



Association
Henri Capitant

Journées internationales polonaises
La responsabilité environnementale

La responsabilité environnementale en droit public

Congo

Łódź 5 – 7 juin 2023

Rapporteurs

Miguel Bimbou Louamba
Marcelo Biankola-Biankola

2. Deuxième partie : La responsabilité environnementale en droit public

12) Dans votre pays, la responsabilité de l'État et des personnes publiques est-elle soumise aux règles ordinaires de la responsabilité civile ou à des règles spécifiques ? Ces règles sont-elles appliquées par un juge spécial (tel que le juge administratif en droit français) ?

Le Congo, comme la France, soumet la question de la responsabilité de l'Etat et des autres personnes publiques à des règles spécifiques (droit administratif) et à la compétence d'un juge spécifique (juge administratif). Celui-ci, à la différence de son homologue français, évolue dans le cadre d'un monisme juridictionnel et non dans celui d'un dualisme juridictionnel. Ainsi, au Congo les tribunaux administratifs demeurent juge de droit commun en première instance en matière administrative comme l'indique l'article 82 de la loi de 1999 portant organisation du pouvoir judiciaire.

Le juge administratif congolais, contrôle la conformité de l'activité de l'administration à la loi et veille à ce que les droits des citoyens ne soient pas violés par l'Etat. C'est donc ce juge qui est chargé d'appliquer les principes généraux du droit de l'environnement prévus par la loi : principe « pollueur-payeur » de la responsabilité, principe de participation, etc.

Le juge administratif congolais a pour compétence de connaître de toute contestation relative au droit de l'environnement lorsque la responsabilité de l'Etat ou d'un de ses démembrés est susceptible d'être engagée en cas d'excès de pouvoir, d'action en indemnisation du préjudice causé par un acte administratif et de litiges intéressant le domaine public.

13) Dans votre pays, la responsabilité de personnes publiques a-t-elle été recherchée pour sanctionner des atteintes causées à l'environnement ?

A l'heure où nous écrivons ces lignes, il n'a pas été enregistré des affaires dans lesquelles a été mise en cause la responsabilité de personnes publiques en vue de sanctionner des atteintes causées à l'environnement.

a. Si tel est le cas, merci d'indiquer le fondement de ces actions (et notamment s'il s'agit d'un des cas de responsabilité évoqués dans la première partie), si ces actions ont abouti, et si cette responsabilité a été reconnue, quel a été le fait dommageable à l'origine de l'engagement de la responsabilité (par exemple, une action directement menée par la personne publique, une carence dans la réglementation de certaines activités menées par des personnes privées ou la violation d'un engagement international) ? Merci de donner quelques précisions sur des affaires emblématiques, s'il en existe dans votre pays, et de préciser les objets sur lesquels ont porté les contentieux les plus remarquables (lutte contre le réchauffement climatique, disparition ou atteinte aux espèces protégées, pollution de l'air, réglementation de l'usage de polluants, etc.).

b. Quelles sont les personnes pouvant agir en responsabilité contre l'État ou les personnes publiques, quels sont les mesures, sanctions ou remèdes dont elles peuvent demander l'application (réparation en nature ou en équivalent, injonction, astreinte, etc.), et ceux dont elles ont obtenu le prononcé, le cas échéant ? Existe-t-il un statut spécifique accordé à certaines personnes morales dont la mission statutaire est la protection de l'environnement (agrément pour les associations, agences de l'État, présomption d'intérêt à agir, etc.) ?

Au sens d'article 6 de la loi n° 74- 2022 du 16 août 2022 portant loi d'orientation sur le développement durable, les citoyens de même que la société civile sont des acteurs du développement durable. Dans le prolongement de cette idée, l'article 8 de la même loi indique que toute personne physique ou morale a droit aux voies de recours administratifs et juridictionnels. Il en résulte que les associations disposant d'un récépissé de l'administration du territoire ont une présomption d'intérêt à agir.

