



**HAL**  
open science

# LA CONSTITUTIONNALISATION DU DROIT A UN ENVIRONNEMENT

Chardin Carel Makita Kongo

► **To cite this version:**

Chardin Carel Makita Kongo. LA CONSTITUTIONNALISATION DU DROIT A UN ENVIRONNEMENT. Cahiers africains des droits de l'homme, A paraître. hal-02431068

**HAL Id: hal-02431068**

**<https://hal.science/hal-02431068>**

Submitted on 7 Jan 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# LA CONSTITUTIONNALISATION DU DROIT A UN ENVIRONNEMENT SAIN, SATISFAISANT ET DURABLE EN REPUBLIQUE DU CONGO

Carel MAKITA KONGO  
Doctorant en droit international  
Université Catholique d'Afrique Centrale  
Université LAVAL  
Chardin\_m@yahoo.fr

## Résumé

Il est ainsi question dans cette étude de contribuer à une meilleure compréhension de l'effectivité du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable reconnu dans la constitution congolaise, car cette constitutionnalisation rend ainsi possible l'élargissement considérable des exigences concernant la garantie et l'amélioration de la qualité environnementale. La constitutionnalisation confère aussi un fondement juridique stable pour les décisions juridictionnelles dans le domaine environnemental, permettant un examen plus minutieux de telles questions. Tout d'abord ; elle porterait ce droit au niveau des droits de l'homme, comme la liberté d'opinion, le droit à l'information et à la participation. Cette constitutionnalisation aurait aussi des effets sur le droit d'agir devant l'administration ou devant le juge constitutionnel, civil, pénal ou administratif, pour se plaindre d'une atteinte à son environnement. L'intérêt pratique de cette étude réside dans le souci de faire comprendre à des citoyens et des associations et groupements que le droit à environnement sain est un droit de l'homme reconnu tant au niveau national qu'international, et il est possible de saisir une juridiction en cas des violations de ce dernier. Aussi, ce droit de l'homme à un environnement sain, satisfaisant et durable à une faible réclamation contentieuse en République du Congo. Ceci est certainement dû au fait qu'ils ne sont pas bien connus par les citoyens.

**Mots clés :** Droits de l'homme – droit à un environnement sain, satisfaisant et durable – constitutionnalisation – Juridiction – Effectivité – Contentieux.

## Introduction

Depuis une trentaine d'années, la question de l'environnement a fait irruption dans l'arène politique plus généralement sa prise en compte, d'abord dans les pays développés, puis dans d'autres. Après la première conférence de l'ONU sur l'environnement à Stockholm<sup>1</sup> et l'adoption de la Loi n°003/91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement en République du Congo, le droit de l'environnement est devenu, dans ce pays, une branche autonome du droit et le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a été consacré par la Constitution.

Le droit de l'environnement se définit comme l'ensemble des règles juridiques internationales nécessaires à la protection de la biosphère. Cette dernière englobe « *les ressources naturelles (abiotiques et biotiques) à savoir : l'eau, l'air, le sol, la faune et la flore ainsi que les interactions entre les mêmes facteurs. Elle comprend aussi les aspects caractéristiques du paysage.* »<sup>2</sup>. La constitutionnalisation du droit de l'environnement au Congo est le fruit d'un processus long auquel a contribué le droit international de l'environnement.

Le droit congolais entre en interaction avec le Droit International de l'Environnement d'où il tire sa source et constitue de ce fait la constitutionnalisation des normes juridiques internationales. En effet, le Congo reconnaît l'applicabilité du droit international dans sa constitution. Ainsi en témoigne l'existence dans le préambule de la constitution congolaise du 6 novembre 2015, de la règle "*pacta sunt servanda*" énoncée comme suite :« [Nous]adhérons aux valeurs universelles[...]Déclarons partie intégrante de la [...]constitution, les principes fondamentaux proclamés et garantis par les [instruments internationaux]. ». Les conventions internationales et leurs protocoles additionnels, la coutume internationale, les résolutions et plans d'action d'organisations internationales relatifs à l'environnement sont intégrés au sein de l'ordonnancement juridique congolais à partir de leur ratification par le Président de la République. Le point culminant de ces évolutions a été la consécration constitutionnelle, du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable.

Le développement des moyens et d'instruments nécessaires à la garantie effective de ce droit est devenu, à présent, la question prioritaire. Ainsi, ce droit a connu au Congo une

---

<sup>1</sup> La conférence de juin 1972

<sup>2</sup> Définition donnée par l'Institut de droit de l'environnement, à l'article 1er de la résolution issue de la session de Strasbourg de 1997.

évolution semblable à celle des autres États Africains à travers une reconnaissance constitutionnelle.

## **I. La consécration constitutionnelle du droit l'environnement sain, satisfaisant et durable en République du Congo**

Le droit de l'environnement est un terrain idéal pour l'innovation juridique. Sa fertilité le prédispose à un foisonnement conceptuel d'autant plus riche que les sciences de la nature lui apportent régulièrement des données nouvelles. Ce droit en plein essor en République du Congo s'affirme de plus en plus comme une branche autonome du droit, marqué par un développement tant quantitatif que qualitatif. On constate en effet l'existence d'une production normative importante, destinée à encadrer les activités humaines pour en atténuer les effets néfastes sur l'environnement et favoriser le bien-être des populations.

