

LE DROIT DES PEUPLES À UN ENVIRONNEMENT PROPICE À LEUR DÉVELOPPEMENT EN AFRIQUE*

Introduction

MUTOY MUBIALA,
Professeur de droit
international et des
droits de l'homme
à l'Université
de Kinshasa et
consultant ;
ancien fonctionnaire
(à la retraite) de
l'Organisation des
Nations Unies
(1994-2019).

Les organisateurs du colloque international sur « L'Afrique et les défis du droit de l'environnement », tenu à Paris, le 4 mars 2021, en visioconférence, m'ont demandé de présenter une communication sur « la contribution de l'Union africaine au droit de l'environnement ». Ce sujet comportant plusieurs aspects, notre choix s'est porté sur celui relatif à « l'apport de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples au droit de l'environnement ». Ce choix a été dicté par le fait que ce thème a été relativement très peu examiné par la doctrine et à cause de l'intérêt qu'il représente à une époque caractérisée par les turbulences dans l'interaction entre l'environnement et le développement, tout particulièrement dans le contexte de la lutte contre les changements climatiques.

La Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) a été un instrument pionnier dans la consécration d'un droit à l'environnement sain au plan international. À cet égard, l'objectif de la présente contribution est d'examiner et d'évaluer les implications de la mise en œuvre du droit des peuples à un environnement satisfaisant propice à leur développement (article 24 de la CADHP) pour le droit de l'environnement, envisagé au triple plan national, régional africain et universel. En effet, le droit des peuples à un environnement satisfaisant propice à leur développement a été consacré dans la plupart des constitutions des États africains (II) et dans plusieurs instruments régionaux relatifs à la protection de l'environnement (III), ainsi que dans des documents portant positions communes des États africains dans les négociations globales, notamment et en particulier sur les changements climatiques (IV).

* Ce texte est la version révisée et actualisée d'une communication faite (en mode virtuel) par le présent auteur au colloque international sur « L'Afrique et les défis du droit de l'environnement », tenu à Paris, le 4 mars 2021, par l'Association africaine pour la pratique du droit international, en hommage à l'universitaire camerounais Stéphane Doumbé-Billé (Université Jean-Moulin/Lyon 3, France), décédé en janvier 2020.

Avant de procéder à l'analyse de ces trois aspects, nous estimons nécessaire de nous pencher d'abord sur le contenu et l'interprétation de l'article 24 de la CADHP qui consacre cette garantie (I).

1. Le droit des peuples à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement

Une des spécificités de la CADHP est la consécration détaillée des droits des peuples. Ceux-ci comprennent quelques garanties innovantes, dont les droits des peuples au développement (article 22), à la paix (article 23) et à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement (article 24). Comme le droit au développement, ce dernier tire sa source dans les traditions juridiques positives africaines. À titre d'exemple, le devoir de protéger l'environnement dans la perspective de la prospérité sociale est consacré par la Charte de *Kurukan Fuga*, proclamée en 1236 par l'empereur Soundiata Keita du Mali. En effet, concernant la conservation de la nature, cette Charte prescrit :

37. Fakombè is nominated chief of hunters. He is charged with preserving the bush and its inhabitants for the good of all.

Before setting fire to the bush, don't look at the ground, raise your head in the direction of the trees [to see if they don't bear fruits or flowers]¹.

En plus de son ancrage historique, le droit à un environnement satisfaisant en Afrique répond également au besoin du développement durable. Commentant l'article 24 de la CADHP, Mekouar² écrit :

Bien que sommairement défini, le droit à l'environnement ne fait pas moins partie des droits fondamentaux que la Charte consacre pleinement, dans la foulée et sur le même rang, par exemple, que les droits à la paix (article 23) et au développement (article 22). Cela est d'autant plus remarquable que, à l'époque, et singulièrement dans les pays sous-développés, les considérations d'environnement étaient largement éclipsées par les impératifs du développement. Que l'Afrique, continent peu nanti économiquement, ait mis côte à côte, et sur un même plan, les égales exigences du développement et de l'environnement, est révélateur de la prise de conscience, qui s'était faite alors, près d'une décennie avant la Conférence de Rio, autour de la nécessité de réconcilier l'économie avec l'écologie. Dès lors, il n'est pas surprenant que l'inclusion de l'article 24 dans la Charte, n'ait, au fond, soulevé aucune objection.

En ce qui concerne particulièrement la jouissance et l'exercice de ce droit par les femmes, le Protocole à la CADHP relatif aux droits de la femme en

1 M. MUBIALA, « The Contribution of African Human Rights Traditions and Norms to UN Human Rights Law », *Human Rights & International Legal Discourse*, vol. 4, 2010, pp. 239-240.

2 M. A. MEKOUAR, « Article 24 », 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/Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011, p. 630.

Afrique (Protocole de Maputo) de 2003 complète l'article 24 de la CADHP en disposant, à son article 28, que les femmes ont droit à un environnement sain et viable et que l'État doit prendre les mesures nécessaires à la réalisation de ce droit, notamment en veillant au respect des normes pour le stockage, le transport et l'élimination des déchets toxiques. Cette disposition est en lien direct avec la préservation de l'Afrique contre le rejet sur son territoire des déchets par les puissances industrialisées, phénomène criminalisé par la Convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique.

