



L'accès à la justice en matière d'environnement par les populations en Afrique de l'ouest et centrale

Cécile OTT DUCLAUX-MONTEIL

Docteure en droit de l'environnement de l'Université Jean Moulin à Lyon, Cécile OTT est enseignante à l'Institut des hautes études de Sousse et chercheure associée au Centre de droit international à Lyon 3. Elle est également membre du Réseau Afrique Francophone des Juristes de l'Environnement (RAFJE). Elle est l'auteure de l'ouvrage : « Exploitation forestière et droits des populations en Afrique centrale » publié aux éditions L'Harmattan en septembre 2013. L'auteure a par ailleurs réalisé un certain nombre d'études relatives au droit de l'environnement et aux libertés fondamentales dans les contextes africain et européen.

Parlant de la justice, Saint Augustin, nous rappelle que là « où il n'y a point de justice, il n'y a point de république ». 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.

■ L'accès à la justice environnementale : un droit fondamental

L'importance de la justice environnementale n'est plus à démontrer. Toutefois, son accès soulève la question du sens à donner à ce terme. L'intérêt de la justice environnementale réside dans son originalité et dans sa capacité à sécuriser les droits des populations locales et autochtones en matière d'environnement. En effet, la justice en matière d'environnement vise à partager de manière équitable les bénéfices et les charges des ressources environnementales entre tous les membres d'une communauté humaine¹.

Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement fait partie des droits procéduraux les plus importants (droit à la participation, droit à l'information, droit à la consultation) car ils organisent la manière dont les personnes peuvent faire valoir leurs droits substantiels (droit à la propriété foncière et forestière, droit au partage des bénéfices et avantages, droits d'usage coutumiers). Reprenant les propos de M. Pierre Lambert concernant le droit à un environnement sain, le droit d'accès à la justice en matière d'environnement doit être considéré comme un droit fondamental, ayant pour référence « la dignité humaine et le bien-être »². Car c'est un droit qui permet à la fois la protection des droits humains et celle de la nature. La reconnaissance de ce droit au plan international a également des répercussions au niveau régional.

■ Les instruments juridiques

Le premier instrument juridique, la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, consacre l'individu comme un acteur important du droit de l'environnement, en lui reconnaissant le droit d'accéder aux informations, de participer à la prise de décision et un accès effectif à des

1 A. KISS et D. SHELTON, *Evolution et principales tendances en Droit international de l'environnement*, Unitar, 2007.

2 Pierre LAMBERT, « Le droit de l'homme à un environnement sain, Propos introductifs », in *Annuaire international des droits de l'homme*, Bruylant, Bruxelles, 2006, p. 28-30.

ocecha77@yahoo.fr

Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement

Sommet Planète Terre,
Conférence des Nations Unies sur l'Environnement
et le Développement, Rio de Janeiro,
Brésil 3-14 juin 1992

(<http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>)

Principe 10 «La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les États doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré».

actions judiciaires et administratives (Principe 10). Cependant, c'est la **Convention d'Aarhus**, entrée en vigueur en 2001, qui traduit directement la Déclaration de Rio en regroupant ces droits et en les affirmant comme droits fondamentaux³. Dans son préambule, la Convention reconnaît les liens qui existent entre les droits fondamentaux et la protection de l'environnement. Bien qu'elle soit une convention régionale de la Commission économique de l'ONU pour l'Europe, tous les États membres des Nations Unies peuvent en devenir partie (article 19). Elle est même présente dans des États ne l'ayant pas signée⁴. En définitive, cette affirmation du droit d'accès à la justice environnementale comme un droit fondamental illustre bien la capacité de pénétration du droit international dans les lois nationales⁵ pour se saisir des peuples et des ressources

3 La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, *Convention d'Aarhus*, adoptée le 25 juin 1998 [en ligne], consulté le 25 février 2014 : <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43f.pdf>

4 «L'applicabilité directe de cette convention s'y trouve dans beaucoup de pays qui ne l'ont pas encore transposé», John HONTELEZ, cité par Vanessa de FATIMA TERRADE, *L'application de la Convention d'Aarhus*, in Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.8 n.15 p. 200 Janeiro/Junho de 2011.

5 M. KAMTO, «Singularité du droit international de l'environnement», *Droit et environnement*, Bulletin du Réseau de droit de l'environnement, AUPELF-UREF, juin 1995, n°3 p. 2.

naturelles situés sur le territoire d'un État. Il faut aussi relever que l'accès à la justice en matière d'environnement bénéficie, de façon indirecte, d'une protection juridique contraignante, par le biais d'instruments juridiques qui ne lui sont pas pleinement consacrés⁶.