Pour faire face ces défis, la République du Congo s'est dotée d'instruments juridiques qui intègrent l'environnement sain, satisfaisant et durable non seulement dans le droit de l'environnement au sens étroit ( pollutions industrielles et urbaines, déchets, problème d'assainissement, production et utilisation des biocides et des produits chimiques, conservation des espèces, des milieux naturels et des paysages), mais plus largement dans les domaines de l'urbanisme, de l'agriculture, de la gestion forestière et de l'énergie. L'époque actuelle demande un surcroit de responsabilités, notamment envers l'environnement et les générations futures, d'où la nécessaire prise en compte de la consécration du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable dans le droit Congolais. En consacrant ce droit dans le droit Congolais, le pays se dote d'un cadre juridique de protection de l'environnement. Il est question pour nous de mettre un accent sur la nature et la portée de ce droit dans la constitution (A), suivi de ces garanties (B).

### **A. La nature et la portée du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable dans la constitution Congolaise**

La protection de l'environnement relève du domaine de la loi. Cependant, à l'image de la constitution du 15 Mars 1992 et de l'acte fondamentale d'octobre 1997, de la constitution du 20 janvier 2002, la constitution congolaise du 6 novembre 2015 contient plusieurs dispositions qui expriment la volonté des pouvoirs publics d'assurer la protection de la nature et de ses ressources. La prise en compte de l'aspect environnemental dans le texte fondamental de la République dénote l'importance que revêtent les enjeux environnementaux. Le droit à l'environnement étant une composante du droit à la vie, lequel est un droit de l'homme reconnu

tant au niveau international que national, sa consécration constitutionnelle est une marque de reconnaissance du caractère sacré du droit des gens.

Le droit à l'environnement, du fait de ce lien avec la qualité de vie, fait partie du « *jus cogens* ». Dès lors, il est impérieux que lui soit réservé une place de choix au sein des normes juridiques nationales. Son insertion dans la constitution remonte depuis le préambule qui intègre en son sein les instruments internationaux tels la Charte de Nations Unies de 1945, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme de 1948, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples de 1981, etc. Par ailleurs, à son article 41 la constitution affirme clairement le principe de ce droit : « *tout citoyen a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable...* ». L'alinéa 2 de cet article confie à l'Etat la responsabilité principale dans la protection de l'environnement : « l'Etat veille à la protection et à la conservation de l'environnement ». L'article 42 quant à lui, incrimine quelques actions nuisibles à la santé humaine et à la nature. Il s'agit : de transit, importation, stockage, enfouissement, déversement dans les eaux continentales et les espaces maritimes, l'apanadage dans l'espace aérien des déchets toxiques, polluants, radioactifs ou tout autre produit dangereux en provenance ou non de l'étranger. Par contre, à l'article 43 alinéa 2 et 3, elle pose implicitement le principe pollueur payeur.

La constitution fixe le cadre de référence pour toute législation environnementale dans le ressort de la juridiction nationale. L'environnement étant du domaine de la loi, on assiste à une floraison d'initiatives législatives<sup>3</sup>.

L'une des remarques fortes que l'on fait à la lecture de la constitution congolaise du 6 novembre 2015 qui consacre le droit à un environnement sain est que ce droit semble avoir migré d'un statut de droit collectif vers un statut de droit individuel, de même on note dans cette constitution, non seulement le droit à un environnement sain est consacré, mais cette consécration est généralement soutenue par un devoir de protection de l'environnement mis à la charge des citoyens. Par ailleurs, dans ces dispositions, le législateur constitutionnel a adopté la conception paternaliste, en établissant une obligation de l'État et en se limitant ainsi tout au

---

<sup>3</sup>La loi 25/62 du 21 mai 1962 portant réglementation des établissements dangereux, insalubres et incommodes; d'autre part il y avait la loi 23/62 fixant le taux et les règles de perception des redevances superficielles et des frais d'enquête relatifs aux établissements dangereux, insalubres et incommodes ; La loi n°062/84 du 11 Septembre 1984 institue une journée nationale de l'arbre ; La Loi n°16/2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier ; Loi n°9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat ; Loi n°10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et foncier au Congo ; Décret n°86/775 du 7 juin 1986 rendant obligatoires les études d'impact ; Décret n°99-149 du 23 août 1999 portant organisation et fonctionnement du fonds pour la protection de l'environnement ; Décret n°437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts ; la Loi n°37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées, etc.

plus à une reconnaissance indirecte et implicite d'un tel droit, cela en raison des conséquences indésirables qu'une approche directe et explicite aurait pu avoir sur une société en voie de développement.