Sur le plan jurisprudentiel, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a appliqué l'article 24 dans plusieurs affaires portées devant elle. Ainsi, dans l'affaire dite des *Ogonis* concernant le Nigéria, la Commission a examiné la requête introduite par deux organisations non gouvernementales, au nom et pour le compte de cette communauté. Dans le cas d'espèce, il s'agissait pour la Commission de déterminer si le Nigéria avait violé la CADHP, en manquant à son obligation de protéger les populations *Ogonis* du delta du Niger contre la pollution et les autres nuisances résultant des activités des compagnies pétrolières opérant dans cette région. La dégradation de l'environnement y avait provoqué, notamment, des maladies au sein des populations riveraines. Dans la décision qu'elle a rendue dans cette affaire, la Commission a conclu à la violation par le Nigéria, de plusieurs dispositions de la Charte, dont l'article 24. Étant donné que le nouveau gouvernement nigérian démocratiquement élu en 1999 avait annoncé une série de mesures en réponse à la situation alors que l'affaire était encore sous examen, la Commission a recommandé à celui-ci de la tenir informée :

des résultats du travail :

- du Ministère fédéral de l'environnement qui a été créé pour traiter les questions environnementales et celles liées à l'environnement qui sont d'actualité au Nigéria et prioritaires dans la zone du Delta du Niger où se trouve le pays Ogoni ;
- de la Commission pour la mise en valeur du Delta du Niger (NDDC) instituée par la loi pour traiter des problèmes environnementaux et autres problèmes sociaux dans la zone du Delta du Niger et d'autres zones de production de pétrole du Nigéria³.

Commentant cette décision de la Commission ayant eu un retentissement global, Shelton écrit :

The African Commission also has identified governmental obligations in this field by reference to environmental norms. In *SERAC v. Nigeria*, the African Commission held that Article 24 'imposes clear obligations upon a government to take reasonable and other measures to prevent pollution

3 COMMISSION AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES, « Quinzième rapport annuel d'activités de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, 2001-2002 », Banjul, 2003, pp. 33-34.

and ecological degradation, to promote conservation, and to secure an ecologically sustainable development and use of natural resources [...]. Compliance with these obligations includes ordering or permitting independent scientific monitoring of threatened environments requiring environmental and social impact studies, monitoring hazardous materials and activities, as well as providing information and an opportunity for the public to participate in decision-making [...]. While the Commission did not cite to specific environmental agreements, the obligations it mentions are part of international environmental law⁴.

Il convient de reconnaître qu'il existe des liens étroits entre les droits de l'homme et l'environnement. En effet, la détérioration de l'environnement a pour principale conséquence celle du bien-être des personnes affectées et, au-delà, des droits de celles-ci, y compris le droit à la vie. À titre d'exemple, actuellement, le réchauffement climatique est la cause de déplacements massifs des populations, impliquant des atteintes à de nombreux droits de l'homme⁵. Les liens entre les droits de l'homme et l'environnement ont été mis en exergue par le premier expert indépendant du Conseil des droits de l'homme sur les droits de l'homme et l'environnement, John Knox, dans son rapport préliminaire, dans lequel il a souligné que les droits de l'homme et l'environnement sont non seulement liés, mais ils sont interdépendants. En effet, un environnement sain est important pour la jouissance des droits de l'homme et l'exercice de ces derniers est nécessaire pour un environnement sain⁶.

2. La constitutionnalisation du droit des peuples à un environnement propice à leur développement par les états africains

Dans le cadre du mouvement de la constitutionnalisation des droits de l'homme en Afrique, amorcée depuis le début des années 1990, de nombreux États africains ont consacré le droit à un environnement sain et à un développement durable dans leurs constitutions nationales. C'est le cas des constitutions du Bénin de 1990 (article 27) ; de l'Angola de 1992 (article 24) ; du Cameroun de 1996 (préambule) et du Burkina Faso de 1997 (articles 29 et 30)⁷. Quelques exemples permettront d'illustrer la tendance de la constitutionnalisation du droit à un environnement satisfaisant, propice au développement en Afrique.

4 D. SHELTON, « Human Rights and Environment : Past, Present and Future Linkages and the Value of a Declaration », Draft Paper presented at the High-Level Expert Meeting on « The New Future of Human Rights and Environment : Moving the Global Agenda Forward, Co-organized by UNEP and OHCHR », Nairobi, 30 November-1 December 2009, pp. 14-15 (document inédit).

5 Voir, notamment, *Achieving Justice and Human Rights in an Era of Climate Disruption*. International Bar Association Climate Change and Human Rights Task Force Report, Londres, juillet 2014.

6 NATIONS UNIES, « Rapport de l'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, John H. Knox », A/HRC/22/43, 24 décembre 2012, pp. 5-6.

7 *Revue juridique de l'environnement*, n° spécial, 2005, p. 291.

La Constitution sud-africaine de 1995 dispose, à son article 24 :

- 24, Environment. Everyone has the right :
- a) To an environment that is not harmful to health or well-being, and
 - b) To have the environment protected, for the benefit of present and future generations, through reasonable legislative and other measures that:
 - i) Prevent pollution and ecological degradation ;
 - ii) Promote conservation ; and
 - iii) Secure ecologically sustainable development and use of natural resources while permitting justifiable economic and social development.

Pour sa part, la Constitution du Niger de 1992 consacre le droit à un environnement sain et à un développement durable, à son article 35 :

Toute personne a droit à un environnement sain. L'État a l'obligation de protéger l'environnement dans l'intérêt des générations présentes et futures.

Chacun est tenu de contribuer à la sauvegarde et à l'amélioration de l'environnement dans lequel il vit.

L'acquisition, le stockage, la manipulation et l'évacuation des déchets toxiques ou polluants provenant des usines industrielles ou artisanales installées sur le territoire national sont réglementés par la loi.

