques sont assez dissuasives et peuvent provoquer des changements d'attitude de leur part.

Dans l'affaire *Ministère public et MINFOF contre Madi Djougoudoum*, le mis en cause a été trouvé aux alentours du parc national de Lobeke avec environ 41 pointes d'ivoires. Le

²¹ Prévues aux articles 154 à 160 de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche.

²² A. Molinaro, « Les grands problèmes actuels du droit pénal », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 1, n° 1-2, janvier-mars 1949. p. 47.



tribunal l'a reconnu coupable d'abattage et de détention d'espèces de faune intégralement protégées de la classe A et l'a condamné à payer 27 607 000 FCFA à titre de réparation au ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF)²³. De même, dans l'affaire *Ministère public et MINFOF contre Chingo Zacharie et Adamu Yaya*, les mis en cause ont été reconnus coupables de détention et circulation illégale de pointes d'ivoires et d'abattage d'espèces intégralement protégées de la classe A (éléphant). Le tribunal les a condamnés à verser au MINFOF, en sa qualité de partie civile, la somme de 9 000 000 FCFA²⁴.

Le système répressif étant fondé sur des peines connues d'avance, il joue ainsi un rôle dissuasif en avertissant les individus des sanctions qu'ils encourent. On peut le percevoir dans les montants des peines pécuniaires infligées aux auteurs d'infractions environnementales, qui apparaissent comme des châtiments exemplaires. Dans l'affaire *Ministère public et MINFOF contre Akanze Akonlo Bertrand et autres*, les mis en cause ont été condamnés à verser dans les caisses du trésor public la somme de 15 000 000 FCFA à titre de dommages et intérêts pour les préjudices causés²⁵.

En revanche, les juridictions judiciaires prononcent en général des peines d'emprisonnement relativement faibles pour les atteintes aux espèces fauniques. En effet, « ce que la doctrine considère comme une mansuétude du juge judiciaire camerounais à l'encontre des prévenus en matière environnementale »²⁶ peut être en partie justifié par le rôle de rééducation assigné aux juges, dont la mission est aussi d'éduquer les prévenus. Il semble plus utile de prévenir de nouvelles infractions sur les animaux sauvages que de sévir contre les auteurs de celles qui ont déjà été commises. Ceci explique pourquoi les juridictions prononcent à l'encontre des délinquants des peines d'emprisonnement légères. Dans l'affaire *Ministère public et MINFOF contre Akanze Akonlo Bertrand et autres*, le prévenu a été reconnu coupable de détention de trophées d'une espèce intégralement protégée. Mais ayant déclaré « j'étais ignorant, je demande pardon »²⁷ pendant le jugement, le tribunal lui a accordé le bénéfice des circonstances atténuantes et l'a condamné à six mois d'emprisonnement et 200 000 FCFA d'amende.

Cependant, lorsque les juridictions judiciaires se rendent compte que les mis en cause n'ont aucune volonté d'apprendre de leurs erreurs ou n'éprouvent aucun remord pour les actes répréhensibles qu'ils ont commis, elles prennent des sanctions sévères à leur encontre. C'est le cas dans l'affaire *Ministère public et MINFOF contre Mohamed Darwish et autres*, où les mis en cause n'ont jamais comparu ni fourni des motifs légitimes. Reconnus coupables de détention et commercialisation de trophées d'une espèce intégralement protégée, ils ont

²³ Tribunal de première instance de Yokadouma, jugement n° 273/COR du 15 novembre 2013, *Ministère public et MINFOF contre Madi Djougoudoum*.

²⁴ Tribunal de première instance de Djoum, jugement n° 231/COR du 24 décembre 2014, *Ministère public et MINFOF contre Chingo Zacharie et Adamu Yaya*.

²⁵ Tribunal de première instance de Douala-Bonassama-Bonaberi, jugement n° 433/COR du 3 juin 2019, *Ministère public et MINFOF contre Akanze Akonlo Bertrand et autres*.

²⁶ E. D. Kam Yogo, E. Koua, « Les litiges environnementaux devant les juridictions camerounaises », in O. C. Ruppel et E. D. Kam Yogo, *Environmental law and policy in Cameroon - Towards making Africa the tree of life. Droit et politique de l'environnement au Cameroun - Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, Nomos Verlagsgesellschaft mbH, 2018, p. 906.

²⁷ Tribunal de première instance de Douala-Bonassama-Bonaberi, jugement n° 433/COR du 3 juin 2019, *Ministère public et MINFOF contre Akanze Akonlo Bertrand et autres*.

été condamnés à deux ans d'emprisonnement et 4 000 000 FCFA à titre de dommages et intérêts²⁸.

Ce faisant, les juridictions judiciaires contribuent à engager la responsabilité écologique des différents acteurs (entreprises, individus, etc.). Le MINFOF, en tant que partie civile au procès, requiert une compensation financière pour préjudice moral et/ou matériel, qui est souvent accordée par le juge. En décryptant la jurisprudence, l'on constate que « l'application du principe de la responsabilité par le juge judiciaire (civil) camerounais semble plus privilégier la réparation pécuniaire »²⁹. Ainsi, dans l'affaire *Ministère public et MINFOF contre Kenfack Etienne Moreas*, le mis en cause, coupable d'abattage d'animaux protégés, a été condamné à payer au MINFOF la somme de 1 287 500 FCFA, dont une partie représente les droits de visite (dommage écologique), à hauteur de 547 500 FCFA³⁰. Toujours dans ce sens, des prévenus reconnus coupables de détention illégale de trophées d'animaux intégralement protégés de la classe A ont été condamnés, dans l'affaire *Ministère public et MINFOF contre Mvomo Meka Martin et Essiane Pamphile*, à payer au MINFOF 3 000 000 FCFA pour dommages économiques et 200 000 FCFA pour dommage touristique³¹. Au vu de ces exemples, les juridictions répressives peuvent être perçues comme permettant la compensation du préjudice subi par la société tout entière.

Conclusion

Les animaux sauvages sont sans voix et les juridictions répressives font partie des institutions étatiques qui contribuent à leur défense au sein de la société. Les violations de la législation faunique sont sanctionnées par le juge répressif. La procédure de protection de la faune sauvage par les juridictions judiciaires commence par la poursuite des délinquants et s'achève par le prononcé des sanctions. Le juge est dans une position privilégiée pour donner force et effet à la protection de la faune sauvage en tant que gardien de l'autorité de la loi. C'est en cela que les juridictions de l'ordre judiciaire participent à la gestion durable de la biodiversité. Compte tenu des avancées enregistrées dans le secteur faunique qui font tache d'huile, est ce que celles-ci peuvent créer un effet boule de neige dans les autres domaines de l'environnement ?

²⁸ Tribunal de première instance de Yaoundé (Centre administratif), jugement n° 1836/COR du 26 août 2011, *Ministère public et MINFOF contre Mohamed Darwish, et autres*.

²⁹ E. D. Kam Yogo et E. Koua, « Les litiges environnementaux devant les juridictions camerounaises », *op. cit.*, p. 905.

³⁰ Tribunal de première instance d'Abong-Mbang, affaire *Ministère public et MINFOF contre Kenfack Etienne Moreas* du 3 août 2010.

³¹ Tribunal de première instance de Djoum, jugement n° 433/COR du 7 novembre 2017, *Ministère public et MINFOF contre Mvomo Meka Martin et Essiane Pamphil*.

LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES DEVANT LE JUGE JUDICIAIRE AU CAMEROUN

Maginnot ABANDA AMANYA

Docteur en droit privé à l'Université de Yaoundé II

Résumé

Face à une exploitation de plus en plus préoccupante par l'Homme de son environnement, l'une des dernières écluses de la protection de l'environnement reste l'action du juge, notamment judiciaire. Au Cameroun, cette action demeure esquissée parce qu'assez rare en matière de lutte contre les pollutions, tandis qu'elle apparaît dense, voire concentrée sur les infractions fauniques et forestières. En effet, le contentieux des atteintes à l'environnement et des pollutions se résume à quelques affaires portant sur le défaut de réalisation d'étude d'impact sur l'environnement et sur les troubles de voisinage. À côté, on note un contentieux forestier et faunique prolifique et diversifié. Ce constat en demi-teinte semble se justifier par l'absence de spécialisation des juges, l'action perverse de la transaction ou encore le manque d'éveil citoyen.

Mots clés : contentieux ; juge pénal ; transaction ; pollution ; trafic d'espèces ; exploitation forestière illicite ; peine.

Abstract

Faced with an increasingly worrying exploitation by humans of their environment, one of the last locks of environmental protection remains the action of the judge, particularly the judicial judge. In Cameroon, this action remains sketched because it is quite scarce with regard to the fight against pollution, while it appears dense, even concentrated on wildlife and forestry offenses. In fact, environment and pollution related disputes come down to a few cases concerning failure to carry out an environmental impact assessment, and neighborhood disturbance. On the other hand, forest and wildlife litigation is prolific and diversified. This mixed observation seems to be justified by the absence of specialized judges, the perverse effect of the transaction, or the lack of citizen awareness.

Keywords: *litigation; criminal judge; transaction; pollution; wildlife trafficking; illegal logging; penalty.*

Introduction

De plus en plus, l'exploitation effrénée par l'Homme des ressources naturelles s'accompagne d'une augmentation de la criminalité environnementale qui ne saurait demeurer impunie. Le Cameroun n'est pas épargné par ce phénomène. Comme plusieurs autres pays africains, il a pris la pleine mesure de la nécessité de protéger l'environnement au sortir du Sommet de Rio de 1992¹. Cette nécessaire protection, constitutionnellement reconnue au Cameroun², se fait en fin de chaîne par le recours à la justice.

De manière substantielle, garant de l'effectivité de la réglementation environnementale³, le juge est un chaînon indispensable dans la protection des espèces et des espaces. Généralement, la sanction de la violation individuelle ou collective du droit à l'environnement sain est dévolue à plusieurs juges, compte tenu de l'objet du litige et des parties concernées. En fonction de la qualification des faits et des compétences dévolues, il peut s'agir du juge international, communautaire ou national, administratif et judiciaire. Au Cameroun, le juge national, civil ou pénal, peut connaître d'un contentieux multiple : infractions fauniques, forestières, sur les établissements classés, etc. La responsabilité civile, même sans faute⁴, peut être engagée devant le juge civil, au titre par exemple du trouble de voisinage. La protection de l'environnement peut aussi se faire dans le cadre de la répression de la violation d'autres droits de l'Homme, comme le droit à la santé ou le droit à l'eau.

Concrètement, les normes camerounaises de protection de l'environnement sont de portée générale, comme celles résultant de la loi-cadre sur l'environnement du 5 août 1996, ou de nature spécifique, tels les textes relatifs à l'exploitation des ressources naturelles et à l'exercice des activités dangereuses : lois régissant l'eau et les forêts, code civil traitant des troubles de voisinage, etc. Le contentieux de l'environnement est également sous-tendu par les dispositions relatives à la responsabilité civile contenues dans des textes sectoriels relatifs à différentes activités, notamment les codes extractifs⁵.

Comme dans la plupart des pays d'Afrique francophone, on peut regretter la rareté du contentieux environnemental⁶, qui ferait du droit à l'environnement sain non pas un droit de troisième génération, mais « un droit relégué au troisième rang ». Néanmoins, on constate un regain d'intérêt pour les questions environnementales devant le juge judiciaire au-delà de ses secteurs de prédilection⁷.

¹ J.-C. Tcheuwa, « Les préoccupations environnementales en droit positif camerounais », *Revue juridique de l'environnement*, n° 1, 2006, p. 21 ; M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Aupel-Uref, Edicef, pp. 37 et s.

² Le droit à l'environnement sain est évoqué dans le préambule de la Constitution de la République du Cameroun du 18 janvier 1996, 21^e tiret. Voir J.-C. Tcheuwa, « Les préoccupations environnementales en droit positif camerounais », *op. cit.*, p. 26 ; CED, *Le droit de défendre l'environnement en Afrique centrale*, Manuel de formation à l'intention des défenseurs de l'environnement en Afrique centrale, 2015, pp.17 et 40.

³ M. Prieur, *Les indicateurs juridiques. Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, Québec, IFDD, 2018, p. 7.

⁴ Article 77 loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement.

⁵ Notamment la loi n° 2016/017 du 14 décembre 2016 portant code minier et la loi n° 2019/008 du 25 avril 2019 portant code pétrolier.

⁶ E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, Québec, IFDD, 2018, p. 171.

⁷ Voir par exemple les sommiers trimestriels du ministère de la Faune et de la Flore de la période 2016 à 2018.



Cela dit, comment se profile le contentieux environnemental devant le juge judiciaire au Cameroun ? Répondre à cette question permettrait de mesurer l'effectivité, voire l'efficacité de la norme environnementale. Il apparaît que le contentieux environnemental devant le juge judiciaire reste esquissé concernant la sanction des pollutions (1), étant par contre plus dense et centré sur les problématiques forestières et fauniques (2).

1. Une protection esquissée à travers la sanction des pollutions

D'entrée, il faut dire que la lutte contre les nuisances est régie, entre autres, par la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement. En effet, l'article 60-1 de cette loi interdit « l'émission des bruits et odeurs susceptibles de nuire à la santé de l'Homme, de constituer une gêne excessive pour le voisinage ou de porter atteinte à l'environnement ». Par conséquent, les personnes à l'origine de telles émissions doivent prendre toutes les dispositions nécessaires pour les prévenir, les supprimer ou en limiter la propagation⁸. Au regard du contentieux civil et pénal au Cameroun, la répression des atteintes à l'environnement se fait notamment au moyen de la sanction des troubles de voisinage (1.2) et de l'absence de prise en compte des risques environnementaux (1.1).

1.1. La sanction du défaut d'évaluation environnementale

Relativement à la lutte contre la pollution par les établissements classés, les faits reprochés consistent généralement dans le défaut d'évaluation des impacts environnementaux, le rejet d'eaux usées, l'émission de poussières ou d'odeurs nauséabondes, etc. S'agissant des litiges relatifs au non-respect de l'obligation d'évaluation préalable des impacts sur l'environnement, deux affaires ont permis de sanctionner des établissements classés pour défaut d'étude d'impact. La première, TPI de Banganté, jugement n° 285/COR du 31 mai 2016, affaire *Ministère public et Ministère de l'environnement et de la protection de la nature (délégation régionale de l'ouest) contre Tchamba René*, a permis de sanctionner une station de service pour défaut d'étude d'impact sur l'environnement.

Dans cette affaire, le juge a rejeté l'exception d'irrecevabilité soulevée par le conseil du prévenu et a reconnu le sieur Tchamba René, gestionnaire de la société Total Banganté I, coupable d'absence d'audit environnemental en vertu de l'article 74 du code pénal et des articles 14, 17 et 79 de la loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement. Ce dernier a également été condamné à quatre millions de FCFA d'amende et aux dépens liquidés à la somme de 189 312 FCFA. Le juge a fixé la durée de la contrainte par corps à deux ans, au cas où il y aurait lieu de l'exercer, et a décerné contre Sieur Tchamba un mandat d'incarcération pour les condamnations pécuniaires. Le juge a reçu le ministère de l'Environnement en sa constitution de partie civile et a condamné le prévenu à lui payer, à titre de dommages et intérêts, la somme de trois millions de FCFA, représentant les frais de procédure et de transport. Il a pris soin de déclarer la société Total Cameroun civilement responsable des condamnations pécuniaires prononcées contre Tchamba René⁹.