Toutefois, il ressort dans plusieurs conventions internationales la reconnaissance internationale du droit de l'homme à environnement sain que la tendance était grande à consacrer plutôt un droit collectif de l'homme à l'environnement. C'est le cas par exemple de la charte africaine qui parle du droit des « peuples ». La déclaration de Rio parle des « êtres humains » contrairement à la notion de « peuple » dont le sens reste controversé en droit. La Constitution Congolaise a opté pour un droit de l'homme à un environnement sain, satisfaisant et durable dont les titulaires sont l'individu ou la personne humaine, cette précision nous évite de buter sur « l'abstraction des titulaires et débiteurs »<sup>4</sup> de ce droit. L'expression suivante est caractéristique de la nature individuelle de ce droit : « Tout citoyen a droit à un environnement sain, ... ». Cet exemple qui illustre la volonté de la République du Congo d'identifier sans ambiguïté le titulaire du droit à l'environnement.

Cependant, pour rendre les droits de l'homme à environnement sain, satisfaisant et durable plus réel et susceptible d'être appliqué, la constitution Congolaise a mis à l'égard de l'Etat et des individus une charge, celle de protéger l'environnement. L'Etat et les individus sont débiteurs du droit à l'environnement.

Pour l'Etat, nous comprenons qu'il est tout à fait normal que la constitution lui confère le devoir de veiller à ce que les hommes qui vivent en son sein bénéficient d'un environnement sain. C'est presque un devoir régalien de l'Etat. Ce qui constitue ici une véritable évolution positive est le fait de mettre à la charge des individus le devoir de contribuer à la création d'un environnement sain. Nous devons nous empresser de noter que plusieurs constitutions Africaines ne proclament pas le devoir de protéger l'environnement. Certaines constitutions reconnaissent le devoir de protéger l'environnement sans faire allusion au droit à l'environnement. C'est le cas par exemple de la constitution de Madagascar et du Ghana. Toutefois, la déclaration constitutionnelle congolaise qui consacre le droit à l'environnement sain, satisfaisant et durable et / ou le devoir de le défendre à une portée juridique qu'il convient d'élucider.

---

<sup>4</sup> Mohamed Ali Mekouar, Le droit de l'environnement dans la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples, étude juridique de la FAO en ligne # avril 2001, [http : //www.fao.org/Legal/default.htm](http://www.fao.org/Legal/default.htm). (Consulté le 19 aout 2019).

En effet, très régulièrement lorsqu'on veut rendre un droit « sacré », on l'insère dans la constitution qui est le texte de base de l'organisation de l'Etat. Le fait pour la République du Congo d'avoir opté de loger les droits de l'homme à un environnement sain, satisfaisant et durable à une enseigne prestigieuse telle que la constitution n'est pas un hasard. C'est que dans la hiérarchie des normes juridiques, la constitution figure au sommet comme étant la norme suprême. Ceci a pour conséquence que toute norme inférieure à la constitution et qui viole le droit à l'environnement sain, satisfaisant et durable devrait être invalidée. Ainsi, on n'imagine pas, dans un Etat ou ce droit a consacré une loi contraire aux dispositions de la constitution. Si d'aventure une telle tentative était faite, le juge constitutionnel serait tout simplement amené lors de son contrôle de constitutionnalité à ne pas laisser passer cette loi. Le juge actif ou judiciaire devrait être d'ailleurs aussi capable de sanctionner la violation de ce droit. L'insertion du droit de l'homme à un environnement sain, satisfaisant et durable dans la constitution vient confirmer l'accession de ce droit au rang prestigieux des droits fondamentaux. En effet, la conception positiviste du droit affirme que tout droit qui figure dans une convention internationale ou dans une constitution est un droit fondamental. Cette conception nous emmène à nous poser une question de savoir si la position qu'occupe ce droit dans la constitution congolaise n'influence pas sur la force de ce dernier.

Dans la constitution, un droit consacré peut figurer soit dans le préambule, soit dans la partie articulée de la constitution. Un débat très houleux a pendant longtemps animé la doctrine sur la valeur du préambule de la constitution et donc sur la valeur des droits qui y sont consacrés. Par exemple, la République du Cameroun est l'un des rares pays en Afrique dans lequel le droit à l'environnement est consacré dans le préambule. A la faveur de la révision constitutionnelle du 18 janvier 1996, le droit à l'environnement figure désormais dans le préambule de la constitution de 1996. Avant cette constitution la doctrine était divisée au Cameroun. Pour certains, le préambule de la constitution avait une force contraignante. François Xavier Mbouyom était de cet avis. Pour d'autre dont Paul Gérard Pougoué et Maurice Kamto, le préambule n'avait aucune force contraignante. Ce n'était qu'un énoncé des principes généraux. Heureusement la constitution de 1996 est venue clarifier la situation en précisant dans son article 65 que « le préambule fait partie intégrante de la constitution ». Mais on peut se demander si cette précision vient vider la problématique de la force contraignante des normes édifiées dans la constitution de son sens. En effet, il semble important de distinguer dans ce préambule les normes certaines qui sont claires et précises, des normes incertaines qui sont beaucoup plus incitatoires que quérables. Le droit à l'environnement semblait au début de sa consécration faire partie de cette dernière catégorie, mais de plus en plus il s'en détache pour s'affirmer. En dehors de la République dy Cameroun, tous les autres Etats de l'Afrique qui ont

reconnus le droit à l'environnement l'ont fait dans leur partie articulée. Cette position occupée par l'énoncé de ce droit dans la constitution le rend semble-t-il dans tous les cas beaucoup plus fort que si on l'avait consacré dans le préambule.