Le transit, l'importation, le stockage, l'enfouissement, le déversement sur le territoire national de déchets toxiques ou polluants étrangers, ainsi que tout accord y relatif constituent un crime contre la nation, puni par la loi. L'État veille à l'évaluation et au contrôle des impacts de tout projet et programme de développement sur l'environnement.

La Constitution nigérienne intègre, en plus de la CADHP, des dispositions de la Convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique.

Enfin, la Constitution de la RD Congo du 18 février 2006 dispose, à son article 53, que :

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 et à la santé des populations.

Cette disposition reprend, en des termes rapprochés, le prescrit de l'article 24 de la CADHP.

De façon globale, les trois dispositions constitutionnelles précitées, à l'instar des autres constitutions africaines, consacrent le droit à un environnement sain ou satisfaisant dans une perspective du développement durable. Par ailleurs, elles consacrent le devoir de l'État de prendre des mesures de mise en œuvre de ce droit. D'où, l'importance de l'adoption des lois nationales pour la mise en œuvre du droit constitutionnel des peuples à un environnement sain. À cet égard, une attention particulière devrait être accordée aux personnes et groupes vulnérables, dont les populations et communautés autochtones, qui sont les plus exposées aux risques de

dégradation des écosystèmes. En Afrique centrale, en général, et dans le bassin du Congo, en particulier, les populations vivent essentiellement des ressources forestières. Par ailleurs, la forêt constitue leur habitat naturel et on sait que celle-ci est menacée par la déforestation massive.

Comme exemple d'une bonne pratique dans ce domaine, il convient de mentionner la loi du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones en République du Congo qui dispose, à son article 43 :

L'État garantit aux populations autochtones le droit à un environnement sain, satisfaisant et durable. Est interdit le stockage ou le déchargement des déchets toxiques ou de toute autre substance dangereuse sur les terres occupées ou utilisées par les populations autochtones.

En RD Congo, la proposition de loi portant protection et promotion des droits des peuples autochtones pygmées, telle qu'adoptée en deuxième lecture par l'Assemblée nationale (chambre basse du parlement), le 27 avril 2020, consacre le quatrième chapitre au droit à l'environnement de ces peuples, libellé comme suit :

Chapitre IV : Du droit à l'environnement

Article 39

L'État, la province et les entités territoriales décentralisées assurent la promotion et la protection des modes traditionnels de gestion de l'environnement par les peuples autochtones pygmées.

Tout en tenant compte de leur consentement libre, informé et préalable, ils garantissent l'implication et la participation des peuples autochtones pygmées dans la gouvernance et la gestion des écosystèmes.

Article 40

L'État garantit aux peuples autochtones pygmées le droit à un environnement sain.

À ces fins, il établit et met en œuvre des programmes d'assistance en leur faveur. Ces programmes consistent notamment en l'aménagement des sources d'eau potable, à l'amélioration de leur habitat et de leurs conditions de vie.

Le droit de participation publique au processus de prise de décision dans le domaine environnemental illustre l'indissociabilité du droit à un environnement sain ou satisfaisant et du droit au développement. Cet aspect est largement reflété dans les instruments régionaux africains de protection de l'environnement conclus après l'adoption de la CADHP en 1981.

3. La référence au droit des peuples à un environnement propice à leur développement dans les instruments régionaux de protection de l'environnement en Afrique⁸

Depuis une cinquantaine d'années, les défis écologiques auxquels la communauté internationale fait face ont une dimension globale ou planétaire. Dans ce contexte, tout particulièrement sous les auspices des Nations Unies, les États membres de cette Organisation ont adopté, depuis trois décennies, plusieurs instruments universels promouvant des réponses globales à ces défis, dont la circulation transfrontalière des déchets dangereux, la protection de la biodiversité (y compris des forêts tropicales), ainsi que la lutte contre les changements climatiques.

Bien qu'ayant contribué et adhéré largement à ces instruments, notamment ceux adoptés à la Conférence internationale sur l'environnement et le développement de 1992 à Rio de Janeiro (Brésil), l'Afrique a développé un arsenal normatif et institutionnel régional contextualisant ces instruments universels sur le continent africain. Ce dispositif régional intègre le droit des peuples à un environnement propice à leur développement, comme l'illustrent plusieurs instruments consacrés à l'interdiction d'importer des déchets dangereux et à la protection de la biodiversité sur le continent.

A. L'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique

En 1991, face à des annonces relatives aux déversements des déchets dangereux provenant d'Europe sur le territoire de plusieurs États africains, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) a adopté la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontaliers et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique (ci-après : Convention de Bamako), deux ans après la Convention de Bâle de 1989 réglementant la circulation transfrontalière de ces déchets. La Convention de Bamako est une réponse régionale aux menaces que représentait la mise en œuvre de la Convention de Bâle en Afrique.

Au départ, face aux scandales liés aux déversements des déchets dangereux sur le territoire des pays africains, ceux-ci ont agi en ordre dispersé. Ainsi, comme le notait Pambou-Tchivounda⁹ :

Après la découverte d'un stock de déchets d'origine italienne sur un terrain privé situé près de Koko dans l'État méridional de Bendel, les autorités fédérales (nigérianes) ont rappelé leur ambassadeur à Rome en signe de protestation ; une commission d'experts a procédé à l'évaluation

⁸ Cette section est une version actualisée d'une étude antérieure de l'auteur, M. MUBIALA, « La contribution de l'Afrique et du Tiers-Monde aux développements récents du droit international de l'environnement », *Revue africaine de droit international et comparé (RADIC)*, vol. 3, 1993, pp. 769-773.