⁸ Article 60, al. 2. Voir E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 103

⁹ Cette décision a été partiellement annulée par la Cour d'appel de Bafoussam, qui a réduit l'amende de 4 000 000 à 400 000 FCFA et, ayant reçu le ministère de l'Environnement dans son action civile, a prescrit le paiement de 500 000 FCFA de dommages et intérêts. Voir Cour d'appel de Bafoussam, arrêt n° 440/COR du 25 septembre 2018, affaire *MINPEDED c/ Tchamba René (Total Cameroun)*.

La deuxième affaire – TPI de Banganté, jugement n° 286/COR du 31 mai 2016, *Ministère public (Ministère de l'environnement et de la protection de la nature - délégation régionale de l'ouest) contre Nouyouda* –, quasiment identique à la première quant aux faits, impliquait la station Total Banganté II. Sur la base également de l'article 74 du code pénal et des articles 14, 17 et 79 de la loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, le sieur Nouyouda a écopé une amende identique à celle du Sieur Tchamba et a été astreint aux dépens pour un montant de 192 150 FCFA, ainsi qu'à 3 500 000 FCFA de dommages et intérêts, ces condamnations pécuniaires ayant été imputées à la société Total.

Au regard de ces dispositions des articles 14, 17 et 79 de la loi-cadre, il apparaît que le juge judiciaire a bien statué dans les affaires sus-évoquées, ce d'autant plus que la responsabilité des personnes morales n'était pas encore consacrée à l'époque par le code pénal¹⁰.

En dehors de ces affaires, le contentieux judiciaire pour pollutions reste rare, sans que cela ne soit justifié par l'absence d'infractions en la matière. Il semble que la sanction administrative bloque souvent l'enclenchement de l'action judiciaire. Néanmoins, cette dernière est parfois exercée en cas de trouble de voisinage.

1.2. La sanction du trouble de voisinage

Assez rare, le contentieux pour trouble de voisinage, mis en œuvre dans le cadre de l'établissement de la responsabilité civile, n'a produit que quelques décisions. C'est le cas de l'affaire *Atangana c/ P. Z*, où le premier a eu gain de cause et a été dédommagé à hauteur de 8 500 000 FCFA du fait que la société P.Z s'était rendue coupable d'émissions d'odeurs nauséabondes insupportables aux abords de sa résidence. Cette responsabilité civile, issue des articles 1382 à 1384 du code civil, est aussi bien subjective qu'objective en matière d'environnement au Cameroun¹¹. Par ailleurs, dans l'affaire *Nkouendjin Yotda c/ MAETUR et EXARCOS*, le juge, après avoir mis en exergue le lien de causalité entre la faute et le fait dommageable, a reconnu que le concessionnaire des travaux routiers (MAETUR et EXARCOS) a, par négligence ou imprudence, occasionné un dépôt d'eaux de pluie devant la concession du sieur Nkouendjin, ce qui lui a créé un préjudice énorme¹².

En résumé, le contentieux des pollutions reste embryonnaire devant le juge judiciaire camerounais du fait de la limitation à la sanction administrative ou extra-jurisdictionnelle des actes dommageables, mais également de la relative léthargie des citoyens victimes de ces actes. Par contre, la posture de l'État comme acteur du processus judiciaire donne lieu un contentieux forestier et faunique dense.

2. Une protection centrée sur de la répression des infractions forestières et fauniques

Plus structuré et régulier devant le juge camerounais, le contentieux forestier et faunique est centré sur la protection des espèces et des espaces (2.1), en dépit de l'effet neutralisateur de la transaction (2.2).

¹⁰ Elle l'a été avec la réforme du code pénal intervenue par la loi n° 2016/007 du 12 juillet 2016.

¹¹ P. Oumba, « La contribution du droit administratif à la répression des atteintes à l'environnement au Cameroun », *Revue de droit administratif*, 2014, p. 12.

¹² *Ibid.*

2.1. Une protection des espèces et des espaces

Le contentieux environnemental au Cameroun est essentiellement et majoritairement axé sur le secteur forestier et faunique. Ce constat découle des affaires recensées, telles que publiées par le ministre des Forêts et de la Faune. À titre illustratif, le sommier des contentieux forestier et faunique au premier trimestre 2018¹³ fait état de 107 affaires jugées par les juridictions judiciaires, 212 affaires en attente de jugement et 112 affaires en cours de traitement à la brigade nationale des opérations de contrôle forestier et de lutte anti-braconnage. Parmi ces différents jugements, certains renseignent sur la relative considération par l'administration camerounaise et le juge judiciaire de la nécessité de sanctionner les infractions forestières et fauniques.

Relativement aux *infractions forestières*, le juge judiciaire camerounais a déjà eu à connaître de plusieurs types d'infractions, qui vont de la destruction d'une aire protégée à l'exploitation illégale des ressources forestières¹⁴. Si l'on s'en tient aux sommiers du ministère des Forêts et de la Faune (MINFOF) recensant les affaires forestières et fauniques connues par les juridictions, l'on se rend compte que le contentieux judiciaire des espaces et des espèces est principalement pénal. Cette tendance a notamment été constatée dans les affaires *Ministère public et l'État du Cameroun (MINEF) Andja à Mendouca Tazocha Atabong c/ Tsafack Maurice et Cie ; Ministère public c/ Tsoungui Elie ; Ministère public c/ Fouda Abe Jean Baptiste et Souga Panteléon*.

S'agissant de la *destruction des espaces protégés*, le tribunal de première instance de Dschang a statué sur une affaire relative à la destruction d'une aire protégée en date du 25 juin 1996. Cette affaire opposant le Ministère public et l'État du Cameroun (MINEF) Andja à Mendouca Tazocha Atabong contre Tsafack Maurice, Nkengue David, Fouelefack Fabien, Mbogning Gaspard, Nzintsak Véronique et Menkwa Suzanne¹⁵ a donné lieu à la sanction de certains des prévenus pour destruction d'une aire protégée en vertu de l'article 156, al. 1^{er} de la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche. Cette affaire a aussi donné lieu à une jonction de procédure du fait que les prévenus ont assigné les sieurs Sandjo Atem Richard (chef traditionnel à Santchou) et Wandji Emmanuel, alors conservateur de la réserve de Sancthou, pour trouble de jouissance, destructions et menaces sous conditions. Il était reproché aux sieurs Sandjo et Wandji la violation des terres et la destruction des cultures.

Sieur Wandji ayant argué avoir détruit les cultures dans le respect de la loi forestière de 1994 du fait qu'elles ont été faites sur une aire protégée, le juge n'a pas requis de sanction contre lui et le sieur Sandjo. Par contre, les limites de la réserve de Santchou, créée en 1947¹⁶, restaient controversées. De façon provisoire, le délégué général au tourisme de l'époque avait prescrit l'arrêt de l'extension des champs qui semblaient empiéter sur la réserve. C'est sur cette base que le juge a sanctionné ceux qui n'ont pas respecté cette mesure conservatoire, tandis qu'il a accordé des circonstances atténuantes à ceux qui ont violé cette interdiction. Ainsi, les sieurs Tsafack Maurice et Mbogning Gaspard ont bénéficié de circonstances atténuantes et ont été relaxés pour défaut d'intention coupable¹⁷. En revanche, Kengue David, Fouelefack Fabien, Nzintsak Véronique

¹³ Voir communiqué n° 0024/C/MINFOF/CAB/BNC/CCI/C8 du 13 mars 2018 portant publication du sommier des contentieux en matière de forêts et de faune pour le premier trimestre 2018.