14) La responsabilité environnementale de votre État a-t-elle été recherchée devant des juridictions internationales ?

La responsabilité environnementale de l'Etat n'a pas encore été recherchée à ce jour devant les juridictions internationales.

15) Merci d'indiquer tout autre élément qui vous paraît pertinent sur le thème de la responsabilité environnementale et que les questions qui précèdent ne vous ont pas permis d'évoquer. En particulier, merci d'indiquer s'il existe d'autres régimes ou règles de responsabilité susceptibles de s'appliquer en matière environnementale qui n'ont pas été évoqués jusqu'ici.

La responsabilité principale dans la protection de l'environnement revient en République du Congo revient à l'Etat qui, comme l'indique la constitution de 2015 à son article 41, alinéa 2, « ... veille à la protection et à la conservation de l'environnement ». A travers cette disposition constitutionnelle, on peut voir que l'Etat est tenu de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour rendre effectives la protection et la conservation de l'environnement. Cela implique des actions diverses tant du point de vue normatif qui suppose l'adoption des textes adaptés à cette protection et consécration des garanties procédurales y relatives.

Le juge constitutionnel en charge du contrôle de la constitutionnalité des lois et des traités peut être également amené à assurer une protection juridictionnelle de l'environnement et du droit à un environnement sain. Concrètement, la saisine du juge constitutionnelle est possible avant la promulgation des lois mais également après celle-ci. Il appartient aux citoyens et aux organisations de protection de l'environnement, dans la première hypothèse, de pouvoir agir en amont et inciter les élus à saisir la cour constitutionnelle en cas de menace d'atteinte par voie législative du droit à un environnement sain. Dans la seconde hypothèse, tout particulier peut saisir la cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquée devant une juridiction dans une affaire qui le concerne. Ainsi, selon l'article 180 de la constitution de 2015, « Tout particulier peut, soit directement, soit par la procédure de l'exception d'inconstitutionnalité invoquer devant une juridiction dans une affaire qui le concerne, saisir la cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des lois et des traités ».

16) Si ce point n'a pas été abordé jusqu'ici, merci de préciser si la possibilité existe d'intenter des actions collectives ou de groupe en matière de responsabilité environnementale. Si c'est le cas, merci d'indiquer si de telles actions sont faciles à mettre en œuvre, si certaines ont déjà été exercées et quelle a été leur issue si elle est connue.

Devant le juge administratif, une requête collective est interdite sauf si le recours est dirigé contre un acte indivisible. A ce titre le demandeur doit justifier d'un intérêt et d'un préjudice consistant en la méconnaissance d'un droit subjectif. Il en résulte que les actions collectives, de façon générale ne sont pas autorisées.

17) Existe-t-il des procédures particulières prévues en cas de dommage environnemental transfrontalier ?

L'application du droit de l'environnement au Congo étant très récente, des procédures particulières en cas de dommage environnemental transfrontalier n'ont pas encore été envisagées.

18) La responsabilité environnementale est-elle un thème qui retient l'attention des juristes dans votre pays ? Et des médias et du grand public ?

Sans être au centre des débats doctrinaux, la responsabilité environnementale de façon générale, pas spécifiquement celle des personnes publiques, est largement abordée. Mais quelques auteurs congolais, sans l'aborder directement, l'ont abordée indirectement en se référant à la constitutionnalisation du droit de l'environnement (Aubin Nzaou, « La constitutionnalisation du droit de l'environnement en République du Congo », *Actualités juridiques de l'environnement et du développement durable*, n° 228, novembre 2014, 24^{ème} année, p. 391 ; Carel ; B. Pongui, E. Toni Koumba, « Les règles communautaires de protection de l'environnement et l'office du juge national : l'exemple de la République du Congo », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 5, 2020, p. 171 ; P. Oumba, « La responsabilité environnementale en Afrique centrale : les cas du Congo et du Cameroun », *Revue africaine de droit de l'environnement*, n° 5, 2020, p. 127).