⁹ G. PAMBOU-TCHIVOUNDA, « L'interdiction de déverser des déchets toxiques dans le Tiers-Monde : le cas de l'Afrique », *Annuaire français de droit international*, vol. 34, 1988, pp. 715-716.

de la toxicité de déchets et, malgré l'organisation des opérations ultérieures de désintoxication de site, le Nigéria envisagera de saisir la Cour internationale de Justice par voie de requête unilatérale d'une action contre l'Italie en réparation des dommages causés par le déversement de déchets toxiques sur son territoire.

Dans une certaine mesure, l'attitude adoptée par la Guinée est comparable à celle du Nigéria [...].

En décidant notamment de l'arrestation du Consul général de Norvège, les autorités guinéennes entendent réagir contre un déversement qui aurait empiété sur la souveraineté de la Guinée.

En dépit de ces réactions isolées, l'OUA s'est emparée de la question du déversement de déchets en Afrique et a adopté, le 23 mai 1988, la résolution 1153 (XLVIII) qui considère cet acte comme un « crime contre l'Afrique et les populations africaines ». Le Conseil des ministres de l'OUA y réproouve et condamne cette pratique et la tendance de certains États africains à conclure des accords la facilitant. La résolution condamne également toutes les entreprises et sociétés transnationales impliquées sous une forme ou une autre dans ce genre d'opérations. Elle recommande en outre aux États africains qui auraient conclu de tels accords de les dénoncer ou d'en suspendre la négociation. Enfin, la résolution les invite à organiser des campagnes d'information du grand public et d'instituer des mécanismes de contrôle dans ce domaine¹⁰.

Il nous semble que cette résolution, qui a aussi été confirmée par l'Assemblée générale de l'ONU, a eu une influence déterminante sur l'attitude des États africains lors des négociations de la Conférence de Bâle en 1989, qui n'a du reste eu que très peu d'écho sur le continent africain, attestant de son rejet par les États africains.

1. Le rejet de la Convention de Bâle par les États africains

La Convention de Bâle de 1989 se caractérise essentiellement par le fait qu'elle n'interdit pas la circulation transfrontalière de déchets dangereux. Elle cherche plutôt à l'organiser. De ce fait, elle consacre le régime d'autorisation/contrôle¹¹. Du point de vue de son contenu, la Convention reconnaît, dans son préambule, que « le contrôle accru des mouvements transfrontaliers correspondants » et que ceux-ci devraient avoir un caractère exceptionnel et ne devraient être autorisés que si leur impact et leur élimination finale sont écologiquement rationnels ». La Convention prévoit à cet effet des obligations de caractère général à charge des Parties : l'obligation d'information par l'État interdisant

10 C. R. MAHALU, « The OAU Council of Ministers' Resolution on Dumping of Nuclear and Industrial Waste in Africa and the Basel Convention of 1989 », *RADIC*, vol. 2, 1990, p. 87.

11 Voir K. HOWARD, « The Basel Convention : Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal », *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 14, 1990, pp. 223-247 ; et E. MOISE, « La Convention de Bâle sur les mouvements transfrontaliers de déchets dangereux (22 mars 1989) », *Revue générale de droit international public*, vol. 93, 1989, pp. 899-906.

l'exportation des déchets aux autres Parties et l'obligation pour ces derniers d'interdire ou de ne pas autoriser l'exportation si l'État d'importation ne donne pas son consentement écrit (art.4). Cette même disposition enjoint aux Parties de prendre des mesures en vue d'une gestion écologiquement rationnelle de déchets et de réduction de la pollution que cette gestion peut causer. L'article 6 pose les règles relatives à la notification générale et subordonne le mouvement transfrontalier de déchets dangereux au consentement de l'État d'importation. En cas de trafic illicite (absence de documents d'autorisation, faux documents ou fraude à la loi), il y a un devoir de réimporter à charge de l'État d'exportation, à condition que cela soit dû à la faute de ce dernier (art. 8).

Par ailleurs, tout en reconnaissant que chaque État a le pouvoir d'édicter des lois interdisant l'exportation et/ou l'importation de déchets dangereux, la Convention de Bâle invite les Parties à la coopération : harmonisation des normes, transfert des techniques, promotion de la diffusion de l'information au public, etc. (article 10), et à la conclusion d'accords bilatéraux, multilatéraux et régionaux aux fins de contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux, à condition que ces accords soient compatibles avec les dispositions de la Convention (art. 11).

Enfin, en ce qui concerne sa mise en œuvre, la Convention prévoit, sur le plan financier, la création d'un fonds destiné à aider les pays qui ont à faire face à une situation d'urgence (art. 14). Comme on peut le constater, le régime de Bâle est bien celui de l'autorisation/contrôle. Tel quel, il ne pouvait avoir l'agrément des États du Tiers-Monde, en général, et de ceux d'Afrique, en particulier. À Bâle, ceux-ci ont défendu une position qui visait l'interdiction totale des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux. D'où leur méfiance sinon leur rejet de cette Convention. À ce jour, très peu d'États africains l'ont ratifiée. Ce refus d'une convention qui leur a paru assez molle a amené ces États à adopter, en 1991, un instrument plus ferme à Bamako.

