

DE L'INEFFECTIVITE DE LA REPRESSION DE LA POLLUTION DE L'AIR EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO : LES DROITS DE L'HOMME A UN ENVIRONNEMENT SAIN A L'EPREUVE

Par

Garry KITONA NDEKE

*Assistant et Apprenant au Département de Droit Pénal et Criminologie à la Faculté de Droit
de l'Université de Kinshasa
Magistrat du Parquet*

Claudel NIANGA MASAMBA

*Assistant à la Faculté de Droit de l'Université Simon Kimbangu
Avocat*

RESUME

En tant que droit sanctionnateur, le droit pénal intervient avec sa gamme des sanctions dans le domaine environnemental pour réduire l'impact de la dégradation environnementale. Pourtant, cette intervention demeure improductive quant à la lutte contre la pollution de l'air, qui demeure un véritable fléau, aux conséquences nuisibles. C'est ainsi que le présent article fait une réflexion sur une autre approche paradigmatique, à même de diminuer l'impact de la pollution de l'air sur le territoire congolais.

Mots-clés : *Ineffectivité, répression, pollution, air, environnement.*

ABSTRACT

As a punitive law, criminal law intervenes with its range of sanctions in the environmental field, to reduce the impact of environmental degradation. However, this intervention remains unproductive when it comes to combating air pollution, which remains a veritable scourge with harmful consequences. This article looks at another paradigmatic approach to reducing the impact of air pollution in the DRC.

Keywords: *Ineffectiveness, repression, pollution, air, environment.*

INTRODUCTION

Aujourd'hui, il est largement admis que le droit à un environnement sain fait partie des droits de l'homme¹.

¹ www.humanrights/ch/fr/pfi/fondamentaux/sources_juridiques/ONU/en_cours/droit_environnement-sain-droits-humains.

En effet, depuis 2021, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a reconnu le droit à un environnement sain comme droit humain. Lors de la 76^{ème} session en juillet 2022, les Etats membres de l'Assemblée Générale des Nations Unies l'ont également reconnu.

En tant que droit de l'homme, il nécessite une protection adéquate de la part des Pouvoirs Publics, en vue d'éviter toute méconnaissance par les membres de la société. Pourtant, il s'observe toute une prolifération d'actes attentatoires au droit à un environnement sain. Au nombre de ces actes se compte notamment la pollution de l'air.

Celle-ci reste l'un des fléaux aux conséquences néfastes, qui menace au quotidien, la quiétude des congolaises et congolais, malgré l'ignorance du phénomène par la majorité des citoyens.

Véritable atteinte à la vie humaine, la pollution de l'air serait à la base de sept millions de décès prématurés par an, dans le monde². A cela s'ajoutent les autres conséquences sur la santé humaine³ les écosystèmes⁴ et l'économie⁵.

Dans le but de diminuer son ampleur sur l'ensemble du territoire National congolais, le législateur l'a incriminé dans la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.

Aux termes de l'article 79 de la loi sus évoquée, l'auteur de la pollution de l'air est passible d'une peine de servitude pénale variant entre six mois à trois ans et d'une amende dont le taux va de cinq millions à cinquante millions de franc congolais.

Force est de constater que l'existence de ces peines n'est pas encore une réponse appropriée aux auteurs de la pollution de l'air en République Démocratique du Congo. Dans une récente étude réalisée dans ce domaine, l'on a déploré les pics élevés de pollution de l'air sur le sol congolais⁶, malheureusement sous l'œil impuissant des organes chargés de mettre en mouvement l'action publique. Il s'agit notamment de la police judiciaire tant à compétence générale que restreinte, du parquet, ainsi que des cours et tribunaux. Cela démontre l'ineffectivité de la loi de 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement telle que modifiée

² www.who.int, consulté le 13 mars 2022.