¹⁴ E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, op. cit., p. 79.

¹⁵ TPI de Dschang, jugement n° 668/COR du 25 juin 1996.

¹⁶ Arrêté n° 262 du 20 juillet 1947.

¹⁷ C'est dire si le juge pénal s'assure de la réalisation des trois éléments de l'infraction (intentionnel, matériel, légal) avant de statuer.

et Menkwa Suzanne, pour avoir violé l'interdiction du délégué général au tourisme en créant leurs champs dans la réserve de Santchou entre 1993 et 1994, ont été reconnus coupables de destruction d'une aire protégée conformément à l'article 156, al. 1^{er} de la loi forestière de 1994. Cette disposition sanctionne le défrichement dans une aire protégée en punissant d'une amende de 200 000 à 1 000 000 FCFA et/ou d'un emprisonnement d'un à six mois l'auteur de tout défrichement ou allumage d'incendie « dans une forêt domaniale, une zone mise en défens ou à l'écologie fragile ». Chacune de ces personnes a été condamnée à six mois d'emprisonnement avec sursis pendant trois ans, à 50 000 FCFA d'amende et à 50 000 FCFA payables à l'État du Cameroun à titre de dommages-intérêts. Cette décision est teintée d'humanisme du fait qu'elle évite la prison aux coupables et les astreint au paiement d'une somme cumulée de 800 000 FCFA. Au-delà de ce constat, le juge a statué à bon droit, bien que l'on puisse douter de la pertinence de la peine prévue par la loi forestière. En effet, si l'on peut défricher ou brûler une forêt et n'encourir que six mois d'emprisonnement et/ou 1 000 000 FCFA d'amende au maximum, c'est que cette disposition de la loi forestière, désormais dépassée, est résolument inadaptée aux enjeux contemporains de la conservation. Mais le juge pénal, lié par le principe de la légalité des peines et par l'interprétation stricte des dispositions pénales, n'avait guère de marge de manœuvre en l'occurrence.

Dans d'autres affaires, le juge a sanctionné l'exploitation illégale de forêt ou de produits forestiers¹⁸ par des peines d'amende. C'est le cas de l'affaire *MP c/ Tsoungui Elie*¹⁹, où le prévenu a été reconnu coupable d'exploitation forestière illégale mais n'a été astreint qu'au paiement d'une amende de 50 000 FCFA.

Au regard des affaires sus-évoquées, qui se limitent à des amendes sans préconiser des peines d'emprisonnement ferme, l'on serait tenté de dire que les juges camerounais ne considèrent pas les infractions environnementales comme susceptibles de conduire à la prison. Mais cela n'est pas tout à fait vrai, car certaines affaires ont donné lieu à des peines d'emprisonnement. C'est le cas de l'affaire *Ministère public (MP) et MINFOF contre Abakar Ibrahim*²⁰ où le prévenu, poursuivi pour circulation sans autorisation dans une aire protégée, a été condamné à un mois d'emprisonnement et à 200 000 FCFA de dommages et intérêts. C'est également le cas de l'affaire *MP et MINFOF c/ Abakar Sed*²¹ où le prévenu, poursuivi pour le même fait, a été condamné à un an d'emprisonnement.

Pour ce qui est des *infractions fauniques*, le juge judiciaire, notamment pénal, a eu à connaître de plusieurs affaires dont la plupart concernent la détention, l'abattage et la commercialisation d'espèces protégées lorsqu'elles ne sont pas couplées à des infractions forestières comme la violation d'une aire protégée. Cette préoccupation du juge pénal pour les infractions fauniques ne date pas d'aujourd'hui, comme le démontre l'affaire *MP c/ Bakon Samue*²², où le prévenu a été condamné pour abattage d'animaux protégés sans permis de chasse, détention et circulation de dépouilles d'animaux protégés à six mois d'emprisonnement ferme et à 200 000 FCFA d'amende²³.

¹⁸ Voir les affaires *Makag Osée, Ondo Joseph, Abdou François, Njirabe Edgard*, TPI de Ngaoundéré, 29 janvier 2013, tous condamnés pour exploitation non autorisée du charbon.

¹⁹ TPI de Ngoumou, jugement n° 93/COR du 10 novembre 2004.

²⁰ TPI de Poli, procès-verbal de constat d'infraction n° 028/rp/16 du 22 février 2016.

²¹ TPI de Poli, *ibid.*

²² TPI de Yabassi, jugement n° 48/cor du 4 novembre 2003.

²³ J.-C. Tcheuwa, « Les préoccupations environnementales en droit positif camerounais », *op. cit.*, pp. 41-42.



À l'observation, tout porte à croire que le juge pénal camerounais n'apprécie pas les infractions forestières au même titre que celles fauniques, tout au moins pour ce qui est des peines d'emprisonnement. Il semble plus enclin à infliger des peines d'emprisonnement pour des infractions fauniques ayant conduit à la capture et/ou à la mort d'espèces fauniques protégées. Il apparaît que les peines d'amende, indépendamment des infractions, sont généralement élevées, alors que les peines d'emprisonnement pour les infractions fauniques, qui oscillent entre un à deux ans, semblent peu dissuasives²⁴. C'est en effet ce qui ressort de certains jugements. Par exemple, dans l'affaire *MP et MINFOF c/ Abdoul Karim* jugée par le TPI de Bonandjo Douala, le prévenu, poursuivi pour détention et commercialisation de trophées d'animaux intégralement protégés, a été condamné à trois mois d'emprisonnement ferme et à 1 000 000 FCFA d'amende. *Idem* dans l'affaire *MP et MINFOF c/ Abenn Myriam*²⁵ où la prévenue, poursuivie pour abattage d'espèces protégées des classes A et B, a été condamnée à un an d'emprisonnement ferme, sans amende aucune²⁶. Une remarque identique concerne l'affaire *MP et MINFOF c/ Adamou Joël et Saidou Njika*²⁷. En l'espèce, les sieurs Adamou et Saidou, poursuivis pour détention et port d'arme illégal et défaut de carte nationale d'identité, ont été condamnés, respectivement, à trois mois et à 100 jours d'emprisonnement²⁸. Le tribunal de Tignère a également condamné le sieur Adamou Michael pour chasse sans autorisation dans une aire protégée, chasse à l'aide d'une arme de traie et circulation sans autorisation dans une forêt domaniale à huit mois de prison et 460 000 FCFA de dommages et intérêts²⁹. Dans une espèce aux faits semblables et jugée devant la même juridiction, le sieur Araha Baver a écopé le 15 janvier 2015 de trois mois d'emprisonnement³⁰. Rares sont les affaires qui sont allées jusqu'à deux ans d'emprisonnement ferme. Au nombre de celles-ci, on relève l'affaire *MP et MINFOF c/ Kamwa et Kuate* vidée en 2016 à la Cour d'appel de l'Ouest, où les prévenus ont été condamnés à deux ans d'emprisonnement ferme pour détention, circulation et commercialisation de dépouilles d'espèces animales protégées, de classe A et B, sans autorisation. Rentre également dans ce registre l'affaire *MP et MINFOF c/ Samuel Oulede (militaire du bataillon d'intervention rapide), Mohamadou Moctar, Godon Dieudonné, Ngoue Luc Ruben, Abou Salam*, vidée en 2016. Poursuivis devant le tribunal militaire de Bertoua pour violation de consignes, détention illégale d'armes de guerre, braconnage, chasse sans permis, abattage d'éléphant, détention, circulation et commercialisation de pointes d'ivoire, trois d'entre eux ont été condamnés à un emprisonnement ferme de deux ans (Samuel Oulede), un an (Godon Dieudonné) et six mois (Ngoue Luc Ruben)³¹.