2. La Convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontaliers en Afrique

La Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux et le contrôle de leurs mouvements transfrontaliers en Afrique (ci-après : Convention de Bamako) opte pour un régime dualiste, à la fois « extérieur » et « intérieur ». Le premier régime prévoit l'interdiction totale d'importer des déchets dangereux en Afrique, tandis que le deuxième est relatif au contrôle des mouvements transfrontaliers de ceux-ci en Afrique.

Dans son préambule, la Convention de Bamako proclame d'abord la reconnaissance du « droit souverain des États d'interdire l'importation et

le transit de déchets et substances dangereux sur leur territoire pour des raisons liées à la protection de la santé humaine et de l'environnement ». Par ailleurs, il y est mentionné le principe de proximité/autosuffisance, selon lequel « les déchets dangereux devraient, dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace, être éliminés dans l'État où ils ont été produits ».

Sur le plan de son « régime extérieur », la Convention de Bamako prescrit que l'importation des déchets est non seulement illicite, mais elle est aussi passible de sanctions pénales. L'interdiction qui la frappe est totale et s'étend aux déchets dangereux déversés dans les mers, les eaux intérieures et les voies d'eau fluviales (art. 4). Cette solution draconienne a été inspirée par la situation spécifique de l'Afrique face aux déversements de déchets dangereux en provenance de pays développés, laquelle exigeait bien une solution régionale. La vulnérabilité de l'Afrique dans ce domaine est encore d'actualité, comme le démontre l'affaire du déversement de déchets dangereux par le cargo « Probo Koala » en Côte d'Ivoire, en août 2006. En août 2016, à l'occasion de la commémoration du 10^e anniversaire de ce grave incident, des experts du Conseil des droits de l'homme ont publié un communiqué exprimant leur préoccupation face au déni de justice à l'égard des victimes de ce déversement illégal des déchets dangereux¹².

B. La protection de la biodiversité en Afrique

En 1992, la Conférence de Rio de Janeiro sur l'environnement et le développement a adopté plusieurs instruments internationaux relatifs à la protection mondiale de l'environnement envisagée sous l'angle du développement durable. Il s'agit de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, de la Convention sur la diversité biologique, ainsi que de la Déclaration sur les forêts. Ces trois instruments de Rio de Janeiro ont contribué à la réaffirmation et au développement d'un certain nombre de principes relatifs à la protection internationale de l'environnement, dont l'utilisation non dommageable du territoire ; la solidarité et la coopération ; le développement durable ; les responsabilités communes mais différenciées ; la prévention des dommages ; de précaution ; le pollueur-payeur et la participation publique¹³. Plusieurs de ces principes ont trouvé un écho dans le régionalisme africain et dans la participation des États africains aux mécanismes de financement développés dans le cadre de la mise en œuvre des instruments adoptés à Rio de Janeiro, tout particulièrement la Convention-cadre sur les changements climatiques.

12 NATIONS UNIES, « Dix ans après, les survivants d'un déversement illégal de déchets toxiques en Côte d'Ivoire demeurent dans l'ignorance », Communiqué de presse, Genève, Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme », 19 août 2016.

13 L. BOISSON DE CHAZOURNES et S. MALJEAN-DUBOIS, « Principes du droit international de l'environnement », *Juriclasser Environnement et Développement durable*, mis à jour en 2011, pp. 1-20.

1. La contribution de l'Afrique au droit international relatif à la protection de la biodiversité mondiale

L'activisme des États africains pour la conservation de la nature et des ressources naturelles n'est pas nouveau. Au plan régional, ces États ont joué un rôle précurseur en adoptant, dès 1968, à Alger, la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles. Cette action s'est prolongée, au plan universel, par une initiative africaine portée par la RD Congo pour l'adoption en 1982 par l'ONU, de la Charte mondiale de la nature. À propos de ce dernier instrument et comme le souligne Doumbe-Bille :

À l'initiative d'un pays de l'Afrique centrale, l'ex-Zaïre, l'Assemblée générale de l'ONU a adopté à l'unanimité, le 28 octobre 1982, cette Charte qui a approfondi les conceptions inscrites, de manière encore timide, dans la Déclaration de Stockholm. Son objet principal est de proclamer un ensemble de 'principes de conservation' qui doivent guider toute action humaine pouvant affecter la nature. Son préambule, qui énonce cet objectif, affirme d'emblée la philosophie générale des principes proclamés. Celle-ci est formulée en sept points et trois séries de propositions, à savoir que : (i) l'humanité fait partie de la nature et la vie elle-même, quelle qu'elle soit, dépend du fonctionnement ininterrompu des systèmes naturels au sein desquels l'homme peut harmonieusement vivre ; (ii) toute forme de vie a un sens propre et doit être respectée quelle que soit son utilité pour l'homme, d'autant plus que l'exploitation effrénée des ressources naturelles entraîne leur épuisement et la dégradation des systèmes naturels ; (iii) il convient donc de maintenir les organismes vivants de façon à obtenir des bénéfices durables de la jouissance de la nature, en respectant un 'code moral d'action'¹⁴.

La Charte mondiale de la nature de 1982 préfigure la lettre encyclique du Pape François de 2015 promouvant l'écologie intégrale, qui a eu un large écho dans la communauté internationale. À propos de perte de la biodiversité, en particulier, le Pape déclare :

32. Les ressources de la terre sont aussi objet de déprédation à cause de la conception de l'économie ainsi que de l'activité commerciale et productive fondées sur l'immédiateté. La disparition de forêts et d'autres végétations implique en même temps la disparition d'espèces qui pourraient être à l'avenir des ressources extrêmement importantes, non seulement pour l'alimentation, mais aussi pour la guérison des maladies et pour de multiples services. Les diverses espèces contiennent des gènes qui peuvent être des ressources-clefs pour subvenir, à l'avenir, à certaines nécessités humaines ou pour réguler certains problèmes de l'environnement¹⁵.