Au niveau régional, la **Charte africaine des droits de l'Homme et des Peuples** prévoit également la reconnaissance d'un droit à la justice. En effet, elle proclame que «*Toutes les personnes bénéficient d'une totale égalité devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi*» (article 3). Elle érige également l'accès à la justice au rang de droit

Charte Africaine de Droits de l'Homme et des Peuples,

adoptée par la 10^e Conférence
des Chefs d'État et de Gouvernement, Juin 1981,
Nairobi, Kenya

(<http://www.achpr.org/files/instruments/achpr/>)

Article 7 «Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : (a) le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ; (b) le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente ; (c) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ; (d) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale».

Article 24 «Tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement».

Article 26 «Les États parties à la présente Charte ont le devoir de garantir l'indépendance des Tribunaux et de permettre l'établissement et le perfectionnement d'institutions nationales appropriées chargées de la promotion et de la protection des droits et libertés garantis par la présente Charte».

fondamental, en indiquant que «*toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue*». Ce droit recouvre, selon les rédacteurs de la Charte, «*le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur*». La Charte consacre également un certain nombre de principes qui renforcent

6 Convention de Maputo de 2003, pour la conservation de la nature et des ressources naturelles (article 20) ; Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (article 40) ; Directives sous régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale (Directives 5 et 14).

le droit à un procès équitable et les garanties procédurales (articles 7 et 26). En effet, la notion d'accès à la justice suppose que soit reconnu à chaque individu le droit de saisir les juridictions nationales compétentes en cas de préjudice subi. Il suppose aussi le droit de se faire représenter et celui d'être jugé dans des délais raisonnables. Pour rendre effectifs les articles 5, 6, 7 et 26 de la Charte dont les dispositions sont relatives au droit à un procès équitable, la Commission africaine des droits de l'Homme et des Peuples a élaboré des Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire en Afrique. À travers sa résolution sur le droit à un procès équitable, la Commission a réaffirmé le droit à la réparation en cas de violation de droits et le droit à l'égalité des individus devant la loi⁷.

■ La société civile dans tout ça...

Comme en droit international de l'environnement où le rôle de la société civile comme acteur est désormais acquis, plusieurs lois nationales⁸ reconnaissent elles aussi le rôle important que joue la société civile pour l'obtention des réparations des dommages et préjudices causés à l'environnement des populations. Il faut relever que les associations doivent obéir à certaines conditions : être agréées et avoir un intérêt à agir. Mais comme aucune définition claire de l'« intérêt à agir » n'apparaît dans ces textes, il reste difficile pour les associations de saisir une action en justice. En effet, en dehors des activités de sensibilisation, d'éducation et de formation des communautés locales et autochtones, les organisations non gouvernementales environnementales, n'initient pas beaucoup d'actions en justice pour la défense des droits environnementaux de ces communautés.

En dépit d'une affirmation constitutionnelle et législative qui garantit à tous les citoyens un égal exercice des droits et une égale protection de la loi, l'accès à la justice en matière d'environnement ne fait pas l'objet d'un cadre de

réglementation spécifique dans beaucoup de pays africains. Toutefois, la société civile dans plusieurs pays joue un rôle important.

Le droit d'accès à la justice en matière d'environnement, en **Côte d'Ivoire**, repose sur le droit d'accès à la justice en général. En effet, l'article 20 de la constitution ivoirienne précise que « Toute personne a un libre et égal accès à la justice ». Toutefois, l'article 33 du code de l'environnement, relatif au droit à un environnement sain, précise que lorsqu'un tribunal statue sur une demande en ce sens, il doit prendre en considération l'état des connaissances scientifiques et les solutions adoptées par les autres pays. Une analyse extensive du code de procédure civile, commerciale et administrative, reconnaît la compétence du contentieux environnemental aux tribunaux et leurs sections détachées en matière d'affaires civiles, commerciales, administratives et fiscales⁹.

Le droit d'accès des communautés locales à la justice environnementale, en **République Démocratique du Congo**, a été reconnu expressément, pour la première fois à l'occasion de l'adoption de la Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier (article 134). Toutefois, le code forestier n'est qu'une loi spéciale. Aussi, la Loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement reconnaît également ce principe en consacrant le devoir qu'a toute personne de défendre la protection de l'environnement, par toutes voies de droit en action individuelle ou collective. Toutefois, elle ne cite pas expressément les communautés locales et autochtones. Mais la société civile en *République Démocratique du Congo*, représentée, depuis décembre 2008, par Environnement, Ressources naturelles & Développement (ERND Institute), accompagne devant les instances judiciaires une soixante de requérants des peuples autochtones pygmées victimes de l'expulsion du Parc national de Kahuzi Biega dans la Province du Sud-Kivu. Les Pygmées souhaiteraient réintégrer leurs terres et espaces naturels et obtenir une juste réparation pour tous les préjudices subis du fait de cette expulsion. Le procès est toujours en cours. Dans la procédure judiciaire enclenchée, le premier juge saisi au niveau du Tribunal de grande instance d'Uvira siège secondaire de Kavumu, a rendu un jugement d'incompétence du tribunal. Au niveau de la Cour d'appel de Bukavu, en second degré, le juge a reconduit la décision du premier juge. Les différentes victimes de la dépossession des terres des peuples autochtones dans le Kahuzi-Biega veulent désormais porter leur cause devant la Cour suprême de justice.