## **B. Les garanties constitutionnelles du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable en République du Congo**

En tant que droit fondamental reconnu constitutionnellement, le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable jouit, de garanties procédurales correspondantes aux droits de l'homme. En effet, la loi est faite pour être appliquée, et le défaut d'application d'une règle de droit conduit à des sanctions. La force d'une norme juridique réside dans sa capacité à sanctionner toute violation.

La référence à l'environnement est une obligation légale découlant de la constitution du 6 novembre 2015. Cette constitution prévoit des poursuites judiciaires en cas d'infraction aux lois ou de violation des textes en vigueur. En effet, la législation congolaise relative à l'environnement fixe les conditions dans lesquelles sont effectuées les poursuites judiciaires et détermine le tribunal compétent, la procédure et les sanctions. Sa particularité c'est qu'elle réserve le droit de poursuite (de l'auteur de l'infraction) à la seule administration en charge de l'environnement ou du secteur d'activité concerné<sup>5</sup>. Mais cela ne peut constituer une fatalité pour tout droit des citoyens d'accès à la justice en ce qui concerne l'environnement. La constitution notamment à son article 41 au nom du droit à la défense de l'environnement, stipule que « Tout citoyen a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le devoir de le défendre ». Le droit à un environnement sain entraîne avec soi le droit de le défendre devant les tribunaux. Il appartient donc à tout citoyen de le mettre en œuvre dès lors qu'il est amené à constater une atteinte à l'environnement en violation des textes en vigueur au Congo.

Dans le cadre de l'étude d'impact, par exemple, le juge peut être appelé à examiner sa légalité notamment à l'occasion des recours contre les actes administratifs soumis à étude d'impact<sup>6</sup>. Dans ce contexte, il apprécie la régularité de cette étude en se plaçant au niveau de sa présentation formelle ou au niveau de son contenu. S'agissant d'une pièce du dossier constituant une formalité substantielle, toute erreur ou illégalité affectant l'étude d'impact, constitue un vice de procédure qui entraîne l'annulation de l'acte attaqué.

---

<sup>5</sup> Blaise Freddy NGUIMBI, « impact du droit international de l'environnement sur le droit national congolais », Université de Limoges - Master2 Droit international et comparé de l'environnement 2006.

<sup>6</sup> S. HEBRARD, « Les études d'impact sur l'environnement et le juge administratif », RJE, 1981.2, p.129.

Si à l'occasion d'un recours déposé devant lui contre une autorisation ou une approbation d'un projet devant comporter une étude d'impact, la suspension de la décision est acquise de plein droit au demandeur<sup>7</sup>. Telle a été la décision du Conseil d'Etat français dans l'affaire André Decroix à l'occasion de laquelle le juge a annulé pour la première fois en 1983, un acte administratif pour insuffisance d'étude d'impact relative à un permis de construire un centre commercial en milieu urbain, contrairement au jugement du tribunal administratif<sup>8</sup>.

Le recours au juge en pareille circonstance permet d'apprécier l'importance des travaux projetés et leur incidence sur l'environnement.

Aussi, la loi de 1991 a-t-il prévu des sanctions devant être prises en cas d'infraction aux dispositions en vigueur au Congo. Elles sont constituées d'amendes, de peines privatives de liberté, de la réclusion.

Si le juge congolais est compétent en matière d'appréciation des actes administratifs touchant à l'environnement, il l'est encore plus au pénal en sanctionnant toute infraction à la loi.

Pour sa part, la Cour Constitutionnelle dans son rôle de garant de la constitutionnalité des lois, veille à la conformité à la constitution de toutes les lois environnementales. Son contrôle dans ce domaine est un gage de protection juridique de la nature contre les abus du pouvoir législatif. L'environnement étant l'une des préoccupations constitutionnelles, sa protection par le juge s'avère ipso facto celle de la constitution toute entière.

Dans tous les cas, la constitutionnalisation de ce droit a pour effet de le faire, une norme suprême dans l'ordre juridique interne des Etats concernés. Elle ne se limite pas pour autant à une incorporation nationale pure et simple de ce droit. Elle paraît aller au-delà en réalisant une double extension, très problématique d'un point de vue technique lorsqu'il s'agira de vérifier par voie judiciaire le respect du droit<sup>9</sup>.