14 S. DOUMBE-BILLE, *Droit international de la faune et des aires protégées : importance et implications pour l'Afrique*, Étude juridique de la FAO en ligne, n° 20, septembre 2001, pp. 7-8.

15 « Lettre encyclique *Laudato si'* (loué sois-tu) du pape François sur la sauvegarde de la maison commune », La Croix/La Documentation catholique, 2015, p. 12.

Dix ans après l'adoption de la Charte mondiale de la nature, la Conférence de Rio de Janeiro a adopté, notamment, la Convention sur la diversité biologique et la Déclaration sur les forêts. Comme par un effet de *boomrang*, l'Afrique a accordé un suivi régional à ces deux instruments voués à la conservation de la nature.

2. La régionalisation du droit international de l'environnement en Afrique

Dans le sillage de la Conférence de Rio de Janeiro et en relation avec la mise en œuvre de la Convention sur la diversité biologique, les États africains ont adopté à Maputo, en 2003, la Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (ci-après : Convention de Maputo). Par ailleurs, en vue de donner effet à la Déclaration de Rio de Janeiro sur les forêts, les États riverains du bassin du Congo avaient signé, en 1999, la Déclaration de Yaoundé sur la conservation et la gestion écologiquement durable des forêts d'Afrique centrale. Ces instruments régionaux africains accordent une place centrale aux droits des populations, y compris autochtones.

2.1. La Convention révisée de Maputo de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles

Les États parties à la Convention de Maputo se réfèrent, dans le préambule, à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples. Les objectifs de la Convention révisée sont mentionnés dans les articles II et III. Ces objectifs, de portée générale, incluent l'amélioration de l'environnement, la conservation et l'utilisation durable des ressources naturelles, ainsi que l'harmonisation et la coordination des politiques nationales dans ces domaines (article II). L'article III consacre les principes régissant l'action des États, dont le droit de tous les peuples à un environnement satisfaisant favorisant leur développement, le devoir des États d'assurer la réalisation de ce développement, ainsi que la satisfaction durable, juste et équitable des besoins dans les domaines de l'environnement et du développement¹⁶. Ce faisant, la Convention de Maputo reflète la lettre et l'esprit de l'article 24 de la CADHP.

2.2. La Déclaration de Yaoundé de 1999 sur la conservation et la gestion durable des forêts tropicales d'Afrique centrale

Les États riverains du bassin du Congo, représentant le deuxième couvert forestier mondial après l'Amazonie, ont adopté, le 17 mars 1999, la Déclaration de Yaoundé sur la conservation et la gestion durable des forêts

16 A. MEKOUAR et S. DOUMBE-BILLE, « La Convention africaine 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 », in L. GRANIER (coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, Gland, UICN, 2008, p. 203.

d'Afrique centrale (ci-après : Déclaration de Yaoundé). Cette Déclaration comporte une douzaine de résolutions couvrant les objectifs suivants :

- Harmoniser les politiques et mettre en place des instruments d'aménagement ;
- Aménager durablement les forêts et les savanes ;
- Conserver les écosystèmes et la diversité biologique ;
- Créer et gérer les Aires Protégées Nationales et transfrontalières ;
- Faire participer les acteurs et les populations à la gestion forestière ;
- Impliquer les opérateurs privés dans l'aménagement forestier ;
- Intégrer les forêts avec les autres programmes sectoriels ;
- Contrôler l'exploitation et l'utilisation des ressources ;
- Promouvoir l'industrialisation de toutes les filières forestières ;
- Développer une fiscalité forestière adéquate ;
- Financer durablement les actions de conservation ;
- Promouvoir les forums nationaux et sous-régionaux de concertation sur les stratégies de développement et de gestion forestière¹⁷.

Afin de mettre en œuvre tous ces objectifs, les États d'Afrique centrale ont institué la Commission des forêts d'Afrique centrale (COMIFAC), basée à Yaoundé. Celle-ci opère à travers un réseau de points focaux dans les États membres, pour la mise en œuvre de son plan de convergence à travers des projets, financés pour la plupart par des bailleurs de fonds, principalement la Norvège, dans le cadre des programmes et mécanismes comme l'Initiative pour les forêts d'Afrique centrale (CAFI) et « Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation » (REDD+).

À titre d'exemple, CAFI intervient en RD Congo depuis cinq ans. Après une première phase d'appui de 5 ans (2016), pour un montant total de 200 millions de dollars américains, à des projets visant à lutter contre la déforestation et à promouvoir la reforestation, ce programme a conclu avec le gouvernement de la RD Congo, en marge de la COP26, un deuxième programme d'appui pour une période de 10 ans, à hauteur de 500 millions de dollars. Réagissant à la conclusion de ce nouvel accord, le Comité de pilotage du Groupe de travail Climat REDD Renové (GTCR-R) a déclaré :

Nous ne voudrions pas que les porteurs des projets puissent constituer un obstacle aux bienfaits que nous attendons au niveau des communautés locales et peuples autochtones pygmées [...]. On ne peut pas faire la lutte contre le changement climatique sans lutter en même temps contre la pauvreté. On ne peut pas protéger les forêts sans une sécurité foncière accordée aux communautés et aux peuples autochtones pygmées »¹⁸.