²⁴ E. D. Kam Yogo et E. Koua, « Les litiges environnementaux devant les juridictions camerounaises », in O. C. Ruppel et E. D. Kam Yogo (dir), *Droit et politique de l'environnement au Cameroun. Afin de faire de l'Afrique l'arbre de vie*, PUCAC, 2018, p. 666.

²⁵ TPI de Ngaoundéré, 22 septembre 2015.

²⁶ Voir également TP de Poli, affaire *Babanguida Dairou*, procès-verbal de constat d'infraction n° 125/RP/16 : poursuite pour circulation sans autorisation dans une aire protégée, tentative de braconnage, détention et port d'arme.

²⁷ TPI de Poli, procès-verbal de constat d'infraction n° 85/RP/15.

²⁸ Voir également TPI, centre administratif, affaire *Ministère public et MINEF c. Njoya Kassinou*, jugement n° 3116/COR du 27 février 2004, soldée par une condamnation à deux mois d'emprisonnement et à 50 000 FCFA d'amende pour abattage d'animaux protégés, détention et commercialisation d'ivoire.

²⁹ TPI de Tignère, 25 novembre 2014, procès-verbal de constat d'infraction n° 10/PVCI/RA/DU/DFOF/FD.

³⁰ TPI de Tignère, affaire *MP et MINFOF c/ Araha Baver*, procès-verbal de constat d'infraction n° 01/2015/PVCI/RA/DV.

³¹ TPI de Yaoundé, centre administratif, jugement n° 628/00 du 12 novembre 2003, affaire *MP et MINEFOF c/ Kiaripo André* : condamné deux ans d'emprisonnement et 200 000 FCFA d'amende pour détention et commercialisation d'animaux sauvages de la classe B sans permis de collecte, ni certificat d'origine, prévus par les articles 98, 101 et 158 de la loi forestière n° 94/01 du 20 janvier 1994.

Aussi, l'on peut s'étonner de la capacité du juge à accorder les circonstances atténuantes dans certaines espèces alors que la loi-cadre sur l'environnement ne l'y autorise aucunement³². C'est dire qu'il use du double régime d'incrimination établi par les dispositions pénales de la législation environnementale : d'un côté, celles des lois sectorielles, comme la loi forestière, arrimées au code pénal ; de l'autre, celles de la loi-cadre sur l'environnement. Toutes choses qui pourraient être source d'inégalité³³. On peut aussi questionner le fait que les décisions du juge judiciaire soient focalisées sur les peines pécuniaires, alors que la responsabilité environnementale milite pour une réparation, le cas échéant, des atteintes à l'environnement.

En somme, le juge judiciaire camerounais montre une conscience vis-à-vis des préoccupations environnementales. Néanmoins, il semble peu enclin à prononcer de lourdes peines d'emprisonnement, privilégiant les peines pécuniaires dont la valeur intimidatrice n'est pas identique. Le secteur forestier et faunique est particulièrement dynamique devant le prétoire pénal. L'État, représenté par les ministères des Forêts et de la Faune, et parfois par celui de l'Environnement, est généralement demandeur. Malheureusement, l'action protectrice du juge est souvent neutralisée par la transaction.

2.2. Un contentieux conditionné

La prégnance de la transaction dans l'arsenal juridique encadrant la protection de l'environnement et des ressources naturelles au Cameroun peut faire obstacle à la sanction des infractions environnementales, surtout devant le juge judiciaire. À ce propos, le professeur Kam Yogo affirme, avec une certaine « froideur », « qu'heureusement, la pratique de la transaction touche uniquement le juge judiciaire et n'influence aucunement l'office du juge administratif »³⁴. Pourtant, du juge judiciaire, qui connaît des litiges entre particuliers, personnes physiques ou morales³⁵, émane la majeure partie du contentieux environnemental, si bien que l'existence de la transaction jouerait dans ce domaine un effet très pervers. Cette transaction semble établir un principe « hors-la-loi payeur »³⁶ du fait qu'elle met « plusieurs auteurs d'infractions à l'abri des poursuites judiciaires et limite l'action de la justice dans la poursuite de ceux qui violent les règles de protection de l'environnement »³⁷. En effet, le législateur camerounais semble avoir conditionné l'action judiciaire pour atteinte à l'environnement à l'échec, le cas échéant, de la transaction³⁸. Cette possibilité résulte de plusieurs textes relatifs à l'environnement et aux ressources naturelles. C'est le cas de l'article 91 de la loi-cadre sur l'environnement, qui confie aux administrations en charge de l'environnement « le plein pouvoir de transiger ». La transaction doit non seulement être antérieure à l'action pénale³⁹, mais aussi son montant ne doit pas être inférieur à l'amende pénale correspondante⁴⁰. C'est également le cas de l'article 241 du code minier, qui offre la possibilité de différer toute action pour violation dudit code par la mise en

³² Article 87.

³³ E. D. Kam Yogo et E. Koua, « Les litiges environnementaux devant les juridictions camerounaises », *op. cit.*, p. 669.

³⁴ E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, *op. cit.*, p. 172.

³⁵ Et aussi entre l'État plaignant et le particulier défendeur.

³⁶ E. D. Kam Yogo, *Manuel judiciaire de droit de l'environnement en Afrique*, *op. cit.*, p. 172.

³⁷ *Ibid* ; Y. Savadogo, « Les délits environnementaux et le développement durable en Afrique : de la transaction au règlement judiciaire », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 00, 2012, p. 82.

³⁸ C'est par exemple le cas de la procédure préalable au déclenchement de l'action judiciaire, qui est précédée d'une conciliation menée auprès de la brigade nationale des opérations de contrôle forestier du ministère des Forêts.

³⁹ Article 91, al. 2 de la loi-cadre sur l'environnement.

⁴⁰ Article 91, al. 3 de la loi-cadre sur l'environnement.



œuvre de la transaction. Cette forte présence de la transaction dans la plupart de lois régissant l'environnement et les ressources naturelles peut, en plus de la latence de l'éveil citoyen et du manque de spécialisation juridictionnelle en matière d'environnement, expliquer la relative rareté du contentieux environnemental en général et du contentieux judiciaire en particulier.

Conclusion

En définitive, il apparaît que les décisions environnementales du juge judiciaire au Cameroun restent esquissées, parce rares et insuffisantes en ce qui concerne la sanction des pollutions. Certaines affaires ont été portées devant le juge civil pour trouble de voisinage et pollution, mais ce contentieux ne semble pas suffisant au regard des infractions liées aux activités polluantes et dangereuses. L'on peut comprendre cette situation par le choix inconscient souvent fait par les autorités de contrôle et de surveillance de se limiter aux sanctions administratives facilement rentables. Par ailleurs, le contentieux environnemental porté devant le juge pénal paraît dense et structuré en ce qui concerne les infractions forestières et fauniques. Cette densité tient principalement à l'action du ministère des Forêts et de la Faune, demandeur dans la plupart des actions en justice. Au-delà d'un tel constat, ce contentieux pourrait mieux se porter au Cameroun s'il n'était pas souvent neutralisé par la possibilité de transiger, largement consentie par les lois relatives à l'environnement et aux ressources naturelles.