L'intérêt des médias et du grand public est grandissant sur la question. La presse fait écho des catastrophes environnementales causées par la main de l'homme dont les plus médiatisées concernent : la société chinoise Agil (exploitation minière, destruction de l'écosystème, pollution fluviale à Kellé) ; la société Wing Wah (pollution aux hydrocarbures des cours d'eau dans les environs de Bango Cayo au sud de Pointe-Noire).

19) Pensez-vous que la responsabilité environnementale soit appelée à se développer dans votre pays dans les années qui viennent ? Si c'est le cas, merci de préciser quels sont les régimes ou cas de responsabilité, parmi tous ceux évoqués précédemment, qui serviront selon vous de support privilégié à ce développement.

Les questions environnementales sont indissociables de l'activité humaine. Plus il y aura une forte intervention humaine sur la nature, notamment par la construction urbaine et routières,

l'activité industrielle et le risque afférent, l'industrie attractive (minière et pétrolière), l'activité industrielle est appelée à prendre de l'ampleur.

De façon générale, les actions en responsabilité contre l'Etat sont très peu nombreuses. Les rares actions relèvent généralement du droit de la fonction publique ou encore des fonctionnaires. En matière environnementale, les actions qui, en l'absence des règles spécifiques, peuvent être engagées sur le fondement de la constitution ne le sont toujours pas. Cela est sans doute dû à la faible culture juridique des populations qui vont assister de façon générale aux atteintes à l'environnement justifiées directement ou indirectement par l'action ou l'inaction de l'Etat (exp. des explosions de Mpila du 14 mars 2012 ; incendie dans un dépôt d'armes à Impfondo le 10 janvier 2023). C'est donc dans le cadre de cette responsabilité publique que des règles devant être développées afin de donner de précisions aux dispositions constitutionnelles qui ne fixent qu'un cadre de référence de la responsabilité de l'Etat.

20) Dans votre pays, les juges sont-ils spécifiquement formés aux questions environnementales ?

Le Congo ne dispose pas d'une formation spécifique des juges en droit de l'environnement.

Ce droit n'est pas encore inscrit dans les filières des carrières judiciaires. Il est à noter qu'en République du Congo, la formation des magistrats est confiée à l'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM). Cette institution de formation, sous tutelle de l'Université MARIEN NGOUABI, assure parallèlement la formation des élèves avocats et autres cadres de l'administration publique congolaise. Toutefois, on peut noter que le droit de l'environnement en tant que discipline n'est dispensé que dans la filière Administration du tourisme.

Il reste que de nombreux juges, conscients de l'importance désormais occupée par les questions environnementales, optent pour des formations à distance en droit de l'environnement. Des recommandations ont été faites dans le cadre du symposium de Yaoundé du 5 au 6 février 2018 et celui de Maputo sur l'écologisation des systèmes judiciaires en Afrique du 1er au 3 août 2018 pour de rendre effectif l'enseignement du droit de l'environnement dans la formation des magistrats.

Existe-t-il, ou est-il envisagé de créer, un juge ou un ensemble de juridictions spécialisées pour traiter de contentieux environnementaux, qu'ils mettent en cause des personnes privées ou des personnes publiques ?

A ce jour, il n'est pas question de créer des juridictions spécialisées en matière environnementale. Les défis du pays restent importants en matière de justice puisque de nombreuses circonscriptions administratives ne disposaient pas jusqu'à récemment de juridictions capables de régler les contentieux qui y avaient cours. Aujourd'hui de nombreux tribunaux ont été installés à travers le territoire. La nouvelle organisation judiciaire présente des tribunaux de grande instance en charge de la répression de la délinquance environnementale, notamment faunique, la plus en vue dans les zones de forêts comme

Ouesso (dans le département de la Sangha), Owando (dans le département de la cuvette),
Dolisie (dans le département du Niari).