7 Commission africaine des Droits de l'Homme et des peuples, *Résolution sur la Procédure relative au Droit de Recours et à un Procès Équitable*, 11ème Session Ordinaire, à Tunis, du 2 au 9 mars 1992; *Directives et Principes sur le Droit à un Procès Équitable et à l'Assistance Judiciaire en Afrique*, [en ligne], consulté le 25 février 2014. <http://www.achpr.org/fr/sessions/11th/resolutions/4/>; <http://www.achpr.org/fr/instruments/fair-trial/>,

8 Cameroun, *Loi n° 96/12 du 5 Août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement* (article 8); Gabon, *Loi n°16/93, 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement* (article 82); Burkina Faso, *Loi n°006-2013/AN portant code de l'environnement* (article 112), RDC, *Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier* (article 134) et *Loi N°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement*, (art.46).

9 « Les tribunaux et leurs sections détachées connaissent de toutes les affaires civiles, commerciales, administratives et fiscales pour lesquelles compétences n'est pas attribuée expressément à une juridiction en raison de la nature de l'affaire », article 5, *Code de Procédure Civile, Commerciale et Administrative*, Côte d'Ivoire.

En étant consacré par une loi-cadre, le droit d'accès à la justice en matière d'environnement aura l'avantage d'être inscrit dans d'autres législations sectorielles environnementales (mines, hydrocarbures, etc.).

Au **Cameroun**, le droit de l'environnement n'a pas intégré de manière claire le concept de justice environnementale. Toutefois, certaines dispositions permettent à ce concept de s'appliquer. Il s'agit notamment de l'article 8 alinéa 2 de la Loi n° 96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement qui reconnaît aux communautés et aux associations agréées ayant pour objet la protection de l'environnement, d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction à cette loi ou à ses textes d'application. Enfin, cette loi-cadre oblige le Cameroun à respecter ses engagements environnementaux pris avec la communauté internationale en référence au principe de la conventionalité (article 14).

La société civile camerounaise, représentée par le Centre pour l'environnement et le développement (CED) et le Réseau de Lutte contre la Faim (RELUF), défend, depuis 2012, dans l'affaire SGSOC/ Herakles Farms, les droits des populations de 20 villages des arrondissements de Nguti, Mudemba et Toko dans la région du Sud-Ouest contre la dépossession de leurs terres¹⁰.

Au **Ghana**, CEPIL et WACAM¹¹ ont aidé 45 villageois à faire condamner devant le Tribunal de grande instance, dans le centre minier de Tarkwa, la société AngloGold Ashanti à payer plus de 900 000 \$ en réparation pour les maisons, l'église, la mosquée et l'école détruites illégalement, en 1997, pour faire place à une mine d'or.

10 Ces Organisations non gouvernementales contestent les irrégularités et injustices liées à l'octroi de concession de terres à la société Sithe Global Sustainable Oils Limited (SGSOC), filiale de l'américaine Herakles Farms. Les résultats suivants ont été obtenus. La taille de la concession est passée de 73 000 hectares de terres revendiquées par la compagnie à une superficie d'un peu moins de 20 000 hectares (19 843 ha précisément). Le prix du loyer de la terre est passé de 250 à 500 francs CFA par hectare et par an (montant prévu par la concession) à un montant d'un peu plus de 3 000 francs CFA par hectare et par an (3 333 francs CFA exactement). La durée de la concession, qui passe de 99 ans à une concession provisoire de 3 ans, dont l'extension dépendra du respect par SGSOC de ses engagements en matière d'investissement.