VARIA

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT DANS L'ACCORD PORTANT CRÉATION DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONTINENTALE AFRICAINE

Franck Lévy MOUSSAVOU

Stagiaire en droit du marché à l'Institut de la Francophonie pour le développement durable

Sous l'encadrement de E. Lionelle NGO-SAMNICK, spécialiste de programme

Institut de la Francophonie pour le développement durable

Résumé

La mondialisation a créé une interdépendance entre les États, notamment sur le plan économique, conduisant à l'émergence des zones de libre-échange. C'est dans cette logique économique que l'Afrique s'est dotée en mars 2018 d'un instrument visant à dynamiser le commerce intracontinental. Toutefois, la multiplication des échanges a révélé de nouveaux défis qui semblent tout aussi importants que les retombées économiques. En effet, la prise en compte de l'environnement est une considération indissociable du développement socio-économique. Plusieurs traités de libre-échange accordent de plus en plus une place importante à la protection de l'environnement. L'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine est structuré autour de trois protocoles qui n'abordent que très timidement la question de la protection de l'environnement. Contrairement aux autres accords de libre-échange en vigueur dans le monde, l'Accord africain semble le moins contraignant. Cela pose un gros risque de dégradation de l'environnement, pour un continent déjà très fragile face aux effets du réchauffement climatique. Néanmoins, certains textes continentaux, à l'instar de la Convention de Maputo, et des traités sous-régionaux peuvent être mobilisés afin de mettre en place une politique environnementale efficace dans les échanges qui s'effectueront au sein de ce marché unique.

Mots clés : libre-échange; environnement; développement durable; commerce africain.

Abstract

Globalization has created interdependence among States, particularly economically, leading to the emergence of free trade areas. It is in this economic logic that Africa adopted in March 2018 an instrument to boost intra-continental trade. However, the increase in trade has revealed new challenges that seem as important as the economic benefits. Indeed, taking into account the environment is an inseparable consideration of socio-economic development. Several free trade treaties are increasingly focusing on environmental protection. The Agreement Establishing the African Continental Free Trade Area is structured around three protocols that only very timidly address the issue of environmental protection. Unlike other free trade agreements in force in the world, the African Agreement appears to be the least binding. This poses a major risk of environmental degradation, for a continent that is already very fragile in the face of the effects of global warming. Nevertheless, some continental texts such as the Maputo Convention and sub-regional treaties can be mobilized to implement an effective environmental policy in the trade that will take place within this single market.

Keywords: free trade; environment; sustainable development; African trade.

1. Introduction : libre-échange en Afrique

Le contexte hostile aux traités de libre-échange est marqué par diverses critiques contrastées sur l'impact environnemental du commerce international. Pourtant, l'Afrique s'est dotée en mars 2018 à Kigali (Rwanda) d'un instrument d'intégration économique, afin de dynamiser son commerce interne. Le commerce intra-continentale est faible, de l'ordre de 16,6 %, *a contrario* de l'Amérique, l'Asie, l'Europe et l'Océanie, dont les échanges intra-continentaux représentaient respectivement 47 %, 61 % et 67 % en 2017¹. Par ailleurs, les objectifs économiques de cette zone de libre-échange sont clairement affirmés. En effet, fort d'un potentiel de consommateurs d'environ 1,2 milliard de personnes et d'un produit intérieur brut (PIB) cumulé de 2,5 milliards de dollars, la zone de libre-échange continentale africaine (ZLECAf) ambitionne de porter à 60 % les échanges entre les pays membres de l'Accord d'ici 2022. De ce fait, il s'agit du plus grand accord de libre-échange, dans la mesure où celui-ci réunira 53 pays, l'Érythrée ayant choisi de s'abstenir. Lancé le 7 juillet 2019, cet accord aura un impact considérable sur la transformation structurelle et environnementale du continent dès son opérationnalisation en juillet 2020. Dès lors, il semble donc nécessaire pour l'Afrique de porter un regard singulier sur les problématiques qui accompagnent l'établissement d'une zone de libre-échange continentale, entre autres, la question de la protection de l'environnement. Cette question est d'autant plus centrale que le développement du commerce international engendre le plus souvent un impact considérable sur l'environnement. À cet effet, les accords de libre-échange incluent de plus en plus des prescriptions visant à protéger l'environnement et à promouvoir le développement durable.

2. Commerce international et protection de l'environnement

Pendant longtemps, le commerce international et la protection de l'environnement ont été appréhendés de manière isolée. Dans les quarante premières années de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), les problématiques environnementales furent absentes au moment de la conclusion des principaux accords régionaux². Par ailleurs, l'environnement n'était pas à l'ordre du jour lors des assises du GATT tenues du 15 au 20 septembre 1986 à Punta del Este en Uruguay³. Les pays industrialisés ont donc développé leurs économies en marge des considérations environnementales. Cette industrialisation, combinée au développement des nouvelles technologies, a grandement contribué à la détérioration de l'environnement. Cela étant, l'épuisement des ressources naturelles, la récurrence des catastrophes dues aux changements climatiques ont conduit plusieurs pays à faire des efforts pour réorienter au fil du temps leurs modèles économiques. Ainsi, les modes de surproduction et de consommation de masse ne pouvant perdurer, des plaidoyers et des négociations multiformes ont soutenu l'impératif de la transition écologique en migrant vers une économie plus vertueuse, dite « économie verte ». Considérée comme un processus innovant qui ambitionne d'atteindre le développement durable, l'économie verte est une

¹ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, *Le développement économique en Afrique : Made in Africa - Les règles d'origine, un tremplin pour le commerce intra-africain*, TD/B/EX(68)/3, 22 juillet 2019.

² Ph. Bontems et M.-F. Calmette, « Mondialisation, commerce international et environnement. Un avant-propos », *Revue économique*, 2010/1 (61), pp. 1-8.

³ M. Damian et J. Graz, « L'Organisation mondiale du commerce, l'environnement et la contestation écologique », *Revue internationale des sciences sociales*, 2001/4 (170), pp. 657-670.



stratégie constituée de multiples réflexions politiques et de plans d'action variés visant à promouvoir un nouveau paradigme de développement. Elle est basée sur une véritable intégration des trois piliers – économique, social et environnemental – du développement durable⁴.

Pilier essentiel de l'économie verte, et donc du développement durable, la protection de l'environnement occupe aujourd'hui une place de choix dans les accords commerciaux internationaux. Une récente étude⁵ a constaté que les accords commerciaux incluent de plus en plus des dispositions environnementales. Certains leur consacrent même un chapitre entier. Cette tendance semble se confirmer lorsque l'on se réfère à certains traités, à l'instar de l'Accord économique commercial global (AECG)⁶ entre l'Union européenne et le Canada, qui tente par une modernisation écologique de se faire accepter. Fortement décrié par les sceptiques du libre-échange, il a davantage mobilisé sur les questions liées à son impact environnemental que sur les retombées économiques qui en découleraient. Cette prééminence de l'environnement se reflète-elle aussi dans l'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine?

Nous allons passer en revue les dispositions environnementales de l'Accord africain, les comparer avec celles d'autres accords de libre-échange, puis étudier les outils mobilisables pour la préservation de l'environnement dans ce contexte.

3. L'Accord portant création de la ZLECAF

L'Accord portant création de la zone de libre-échange continentale⁷ contient trois protocoles et une annexe. Le Protocole sur le commerce des marchandises aborde la question de la non-discrimination en rappelant aux États les règles applicables au traitement de la nation la plus favorisée. Il aborde aussi la question du traitement national des produits importés d'autres États membres et celle du traitement spécial et différencié. Dans une troisième partie, ce Protocole aborde la question de la libéralisation du commerce en encadrant les droits à l'importation. La question de l'élimination générale des restrictions quantitatives et de la règle d'origine y est également évoquée. Dans une quatrième partie, la coopération douanière, la facilitation des échanges et le transit sont traités. Enfin, les autres parties se penchent sur les mesures correctives commerciales, les normes et les règlements applicables aux produits, les politiques complémentaires, les exceptions, l'assistance technique, le renforcement des capacités et la coopération, de même que des dispositions finales. De plus, l'Accord dispose d'un Protocole sur le commerce des services qui aborde des questions liées aux pratiques commerciales anticoncurrentielles, aux monopoles et fournisseurs exclusifs de service. Enfin, le Protocole sur les règles et procédures relatives au règlement des différends s'intéresse à l'organe de règlement des différends, notamment à sa composition, ses prérogatives et à l'établissement de l'organe d'appel et des groupes spéciaux.