## **II. Une effectivité diluée, mais perfectible du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable en République du Congo**

A l'inverse des droits civils et politiques qui sont d'une justiciabilité immédiate, les droits des deuxième et troisième n'ont pas généralement dans les textes qui les proclament, la précision nécessaire à leur exigibilité devant les juridictions. Les dispositions qui les consacrent sont formulées en termes généraux ou vagues. Partant, ils sont difficilement susceptibles d'une

---

<sup>7</sup> R. BABADJI, Le sursis à exécution pour absence d'étude d'impact, RJE, 1992.3, p.313.

<sup>8</sup> CE, 10 juin 1983, André Decroix, Rec, p.255.

<sup>9</sup> Stéphane DOUMBE-BILLE, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », in *Annuaire Internationale des Droits de l'Homme*, Vol.1/2006, Bruylant, p.156.

mise en œuvre juridictionnelle. Pourtant, comme le fait remarquer Maurice KAMTO, « *en raison de la constitutionnalisation des droits, leur garantie juridictionnelle [...] se fait, d'une part, par le biais du contrôle de la constitutionnalité des lois et d'autre part, par le biais du contentieux des droits et libertés* »<sup>10</sup>.

La complexité juridique certaine et l'incertitude, voir le doute sur les effets juridiques réels de la constitutionnalisation se traduisent sur le terrain par une faible amélioration de l'état de l'environnement et à la sauvegarde de la planète<sup>11</sup>.

#### **A. La faible réclamation contentieuse du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable en République du Congo**

Un droit est justiciable lorsque son titulaire peut l'invoquer devant un organe judiciaire ou quasi-judiciaire. De manière concrète, c'est la possibilité pour l'individu ou le groupe dont le droit est violé de saisir le juge pour lui demander d'annuler l'acte qui lui porte ou porterait préjudice ou de condamner la personne (publique ou privée mais généralement publique) pour les dommages subis suite à la violation de son droit<sup>12</sup>. De ce point de vue, l'effectivité d'un droit de l'homme est indissolublement liée à la justiciabilité de celui. Toutefois, si la judiciarisation du contrôle du respect d'un droit de l'homme constitue la forme la plus achevée de justiciabilité, cette dernière peut revêtir d'autres formes ou emprunter d'autres canaux.

L'une des caractéristiques essentielles du droit de l'environnement en République du Congo est l'absence de sanction attachée en fait aux violations des règles qui le constituent. La dimension judiciaire de l'application du droit à un environnement sain constitue donc certainement le point crucial de l'opérationnalisation du droit de l'environnement dans cette région<sup>13</sup>.

Il est vrai que les textes législatifs<sup>14</sup> prévoient des sanctions pour les atteintes à l'environnement et ouvrent ainsi la voie à la possibilité de réprimer des crimes et délits environnementaux et de réparer les dommages environnementaux. Toutefois, en pratique, de telles sanctions sont extrêmement rares. La raison tient au fait que les administrations chargées de réprimer directement les atteintes à l'environnement ou de poursuivre en justice les

---

<sup>10</sup>Maurice KAMTO, « Charte africaine, instruments internationaux de protection des droits de l'homme, constitutions nationales : articulations respectives », in Jean François FLAUSS et LAMBERT – ABDELGAWAD E., (dir.), *L'application nationale de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Bruxelles, Bruylant, 2004 p. 37 et 38.

<sup>11</sup>Michel Prieur, « L'influence des conventions internationales sur le droit interne de l'environnement » in *Actes de la réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'AHJUCAF*, 2008, Porto-Novo, Benin. pp.291-301, 2008, AHJUCAF.

<sup>12</sup>Bernard NTAHIRAJA et Nestor NKURUNZIZA, « L'Etat et les droits sociaux de ses citoyens : cas du droit à la santé au Burundi », in p. 12.

<sup>13</sup>Stéphane DOUMBE-BILLE, *Op. Cit.*, p.157.

<sup>14</sup>Lois, Codes, décrets, etc.

délinquants environnementaux s'abstiennent le plus souvent de le faire, préférant appliquer plutôt une certaine tolérance en matière d'atteintes à l'environnement<sup>15</sup>.

L'absence de sanctions administratives et la tolérance administrative en matière d'application des règles de protection de l'environnement sont ainsi très répandues en République du Congo et conduisent les autorités à s'abstenir d'appliquer les dispositions environmentalistes, parce que cette abstention leur paraît préférable à l'application de la règle. « *Si cette solution paraît commode à certains égards, compte tenu notamment du poids de l'analphabétisme et de l'ignorance de la population en matière d'environnement, elle n'est cependant pas sans danger. Le risque est, en effet, grand de voir la règle appliquée par certaines autorités et pas par d'autres, ce qui peut engendrer une insécurité juridique préjudiciable au principe d'égalité des citoyens* »<sup>16</sup>.