³ E. LEOZ GARZIANDA, « Les impacts de la pollution de l'air », in *Responsabilité et environnement, la pollution de l'air*, Annales des mines, Paris, Octobre 2019, n°96.

⁴ Idem.

⁵ Rapport de l'Organisation de Coopération et de Développement économiques sur les conséquences économiques de la pollution de l'air extérieur, juin 2016, pp.3-4.

⁶ R. YOMBO PHAKA et alii, « Suivi de la qualité de l'air dans la ville de Kinshasa par mesures mobiles du NO₂ Atmosphérique en différents points géographiques », in *Environnement, ingénierie et développement*, 2022, pp. 13-21.

par l'ordonnance-loi n°23/007 du 03 mars 2023. Cet instrument juridique qui a le mérite de protéger l'environnement reste cependant impuissant face à la pollution de l'air en République Démocratique du Congo.

Cette ineffectivité se cristallise notamment par l'inaction des protagonistes de l'appareil judiciaire congolais dans la répression de la pollution de l'air qui inquiète au plus haut point, insinuant ainsi l'impuissance du droit pénal congolais dans le domaine environnemental, même si l'on affirme qu'en plus de sa fonction répressive, le caractère dissuasif et pédagogique du droit pénal lui confère une fonction préventive qui s'avère vital dans le domaine environnemental⁷.

Au regard de ce constat, le présent article se veut une réponse à la question de savoir :

- Qu'est-ce qui justifie la passivité des protagonistes de l'appareil judiciaire congolais face aux auteurs de la pollution de l'air ?

On peut déjà affirmer en termes d'hypothèse que l'imprécision législative et les contraintes logistiques demeurent les raisons non exclusives de la passivité des protagonistes de la justice congolaise face à la pollution de l'air.

La vérification de ces hypothèses n'est possible qu'en adoptant une approche méthodologique adéquate.

Ainsi, en rapport avec l'objet de recherche, le recourt a été fait aux approches juridique et empirique du type quantitatif.

L'approche juridique est celle qui oriente vers l'essence du droit en tant que science normative qui se réfère aux normes en général.

L'approche empirique en revanche est celle qui vise l'expérimentation et l'observation.

Les techniques documentaires et d'entretien ont servi à la récolte des données. Si la technique documentaire nous a permis d'entrer en contact direct avec les différents documents en rapport avec notre objet de recherche, l'entretien en revanche nous a mis en contact avec quelques protagonistes de l'appareil judiciaire congolais en vue de vérifier l'effectivité ou la non effectivité de la répression de la pollution de l'air dans la pratique judiciaire congolaise. Pour se faire, dix magistrats du parquet ont été sélectionnés ; sept juges et onze fonctionnaires et agents assermentés de l'administration de l'environnement. Les informations recueillies ont fait l'objet de l'analyse thématique de contenu, qui vise à comparer le contenu des réponses des

⁷ E. GINDRE, « Les limites de la protection pénale de l'environnement Polysien », in *Revue juridique de l'environnement*, 2011/2, Volume 36, pp.227-247.

entretiens, en retirant les extraits significatifs et en prenant comme guide la question de départ⁸.

Il ressort de ce qui précède, qu'en dehors de l'introduction et de la conclusion, le présent article abordera tour à tour la pollution de l'air dans un aperçu global (I), les éventuelles contraintes à sa répression (II), les perspectives (III).

I. APERÇU GLOBAL DE LA POLLUTION DE L'AIR

L'air joue un rôle déterminant, tant pour les humains, que pour les écosystèmes. Ce rôle qu'on lui reconnaît peut constituer en même temps un danger, lorsque sa qualité est altérée. Cette altération de la qualité de l'air prend le nom de la pollution de l'air. Plus concrètement, l'air devient pollué, soit par l'introduction directe ou indirecte des substances dans l'air, susceptibles de porter atteinte à la santé humaine ou à la qualité de l'environnement ; soit par l'introduction directe ou indirecte dans l'air de vibration de nature à porter atteinte à la santé humaine ou à l'environnement soit encore par l'introduction directe ou indirecte dans l'air de chaleur ou de bruit préjudiciable à la santé humaine ou à l'environnement⁹.