11 WACAM est une organisation de défense des droits de l'homme et de l'environnement qui travaille avec les communautés minières pour lutter contre les effets négatifs de l'exploitation minière. Le CEPIL est un centre de droit d'intérêt public qui lutte pour la protection des droits des communautés minières vulnérables. Voir l'affaire : « *Demolished Ghanaian village wins court decision* », by Jerry Mensah-Pah, 11 janvier 2008, [en ligne], consultée le 12 mars 2014 : <http://www.oxfamamerica.org/explore/stories/demolished-ghanaian-village-wins-court-decision>

La médiation environnementale entre les différents acteurs (populations, pouvoirs publics, secteur privé, associations, ONG, universitaires, églises...) représente un moyen intéressant de rendre effectif l'accès à la justice en matière d'environnement. Au **Congo**, par exemple, la constitution a prévu un médiateur de la république qui assure la médiation entre les particuliers et les acteurs étatiques. Ce mécanisme, qui favorise le dialogue environnemental, peut être mis en place dans les autres pays africains.

Côte d'Ivoire

Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996, Côte d'Ivoire, JORCI n° 6 du 6 février 1997, p. 114 :

Article 33 «*Toute personne a le droit fondamental de vivre dans un environnement sain et équilibré. Il a aussi le devoir de contribuer individuellement ou collectivement à la sauvegarde du patrimoine naturel. A cette fin, lorsqu'un tribunal statue sur une demande, il prend notamment en considération, l'état des connaissances scientifiques, les solutions adoptées par les autres pays et les dispositions des instruments internationaux*».

République Démocratique du Congo

Loi N°011/2002 du 29 aout 2002 portant code forestier en RDC :

Article 134 «*Les associations représentatives des communautés locales et les ONG nationales agréées et contribuant à la réalisation de la politique gouvernementale en matière environnementale 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 mesures d'exécution, ou une atteinte, selon les accords et conventions internationaux ratifiés par la RDC et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre*».

Loi N°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement :

Article 8 «*Toute personne a le droit d'accéder aux informations disponibles, complètes et exactes relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses et aux mesures prises pour leur prévention, traitement et élimination, selon le cas*».

L'État, la province et l'entité territoriale décentralisée mettent à la disposition du public toute information relative à l'état de l'environnement.

Les modalités d'accès à l'information ainsi que les voies de recours en cas de refus injustifié de fournir l'information sont définies par décret délibéré en Conseil des ministres».

Article 46 al. 2 «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».

Cameroun

Loi n° 96/12 du 5 Août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement, Cameroun, adoptée à Yaoundé le 05 Août 1996 :

Article 8 alinéa 2 «Les communautés de base et les associations agréées contribuant à toute action des organismes publics et para-publics 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».

Article 14 «L'Administration chargée de l'environnement veille à l'intégration des considérations environnementales dans tous les plans et programmes économiques, énergétiques, fonciers et autres. Elle s'assure, en outre, que les engagements internationaux du Cameroun en matière environnementale soient introduits dans la législation, la réglementation et la politique nationale en la matière».

■ PERSPECTIVES, L'AVENIR...

Bien que formellement garanti par de nombreux textes juridiques, l'accès des populations locales à la justice environnementale reste insuffisant. Il faut dire aussi que le recours au juge pour des questions complexes liées à la protection de l'environnement est absent des habitudes des populations. En effet, les populations, tant urbaines que rurales, préfèrent en général le règlement des litiges à l'amiable. Dès lors, le contentieux environnemental ayant pour partie les populations locales se trouve quasi-inexistant.

Au plan technique, les questions relatives aux normes de pollution ne sont pas faciles à appréhender. En effet, à quel moment peut-on déterminer que le niveau de pollution n'est pas tolérable et par conséquent susceptible de porter atteinte au droit de l'environnement? L'absence, en Afrique, de normes d'émission et de qualité rend la question encore plus complexe, sans parler de la difficulté d'établir le lien de causalité entre le préjudice et le fait en cause.

La protection de l'environnement étant une prérogative de puissance publique, ce sont, principalement, les services étatiques opérant dans ce secteur qui gèrent le contentieux environnemental. La priorité peut alors être accordée à la voie transactionnelle de règlement du litige né d'une infraction environnementale. Enfin, l'absence de codification des décisions des cours de justice et des tribunaux en matière environnementale est un facteur non négligeable, au plan de la jurisprudence, à cause du faible volume de décisions judiciaires y afférentes, mais aussi à cause du peu de connaissance dans ce domaine d'un grand nombre de juges et d'avocats africains. Un cours sur le droit de l'environnement pourrait être intégré dans le programme de formation des avocats et des juges.

Il faut mentionner aussi l'insuffisance de moyens financiers, car les populations sont pauvres et l'assistance judiciaire n'est pas offerte d'emblée. Il est donc important que les avocats africains nouent des partenariats avec d'autres avocats présents sur la scène nationale, régionale et internationale et des organismes d'aide pour soutenir financièrement l'accès à la justice. ✨