⁴ A. M. Bassi, *Économie verte. Guide pratique pour l'intégration des stratégies de l'économie verte dans les politiques de développement*, Québec, Institut de la Francophonie pour le développement durable, 2015.

⁵ J. F. Morin, L. Mordelet et M. Rochette, « L'environnement dans les accords commerciaux canadiens », *Options politiques*, 2017.

⁶ Affaires mondiales Canada, *Accord économique et commercial global*, 2016.

⁷ Union africaine, *Accord portant création de la zone de libre-échange continentale africaine*, 2018.

3.1. Dispositions environnementales de l'Accord

Les différents protocoles qui constituent l'ossature du traité portant création de la zone de libre-échange continentale africaine sont révélateurs de la place accordée à la protection de l'environnement dans le cadre des échanges commerciaux qui s'y dérouleront. Dans son préambule, l'Accord portant création de la ZLECAF réaffirme « le droit des États de réglementer sur leur territoire les flexibilités dont ils disposent pour poursuivre des objectifs légitimes de politique publique, y compris dans les domaines de la santé publique, de la sécurité, de l'environnement [...] ». À l'article 3 sur les objectifs généraux, l'alinéa (e) dispose que la ZLECAF vise à « promouvoir et réaliser le développement socio-économique inclusif et durable ». L'article 26 sur les exceptions générales du Protocole sur le commerce des marchandises, en son alinéa (b), indique qu'aucune disposition du Protocole ne peut être interprétée comme empêchant l'adoption ou l'application par tout État partie des mesures nécessaires « à la protection de la vie ou de la santé des personnes et des animaux ou la préservation des végétaux ». L'alinéa (g) du même article ajoute que ces dispositions ne peuvent être interprétées comme empêchant l'application de mesures se rapportant « à la conservation des ressources naturelles épuisables ».

Quant au Protocole sur le commerce des services, son préambule reconnaît le droit des États parties de réglementer la fourniture de services sur leur territoire et d'introduire de nouvelles réglementations dans la poursuite des objectifs légitimes de leur politique nationale, y compris « le développement durable dans son ensemble », conjointement à la nécessité de l'exercer « sans compromettre la protection de l'environnement et le développement durable en général ». L'article 3 sur les objectifs précise à l'alinéa (b) que le Protocole vise à « promouvoir le développement durable conformément aux objectifs de développement durable (ODD) ». Aux termes de l'article 7 sur le traitement spécial et différencié, les États accordent une attention particulière à la libéralisation progressive des secteurs des services et des modes de fourniture en vue de promouvoir « un développement économique social et durable ». Enfin, l'article 15 sur les exceptions générales souligne qu'aucune disposition du Protocole ne peut être interprétée comme empêchant l'application ou l'adoption par les États parties de mesures nécessaires « à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ».

3.2. Regard croisé sur l'Accord portant création de la ZLECAF et d'autres accords de libre-échange

L'ensemble de ces dispositions dénote une volonté du continent africain de faire une place à la protection de l'environnement. Toutefois, l'on pourrait déjà s'interroger sur la manière choisie pour intégrer la protection l'environnement. À la différence d'autres accords qui choisissent de consacrer spécifiquement un chapitre ou une section à la question environnementale, l'Accord portant création de la ZLECAF a opté pour des articles épars dans certains protocoles. Ainsi, en se référant d'abord à son préambule, on constate que l'Accord a fait le choix de laisser la compétence environnementale entre les mains des différents États parties. En effet, il réaffirme leur droit de réglementer sur leur territoire les flexibilités dont ils disposent pour poursuivre des objectifs légitimes, y compris dans le domaine de l'environnement. Par cette approche qui fait naître un principe de subsidiarité, on court



le risque d'un nivellement par le bas des politiques environnementales des pays dans un contexte concurrentiel de libre-échange. Chaque État qui voudra faciliter l'implantation des industries sur son territoire abaissera son niveau de réglementation environnementale. Dans un premier temps, ceci pourra produire un effet d'entraînement sur l'ensemble des acteurs du marché, qui voudront s'ajuster à cet abaissement afin de permettre également aux entreprises de s'installer sur leur territoire. Dans un second temps, s'agissant d'une conjoncture de libre-échange, donc de traitement non différencié des produits d'autres États parties, l'État qui aura choisi d'élever son niveau de protection environnementale ne pourra pas s'en prévaloir pour justifier l'interdiction d'importer un produit venu d'un État ayant un niveau plus faible de protection environnementale.

À cet égard, si l'on se penche sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)⁸, on relève que son article 1114 sur les mesures environnementales dispose « qu'il n'est pas approprié d'encourager l'investissement en adoucissant les mesures nationales qui se rapportent à la santé, à la sécurité ou à l'environnement. En conséquence, une Partie ne devrait pas renoncer ni déroger, ou offrir de renoncer ou de déroger, à de telles mesures dans le dessein d'encourager l'établissement, l'acquisition, l'expansion ou le maintien sur son territoire d'un investissement effectué par un investisseur. La Partie qui estime qu'une autre Partie a offert un tel encouragement pourra demander la tenue de consultations, et les deux Parties se consulteront en vue d'éviter qu'un tel encouragement ne soit donné ». Cet Accord a donc fait le choix de niveler par le haut la protection de l'environnement.

La question de la protection de l'environnement est abordée de façon assez timide dans l'Accord créant la ZLECAf. Dans ses objectifs généraux, l'Accord fait référence à la réalisation d'un développement socio-économique durable. Malheureusement, cet objectif reste encore très général. L'article 26 sur les exceptions générales laisse envisager une volonté d'encourager les États parties à se saisir de la question environnementale. Toutefois, plutôt que d'en faire un principe, l'Accord qui, rappelons-le, n'est pas le seul à adopter cette démarche, a choisi d'en faire une exception générale. La question de la pertinence de cette méthode peut être soulevée en ce qu'elle choisit l'incitation plutôt que la contrainte. Les préambules des différents protocoles réaffirment le droit dont disposent les États de réglementer la flexibilité sur les politiques publiques, dont celle de l'environnement. Si cette méthode incitative est concevable, la question reste entière si des mesures d'encouragement ne l'accompagnent pas. L'article 1114 de l'ALENA donne à la partie qui se considère lésée le droit de demander une consultation si elle estime que l'autre partie a abaissé son niveau de réglementation environnementale dans le but de faciliter l'implantation d'entreprises.

Cette possibilité n'est pas évoquée dans l'Accord sur la ZLECAf, où la prise en compte de l'environnement semble très relative. L'Afrique ne peut pas se permettre une telle approche. Le continent africain est celui qui subit avec le plus d'acuité les effets du réchauffement climatique alors qu'il est celui qui pollue le moins. La question environnementale devrait même lui permettre de démarquer son économie de la dynamique globale pour en faire une niche de compétitivité.