Pour ce qui est de l'absence de sanctions judiciaires, elle découle aussi bien de l'absence de saisine des tribunaux par les justiciables que d'un certain manque de formation des juges sur les questions environnementales et dans une certaine mesure aussi, du refus même des autorités judiciaires de poursuivre. En effet, il est extrêmement rare que des justiciables saisissent les tribunaux pour des atteintes à l'environnement. En réalité, dans l'esprit du peuple congolais, les atteintes à l'environnement ne constituent pas véritablement des actes répréhensibles susceptibles d'être portés en justice. Cette vision des choses peut alors procéder d'une certaine représentation culturelle des ressources de l'environnement, traditionnellement considérées comme des biens non appropriables à titre individuel<sup>17</sup>. Les ressources naturelles étant généralement considérées comme des biens appartenant à tout le monde et donc à personne, il s'ensuit une certaine indifférence des citoyens devant des atteintes à l'environnement.

Pouvait-il en être autrement, tant les textes formulés pour protéger le droit à un environnement sain le sont souvent sous forme d'objectif. De même qu'il a pu être énoncé à propos du droit à la santé, le droit à environnement satisfaisant n'est pas conféré directement à l'individu, mais apparaît davantage comme le corollaire d'une obligation de moyen mise à la charge de l'Etat. Mais le fait qu'il s'agisse d'une obligation de moyen ne signifie pas qu'elle soit d'une juridicité faible que celle accordée à une obligation de résultat. Le non-respect de la

---

<sup>15</sup>Vincent ZAKANE, « Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso », in Laurent GARNIER (dir) *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Glant, Suisse, 2008, p.23.

<sup>16</sup>*Idem*.

<sup>17</sup> Béni SITAK YOMBATINA « Droit de l'environnement à l'épreuve des représentations culturelles africaines : une approche sociopolitique », voir le site : <http://sosnet.eu.org/re&s/dhdi/recherches/environnement/articles/sitackdroitenv2.htm>. 2000(Consulté le 27 août 2019)

première engage la responsabilité de l'Etat au même titre que le non-respect de la seconde<sup>18</sup>. L'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels souligne ainsi les obligations fondamentales qui incombent aux États parties à l'égard de chacun des droits consacrés par le Pacte et invite leurs institutions nationales en charge de la protection des droits de l'homme à utiliser cet article pour renforcer la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels au niveau national.

Les atteintes à l'environnement constituent également des infractions pénales, susceptibles d'être poursuivies d'office par les autorités judiciaires. Aussi, l'absence de sanction judiciaire est également imputable autorités judiciaires elles-mêmes. Cette inertie du juge peut s'explique par le déficit de formation des juges eux-mêmes dans le domaine du droit de l'environnement, mais également par le fait qu'ils n'estiment pas les atteintes à l'environnement suffisamment graves pour être poursuivies. Dans tous les cas, cette situation d'absence de sanction judiciaire ne peut que conforter les comportements attentatoires à l'environnement<sup>19</sup>. Les activités contentieuses sur cette question, quoique significatives<sup>20</sup>, restent marginales, voire isolées et ne sont pas suffisantes pour affirmer une véritable densité de décisions rendues en vue de réprimer les atteintes à l'environnement.

En définitive, le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable n'est pas encore suffisamment conçu en République du Congo comme un droit par les citoyens. Sa garantie n'est pas perçue endogène comme la traduction normative d'une politique nationale consciente et délibérée de protection de la nature et d'une gestion durable des ressources et des espaces

---

<sup>18</sup>Dans l'Observation générale n° 3 (1990) du 14 décembre 1990 sur la nature des obligations des Etats parties, § 1, le CODESC précise :« L'article 2 a une importance particulière pour bien comprendre le Pacte et il faut bien voir qu'il entretient une relation dynamique avec toutes les autres dispositions de cet instrument. On y trouve exposée la nature des obligations juridiques générales assumées par les Etats parties au Pacte. Ces obligations comprennent à la fois ce qu'on peut appeler (en s'inspirant des travaux de la Commission du droit international) des obligations de comportement et des obligations de résultat. L'accent a parfois été mis très fortement sur la distinction qui existe entre les formules employées dans le passage en question du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et celle qui figure dans l'article 2 équivalent du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, mais on ne dit pas toujours qu'il existe aussi sur ce point d'importantes analogies. En particulier, si le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat, dont deux sont particulièrement importantes pour comprendre la nature précise des obligations des Etats parties. Une obligation dont il est question dans une observation générale distincte, que le Comité étudiera à sa sixième session, est que les Etats parties 's'engagent à garantir' que les droits considérés 'seront exercés sans discrimination' ».

<sup>19</sup>Vincent ZAKANE, *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>20</sup>*Affaire Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria* devant la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples. Dans un certain nombre des cas, les juridictions sud-africaines ont été amenées à prendre des actions proactives pour la protection de l'environnement : *Minister of Health and Welfare v Woodcarb (Pty) Ltd* (1996) (3) SA 155 (N); *Van Huyssteen v Minister of Environmental Affairs and Tourism* (1996) (1) SA 283 (C) ; *Die Vereniging van Advokate v Moskeplein (Edms) Bpk* (1982).

naturelles<sup>21</sup>. A l'instar de la protection des droits sociaux économiques et culturels, la garantie du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable est encore regardée en République du Congo comme une contrainte externe à laquelle l'on est tenu de se plier par nécessité. Il est donc urgent de changer cette perception du droit à un environnement sain comme une externalité subie, faute de s'y soustraire<sup>22</sup>.