Cet appel fait écho aux engagements pris par des dirigeants des pays représentant 90,1% du couvert mondial, à Glasgow, lors de la COP 26, le 2 novembre 2021 :

17 « Déclaration de Yaoundé », 19 août 2016 (source: https://comifac.org/documents/autres_publications/declaration-de-yaounde, consulté le 7 novembre 2021).

18 GITCR-R, « Les engagements pris en faveur des autochtones du Bassin du Congo doivent être respectés », *Radio Okapi*, 5 novembre 2021 (site web de la Radio Okapi, consulté le 9 novembre 2021).

We will strengthen our shared efforts to :

1. Conserve forests and other terrestrial ecosystems and accelerate their restoration ;
2. Facilitate trade and development policies, internationally and domestically, that promote sustainable development, and sustainable commodity production and consumption, that work to countries' mutual benefit, and that do not drive deforestation and land degradation ;
3. Reduce vulnerability, build resilience and enhance rural livelihoods, including through empowering communities, the development of profitable, sustainable agriculture, and recognition of the multiple values of forests, while recognising the rights of Indigenous Peoples, as well as local communities, in accordance with relevant national legislation and international instruments, as appropriate ;
4. Implement and, if necessary, redesign agricultural policies and programmes to incentivise sustainable agriculture, promote food security, and benefit the environment ;
5. Reaffirm international financial commitments and significantly increase finance and investment from a wide variety of public and private sources, while also improving its effectiveness and accessibility, to enable sustainable agriculture, sustainable forest management, forest conservation and restoration, and support for Indigenous Peoples and local communities ;
6. Facilitate the alignment of financial flows with international goals to reverse forest loss and degradation, while ensuring robust policies and systems are in place to accelerate the transition to an economy that is resilient and advances forest, sustainable land use, biodiversity and climate goals¹⁹.

Le paragraphe 3 de la Déclaration de Glasgow illustre l'adoption d'une approche de coopération pour la protection de l'environnement fondée sur le droit des peuples à un environnement propice à leur développement. Par leurs positions communes aux récentes COP, depuis la COP 21 de Paris en 2015, les pays africains ont largement contribué, individuellement ou collectivement, à la promotion de cette approche.

4. Le droit des peuples à un environnement propice à leur développement et les négociations globales sur les changements climatiques

Une des caractéristiques du droit international de l'environnement et du développement durable, en particulier dans le contexte de la lutte contre les changements climatiques, est la mise en place de mécanismes financiers en vue de la mise en œuvre de certains de ses aspects. Cette question divise depuis longtemps les États du Nord (industrialisés/développés) et

¹⁹ « Glasgow Leaders Declaration on Forests and Land Use », 2 novembre 2021 (<https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>, consulté le 8 novembre 2021) (souligné par nous-même).

ceux du Sud (en voie de développement). De même, les mécanismes mis en place n'ont pas encore répondu aux attentes de financements des pays du Tiers-Monde²⁰. C'est le cas du Fonds Vert, mécanisme établi dans le cadre du Protocole de Kyoto de 1997, tel que révisé par l'Accord de Paris de 2015, dédié au financement d'investissements écologiquement rationnels et durables.

A. L'Afrique dans la « fracture climatique » Nord-Sud

La carence du Fonds vert à financer des efforts de conservation des forêts tropicales a conduit huit pays à fort couvert forestier du Tiers-Monde à s'opposer à son fonctionnement. En effet, Fleshman écrit :

Les pays à fort couvert forestier ont dénoncé le refus d'autoriser le mécanisme à financer la préservation des forêts anciennes comme injuste et mal avisée. En septembre 2007, le Gabon, le Cameroun, la RDC, le Costa Rica, le Brésil, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, l'Indonésie et la Malaisie, qui comprennent environ 80% des forêts tropicales de la planète, ont formé le Groupe forestier des Huit pour contester cette décision.

Le groupe a fait remarquer que si la 'déforestation évitée' bénéficiait des mêmes incitations que les programmes de reforestation, les Huit auraient droit à recevoir des pays polluants des milliards de dollars au titre d'investissements 'verts'. Cet argent servirait alors à financer d'autres programmes de lutte contre les changements climatiques. Les pays du groupe ont également fait remarquer que les efforts des pays africains et autres pays en développement d'attirer des capitaux du mécanisme avaient dans l'ensemble échoué et que ceux-ci ne disposaient pas des moyens nécessaires pour s'adapter à l'évolution climatique et réduire leurs propres émissions²¹.

Après le bras de fer entre les pays industrialisés et le Brésil à propos de la déforestation massive de l'Amazonie²², premier poumon du monde, les relations entre le premier groupe de pays et ceux du Tiers-Monde à fort couvert forestier, dont la RD Congo, surnommée « pays-solution » aux changements climatiques²³, semblent s'améliorer. En témoigne la Déclaration récente de Glasgow sur les forêts et l'utilisation des terres précitées, signée par les deux groupes de pays, dont une trentaine de pays africains.

20 Voir L. BOISSON DE CHAZOURNES, « Is there Room for Coherence in Climate Financial Assistance ? », *Laws*, vol. 4, 2015, pp. 541-558.

21 M. FLESHMAN, « Les forêts de l'Afrique, 'poumons du monde'. La sauvegarde des forêts devrait favoriser la lutte contre les changements climatiques », *Afrique Renouveau*, vol. 21 (4), janvier 2018, p. 21.