⁸ Secrétariat de l'ALENA, *Accord de libre-échange nord-américain*, 1994

4. Les outils mobilisables pour une protection environnementale efficace

Pour protéger efficacement l'environnement dans cette zone de libre-échange continentale, il est opportun de se saisir de certains instruments régionaux, à l'instar de la Convention révisée relative à la conservation de la nature et des ressources naturelles en Afrique, adoptée à Maputo le 11 juillet 2003 par la Conférence des Chefs d'États et de gouvernement de l'Union africaine⁹. En effet, la protection des espèces et des espaces se révèle comme un enjeu majeur dans le cas de ce marché. L'Accord portant création de la ZLECAf n'étant pas très précis sur ces sujets, la Convention de Maputo peut être mobilisée en ce qu'elle réaffirme l'importance pour le continent africain de protéger le capital naturel irremplaçable des dangers qui le menacent, y compris contre le commerce illicite de spécimens d'animaux et de plantes. Par exemple, satisfaire un potentiel de 2,5 milliards de consommateurs exige d'avoir de grandes industries. Pour le cas de l'industrie extractive, se pose fréquemment le problème de la restauration des sites miniers dégradés. En effet, leur réhabilitation en Afrique reste encore embryonnaire¹⁰, même si la Convention de Maputo la préconise (article VI-3-c). La surexploitation des sites miniers aboutit à un appauvrissement du sol, rendant celui-ci inexploitable. Il est donc impératif, dans le cadre de ce nouveau marché, de mettre en place un système de restauration qui puisse passer par la mise en place d'un « réseau vert visant à encourager les pratiques artisanales durables dans les champs miniers »¹¹. Sur la protection des espèces, la Convention de Maputo définit dans son annexe 1 les espèces menacées, dites « en danger critique d'extinction », « en danger » ou « vulnérables », dont le commerce et la chasse sont interdits ou strictement réglementés (article XI). Le braconnage devrait donc être contenu par le biais de cette Convention.

Si cette Convention est en vigueur depuis 2016, sa mise en œuvre demeure insuffisante en ce que seuls 17 États y ont adhéré jusqu'ici. Sachant qu'elle ne vaut qu'entre les parties l'ayant ratifiée, son impact reste limité. En outre, la protection de l'air et le réchauffement climatique n'y sont pas abordés de façon explicite. Or certaines industries polluent davantage par le rejet dans l'atmosphère de matières néfastes pour l'environnement. Il faudrait donc aller plus loin en mobilisant les acteurs de ce marché.

Aux termes de l'article 3, alinéa (c) de l'Accord créant la ZLECAf, celle-ci vise à « contribuer à la circulation des capitaux et des personnes physiques et faciliter les investissements en s'appuyant sur les initiatives et les développements dans les États parties et les CER » (communautés économiques régionales). Les États et les CER constituent donc les principaux acteurs de ce marché. À côté de ces deux acteurs, les organisations non gouvernementales, la société civile, le milieu de la recherche, les entreprises et les consommateurs ont également un rôle important à jouer dans la mise en œuvre effective des politiques environnementales dans le cadre de la zone de libre-échange.

⁹ Union africaine, *Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles*, 2003.

¹⁰ D. Essapo, « Cameroun : quelle stratégie éco-durable pour réhabiliter et restaurer l'ancienne mine de Mayo-Darlé ? », *Médiaterre*, 2018.

¹¹ M. Ekedi, cité par D. Essapo, *ibid.*




Les États disposent d'un levier pour une meilleure prise en compte de l'environnement par le biais de l'Accord. En effet, ce dernier peut faire l'objet d'une révision tous les cinq ans en vue « de l'adapter aux enjeux nouveaux du développement régional et international » (article 28). Si dans les cycles successifs de négociation, dits « clauses de rendez-vous » (article 7), ne figure malheureusement pas la protection de l'environnement, on peut s'appuyer sur l'article 28 qui permet de modifier l'Accord tous les cinq ans pour tenir compte des enjeux nouveaux du développement, qui peuvent être liés au développement durable en intégrant la question environnementale. En se saisissant de ce mécanisme, les États pourraient franchir le palier d'une harmonisation des politiques environnementales, propice à la création d'un cadre juridique adéquat pour l'exercice d'une concurrence commerciale équilibrée.

Si les États disposent de la possibilité de proposer des amendements pouvant permettre d'intégrer de façon plus concrète la protection de l'environnement, les CER semblent être dans le contexte actuel les institutions les plus pertinentes pouvant permettre à la ZLECAF de renforcer la protection de l'environnement dans les échanges commerciaux. En effet, au titre des principes régissant la ZLECAF, celle-ci s'appuie sur les CER, dont les « zones de libre-échange (ZLE) » sont érigées en « piliers de la ZLECAF » (alinéa (b) de l'article 5). La place des CER est donc non négligeable dans cette zone, dont les meilleures pratiques doivent être prises en compte (alinéa (i) de l'article 5). Les CER sont en outre représentées au sein du Comité des hauts fonctionnaires du commerce à titre consultatif (article 12-5). Par ailleurs, les États parties à l'Accord qui sont membres d'autres CER où ils ont atteint un niveau d'intégration plus élevé que celui prévu par l'Accord le maintiennent entre eux (article 19-2). Or certaines CER disposent d'organes spécialisés dans la protection de l'environnement, ont adopté des politiques environnementales et ont ainsi déjà atteint un niveau d'intégration plus élevé. En effet, pour ne prendre que le cas de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), elle dispose d'une Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC) qui joue un rôle intégrateur en matière de conservation et de gestion durable et concertée des écosystèmes forestiers¹². Elle est chargée de l'orientation, de l'harmonisation et du suivi des politiques forestières et environnementales en Afrique centrale, à travers six axes prioritaires d'intervention : harmonisation des politiques forestières et environnementales ; gestion et valorisation durable des ressources forestières ; conservation et utilisation durable de la diversité biologique ; lutte contre les effets du changement climatique et la désertification ; développement socio-économique et participation multi-acteurs ; et financements durables. Ces différentes politiques d'intégration environnementales peuvent être mobilisées à travers les échanges commerciaux au sein de la CEEAC dans le cadre de la ZLECAF.

D'autres acteurs doivent aussi participer à la dynamisation des politiques environnementales dans le marché unique africain : il s'agit de la société civile, des organisations non gouvernementales et des institutions de recherche. Les ONG, notamment de défense des droits de l'homme et de protection de l'environnement, disposent souvent de la capacité juridique pour agir contre les atteintes à l'environnement. En effet, le contentieux environnemental porté par les acteurs non gouvernementaux tend à se multiplier avec l'émergence d'associations de protection de l'environnement. En Europe, le juge admet, certes avec difficulté, qu'une association puisse se porter partie civile dans un contentieux environnemental, si bien que les plaintes pour atteintes à l'environnement sont de plus

¹² <https://www.comifac.org>.



en plus nombreuses. En Afrique, la jurisprudence environnementale n'en est qu'à ses débuts dans bon nombre de pays. D'où l'importance des actions menées par les ONG pour informer et sensibiliser l'opinion publique. Véritables contre-pouvoirs, ces organisations citoyennes mènent parfois des actions spectaculaires dans le but d'installer la protection de l'environnement dans le débat public. Ce rôle de contre-pouvoir que doivent jouer les ONG constituera un gage pour une démocratie environnementale participative, nécessaire pour une mise en œuvre effective de toute politique publique.

Loin d'être ostentatoires ou un simple effet de mode pour le commerce international, les enjeux portés par la protection de l'environnement et le développement durable sont un impératif pour l'économie africaine. Étant le continent le plus touché par les effets du réchauffement climatique, l'Afrique est en capacité, par la mise en place d'une zone vertueuse de libre-échange, d'impulser une profonde transformation de l'économie continentale. Une configuration harmonieuse de cette zone commerciale lui donnera ainsi la possibilité de ne pas répéter les erreurs de certains modèles d'industrialisation entachés de scandales environnementaux et sanitaires qui ternissent l'image de sa croissance économique. Repenser l'économie en verdissant les politiques d'investissement placera le continent africain sur une trajectoire progressiste, indispensable dans un univers très concurrentiel et ultra compétitif comme celui du commerce international. La zone de libre-échange continentale africaine devra faire mieux en prenant en compte l'impératif de protection de l'environnement humain et naturel.

Le prochain numéro de la RADE, prévu pour paraître en 2021, aura pour thème :

***Droit de l'environnement, énergies renouvelables
et transition énergétique en Afrique***