### **B. Le nécessaire renforcement de la mise en œuvre du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable en République du Congo**

*« Toutes les situations de violation des droits de l'homme ne se ramènent pas à des carences de la loi, à des injustices administratives ou à des manquements flagrants de l'État à ses obligations. Les atteintes aux droits économiques, sociaux et culturels peuvent aussi être le fait d'organismes privés ou d'individus et se produire sur les lieux de travail, au sein de la communauté locale ou dans la famille, souvent à l'abri des regards »<sup>23</sup>. Il est dès lors important d'appeler l'attention de tous les membres de la société sur leurs droits et devoirs personnels en vertu du droit international et du droit interne, et leur signaler qu'ils recèlent en eux tout à la fois des risques de violation et des moyens de protection et de promotion des droits de l'homme et qu'ils ont un certain nombre de devoirs à l'égard d'autrui<sup>24</sup>.*

La première action à mener en vue de l'effectivité du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable concerne l'aspect formation et éducation des populations. A ce titre, les institutions nationales ont un rôle important à jouer pour ce qui est de repérer et de mettre en lumière les problèmes qui se posent en matière de mise en œuvre de droits économiques, sociaux et culturels en général, et du droit à un environnement sain en particulier, dans tous les secteurs de la société. Elles peuvent ainsi appeler l'attention sur la nécessité d'éduquer le public, s'y employer elles-mêmes ou œuvrer de toute autre manière à l'avènement d'une culture des droits de l'homme à même de bannir de manière définitive et efficace, les atteintes à l'environnement.

En effet, *« Pour que les citoyens acceptent et appliquent naturellement les règles du droit de l'environnement, il ne suffit pas qu'elles soient édictées et publiées. Encore faut-il qu'elles soient comprises et acceptées par les citoyens. Pour ce faire, il est indispensable non seulement d'informer, de former et de sensibiliser les citoyens, mais également de promouvoir*

---

<sup>21</sup>Maurice KAMTO, « La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels » Communication lors du Colloque sur La mise œuvre du droit de l'environnement en Afrique, Abidjan, 29 au 31 octobre 2013 ; p. 5.

<sup>22</sup>*Idem.*

<sup>23</sup>Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Droits économiques, sociaux et culturels. Manuel destiné aux institutions nationales des droits de l'homme*, NATIONS UNIES, New York et Genève, 2004, p. 93.

<sup>24</sup>Nations Unies, *Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, paragraphe. 141.

*auprès d'eux un civisme en matière d'environnement pour permettre aux citoyens surtout les plus jeunes de connaître le contenu de la loi environnementale ».*<sup>25</sup>

L'éducation aux droits de l'homme doit cependant être un processus d'autonomisation permettant à ceux qui ont été mis en marge économiquement, socialement, politiquement et culturellement de faire valoir leur statut de membre à part entière d'une communauté. Elle doit être menée avec la participation des populations concernées. Il s'agit aussi, à travers l'éducation, d'aider les populations et les communautés concernées à élaborer des stratégies qui leur permettront d'exercer leurs droits économiques, sociaux et culturels en se fixant des objectifs, en établissant des projets et en les mettant à exécution.

Le renforcement des capacités des juges sur les questions environnementales peut aussi aider à développer un contentieux de l'environnement, tant on note une très faible spécialisation des juges sur ces questions.

Le deuxième levier sur lequel il faut s'appuyer pour espérer une mise en œuvre effective et efficace du droit à un environnement sain, satisfaisant et durable est l'activation et le renforcement des mécanismes de contrôle. Il est clair aujourd'hui que le droit de l'environnement souffre de sa complexité et de sa nature révolutionnaire qui implique un réel changement de comportement de la part des citoyens. Cependant, parce qu'il bouscule les mentalités et comportements quotidiens des citoyens, le droit de l'environnement exige alors une certaine action volontariste des pouvoirs publics pour lui assurer un minimum d'effectivité.

Cela suppose que les pouvoirs publics jouent pleinement leur rôle, notamment en organisant des contrôles préventifs et, le cas échéant, en rendant effectives les sanctions. Pour que le droit de l'environnement puisse connaître un minimum d'effectivité en République du Congo, il est indispensable de rendre effectifs les mécanismes de contrôle préventif prévus par textes environnementaux.<sup>26</sup>

Il faut aussi tenir compte, pour rendre effectif le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable en République du Congo, le niveau d'édification de l'état de droit ; car « la nécessité d'assurer le respect des règles de protection de l'environnement découle avant tout de contraintes générales liées à l'Etat de droit »<sup>27</sup>. L'Etat de droit se caractérisant par la primauté de la règle de droit qui s'impose à tous les acteurs de la société, l'ineffectivité d'une règle de droit constitue un facteur d'insécurité pour les citoyens et, à terme, une menace sérieuse à la réalité de l'Etat de droit. En ce qui concerne l'environnement, l'ineffectivité de la règle de

---

<sup>25</sup>Vincent ZAKANE, *Op. Cit.*, p. 31.