22 Voir C. RAYES, « Jair Bolsonaro en patriote intransigeant », *Le Temps*, 28 août 2019, p. 5 et C. RAYES, P. VELHO et C. DO JAMARI, « Guerre aux défricheurs en Amazonie », *ibid.*, 6 septembre 2019, p. 4. Sur les aspects juridiques relatifs à la déforestation massive de l'Amazonie, voir S.P. O'REILLY, « International Law's Role in the Prevention of Mass Deforestation », *Policy Brief Series*, n° 99, Bruxelles, Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2020, pp. 1-4.

23 Comme l'a souligné le Président Félix-Antoine Tshisekedi dans son allocution à Glasgow, la RD Congo a plusieurs atouts pour jouer ce rôle au plan global : près de la moitié du couvert forestier africain ; 10% du potentiel hydro-électrique mondial ; plus de réserves de tourbières que le Brésil ; possession de minerais stratégiques pour la fabrication des automobiles électriques (non polluants), dont le cobalt et le lithium.

En plus de ses efforts dans les enceintes internationales, dont les COP, pour y défendre les intérêts de l'Afrique, l'Union africaine a adopté des stratégies et mesures pour des réponses régionales aux changements climatiques.

B. Les réponses régionales africaines aux changements climatiques

Dans le contexte du clivage Nord-Sud dans la lutte contre les changements climatiques²⁴, l'Union africaine a pris des initiatives visant à améliorer la résilience des populations africaines face à ce choc. Parmi ces initiatives adoptées en marge des COP, il convient de mentionner la Déclaration sur l'accélération de l'adaptation de l'Afrique aux changements climatiques et la mise en place des Commissions climat de l'Union africaine. Ces initiatives et la participation active des États africains aux dix dernières COP, depuis celle tenue à Copenhague en 2009, ont commencé à infléchir la position des pays développés vers une plus grande prise en compte des revendications du Tiers-Monde, en général, et de l'Afrique, en particulier. Le comité des ministres de l'Union africaine sur les changements climatiques a joué un rôle central dans ce processus. Il a notamment été à la base de la Déclaration sur l'accélération de l'adaptation aux changements climatiques précitée et de la mise sur pied des Commissions climat de l'Union africaine.

L'Afrique contribue seulement à hauteur de 4% au réchauffement climatique dans le monde. Elle en subit, toutefois, l'impact le plus important. Consciente de cette situation spécifique du continent et de la nécessité de son développement, l'Union africaine a privilégié l'adaptation comme principale réponse au dilemme posé par les changements climatiques au binôme « environnement-développement », l'atténuation étant plus appropriée pour les nations déjà industrialisées. C'est dans cette perspective que l'Union africaine a adopté la Déclaration sur l'accélération de l'adaptation aux changements climatiques précitée. Le programme établi par cette Déclaration vise à tirer le maximum des financements dans le cadre du Fonds Vert (dont le montant a été accru à 100 milliards de dollars américains lors de la COP de Paris de 2015), pour mieux répondre aux pertes et aux dégâts dus au réchauffement climatique.

Lors de la COP22, à Marrakech (Maroc), l'Union africaine a adopté une déclaration sur la co-émergence continentale, le 16 novembre 2016. Conformément à cette déclaration, elle a créé trois Commissions climat regroupant respectivement les États de la région du Sahel (sous le leadership du Niger), les États du bassin du Congo (sous le leadership de la République du Congo) et les États insulaires (sous le leadership des Seychelles). En ce qui concerne, en particulier, la Commission climat du bassin du Congo, elle a été officiellement établie par le Protocole de

²⁴ Voir M. MUBIALA, « L'Afrique et la 'fracture climatique' Nord-Sud », in *Congo-Afrique* (novembre 2016), n°509, pp. 860-872.

Brazzaville du 29 avril 2018, aux termes duquel cette Commission a « pour objet d'accélérer la mise en œuvre de la transition climatique et de la transformation économique du bassin du Congo dans une logique du développement durable ». Cette Commission a été dotée d'un mécanisme de financement, le Fonds bleu (mis en place en 2017), destiné à mobiliser des fonds pour le développement d'une économie décarbonnée dite « économie bleue », axée sur l'exploitation des ressources en eau du bassin du Congo et la préservation des forêts tropicales et des tourbières dont il regorge.

Conclusion

En disposant que « tous les peuples ont un droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement », l'article 24 de la CADHP a une double implication. Le caractère global de l'environnement renvoie au concept d'écologie intégrale, formulé par le Pape François, dans sa lettre encyclique *Laudato Si'* de 2015, lequel reflète le développement humain durable et les objectifs y relatifs (ODD.6, 11, 12, 13 et 14).

Par ailleurs, en considérant le droit à un environnement satisfaisant comme une condition de la réalisation du développement, l'article 24 consacre un droit des peuples à un développement durable. Cette approche a influencé certains instruments régionaux africains de protection de l'environnement, dont en particulier la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer des déchets dangereux en Afrique de 1991 et la Convention révisée de Maputo de 2003 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles. On retrouve le binôme « environnement-développement » dans les Constitutions des États africains. En effet, dans le cadre du mouvement de la constitutionnalisation du droit international des droits de l'homme par les États africains, la plupart d'entre eux ont constitutionnalisé les deux aspects du droit des peuples à un environnement satisfaisant et du droit au développement.

Enfin, contrairement à ce qu'on aurait pu penser, le régionalisme peut jouer un rôle dans la réponse aux problèmes environnementaux globaux, dont les changements climatiques. À cet égard, l'Union africaine a contribué au développement d'un régime de lutte contre ces changements climatiques axé sur le droit des peuples à un environnement propice à leur développement. ■