<sup>26</sup>*Idem.*

<sup>27</sup>*Idem.*

droit conduit inéluctablement aux atteintes et aux dégradations anthropiques de l'environnement.

### Conclusion

En définitive, « *l'ampleur du Droit International de l'Environnement atteste de la volonté collective des gouvernements et des peuples de tout faire pour préserver la planète des dégradations brutales ou lentes, accidentelles ou diffuses, globales ou locales. Encore faut-il que les traités soient appliqués et que les recommandations inspirent les politiques nationales. Chacun sait qu'en dépit de la supériorité des traités sur les ordres juridiques nationaux peu nombreux sont les juges, les acteurs socio-économiques et les acteurs qui utilisent effectivement ces sources de droit* »<sup>28</sup>.

Pour ce qui est du cas du Congo, force est de constater que ce pays a traditionnellement été relativement progressif en matière de législation environnementale. Dans un certain nombre de domaines, le niveau de la protection est moyennement élevé. Car l'Etat a joué un rôle important dans le développement d'instruments juridiques concernant la protection de leur environnement au niveau national. Si ce droit est reconnu dans la constitution comme un droit de l'homme à un environnement sain, satisfaisant et durable, il est très remarquable de constater que l'application de ce dernier pose un véritable problème d'effectivité. Ceci est dû à la méconnaissance de la législation par les citoyens dans la mesure où il existe une faiblesse dans la sensibilisation des acteurs étatiques privant ainsi le citoyen congolais de la connaissance des principes qui régissent l'environnement dans lequel il vit et par voie de conséquence, le prive de toute culture environnementale. Le citoyen ne sait et ne peut jouer son rôle d'acteur social en matière de protection de l'environnement. En cas de dommage subi par une pollution ou une nuisance quelconque, il est sous informé ou ne sait pas du tout la procédure à engager. Cette ignorance contribue à aggraver les difficultés liées à l'application effective des instruments nationaux en la matière.

---

<sup>28</sup> Michel PRIEUR, Recueil francophone des textes internationaux en droit de l'environnement, préface, Bruylant/AUPELF-UREF, Bruxelles, 1998, p.11

## Bibliographie

- *Affaire Social and Economic Rights Action Center (SERAC) and Center for Economic and Social Rights (CESR) / Nigeria* devant la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.
- Bernard NTAHIRAJA et Nestor NKURUNZIZA, « L'Etat et les droits sociaux de ses citoyens : cas du droit à la sante au Burundi », in p. 12.
- Blaise Freddy NGUIMBI, « *impact du droit international de l'environnement sur le droit national congolais* », mémoire de master droit international et comparé de l'environnement, Université de Limoges ,2006, 69p.
- CE, 10 juin 1983, André Decroix, Rec, p.255.
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.
- Charte des Nations Unies de 1945.
- Constitution congolaise du 6 novembre 2015
- Déclaration de Rio de 1992.
- Déclaration de Stockholm de 1972.
- Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948.
- Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Droits économiques, sociaux et culturels. Manuel destiné aux institutions nationales des droits de l'homme*, NATIONS UNIES, New York et Genève, 2004, p. 93.
- Loi n°003/91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement.
- Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier.
- Loi n°23/82 du 7 juillet 1982 portant code minier.
- Loi n°34/61 du 20 juin 1961 fixant le régime forestier.
- Maurice KAMTO, « Charte africaine, instruments internationaux de protection des droits de l'homme, constitutions nationales : articulations respectives », in Jean François FLAUSS et LAMBERT – ABDELGAWAD E., (dir.), *L'application nationale de la charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, Bruxelles, Bruylant, 2004 p. 37 et 38.
- Maurice KAMTO, « La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels » Communication lors du Colloque sur La mise œuvre du droit de l'environnement en Afrique, Abidjan, 29 au 31 octobre 2013 ; p. 5.
- Michel Prieur, « L'influence des conventions internationales sur le droit interne de l'environnement » in *Actes de la réunion constitutive du comité sur l'environnement de l'AHJUCAF*, 2008, Porto-Novo, Benin. pp.291-301, 2008, AHJUCAF.
- Michel PRIEUR, Recueil francophone des textes internationaux en droit de l'environnement, préface, Bruylant/AUPELF-UREF, Bruxelles, 1998, p.11
- Nations Unies, *Manuel sur la création et le renforcement d'institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme*, paragraphe. 141.

- Pacte des droits civils et politiques du 16 décembre 1966.
- R. BABADJI, Le sursis à exécution pour absence d'étude d'impact, RJE, 1992.3, p.313.
- S. HEBRARD, « Les études d'impact sur l'environnement et le juge administratif », RJE, 1981.2, p.129.
- Stéphane DOUMBE-BILLE, « La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », in *Annuaire Internationale des Droits de l'Homme*, Vol. I/2006, Bruylant, p.156.
- Vincent ZAKANE, « Problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : l'exemple du Burkina Faso », in Laurent GARNIER (dir) *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Glant, Suisse, 2008, p.23.