En effet, aux termes de l'article 2.32 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, la pollution est entendue comme « l'introduction directe ou indirecte, par l'activité humaine, de substances, de vibration, de chaleur ou de bruit dans l'air, l'eau ou le sol susceptibles de porter atteinte à la santé ou à la qualité de l'environnement, d'entraîner des détériorations aux biens matériels ou une entrave à l'agrément de l'environnement ou à d'autres utilisations légitimes de ce dernier ».

D'après l'organisation de coopération et de développement économique (O.C.D.E), « la pollution de l'air est l'introduction par l'homme, directement ou indirectement, de substances ou d'énergie dans l'atmosphère qui entraîne des conséquences préjudiciables de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources biologiques et aux systèmes écologiques, à porter atteinte aux agréments ou à gérer les autres utilisateurs légitimes de l'environnement ».

Il ressort de ces deux définitions que l'homme est placé au centre des activités polluantes, même s'il existe par ailleurs des sources biogénétiques. Autrement dit, la pollution de l'air émane de plusieurs sources (a) provoquant plusieurs effets (b).

⁸ BERTAUX L., *L'enquête et ses méthodes, les récits de vie*, Paris, 2^{ème} éd., Armand colin, 2005, p.68.

⁹ Article 2.23 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n°23/007 du 03 mars 2023, in *J.O.R.D.C.*, n° spécial, 11 mars 2023.

1.a. Sources de la pollution de l'air

Il existe plusieurs sources de la pollution de l'air qu'on peut regrouper en deux catégories : les sources biogénétiques (celles liées aux situations naturelles) et les sources anthropiques (celles liées à l'activité humaine). Dans la première catégorie, on cite à titre exemplatif les décompositions naturelles, les éruptions volcaniques, les poussières extraterrestres, etc.

Dans la deuxième catégorie en revanche, on note : le transport (routier ; aérien ; maritime et ferroviaire), la production énergétique, l'industrialisation, l'agriculture, etc. A Kinshasa notamment, les études ont révélé que le transport routier et l'industrialisation constituent les principales sources polluantes de l'air¹⁰.

Il va sans dire qu'il s'agisse des sources biogénétiques ou anthropiques, les effets sont divers.

1.b. Effets de la pollution de l'air

La pollution de l'air produit plusieurs effets. Elle endommage les appareils respiratoires¹¹ des hommes et des animaux, en aggravant chez l'homme les maladies pulmonaires chroniques, la pneumonie et les problèmes cardiovasculaires, entraînant un nombre important des décès prématurés.

En 2013, les experts du centre international de recherche sur le cancer (CIRC) affirmaient déjà que la pollution atmosphérique était l'une des causes du cancer chez l'homme¹². Elle diminue par ailleurs la productivité des cultures, en entraînant le dépérissement des plantes et la disparition de certaines espèces animales.

Toutes ces conséquences nécessitent une réponse pénale adaptée, à même de diminuer l'impact de la pollution de l'air à tous les niveaux. Il s'observe malheureusement un certain relâchement des protagonistes du système pénal congolais face aux infractions environnementales en général, et la pollution de l'air en particulier.

De ce constat, jaillit la nécessité de faire un diagnostic des éventuels écueils justificatifs de l'inaction des protagonistes du système pénal congolais face à la pollution de l'air, dans la perspective d'envisager quelques solutions palliatives.

¹⁰ R. Yombo PHAKA et alii., *op. cit.*, pp. 13-21.

¹¹ J. BOCZKOWSKI et S. LANONE, « L'impact de la pollution de l'air sur la santé humaine », in *Responsabilité et environnement, la pollution de l'air*, Annales des mines, Paris, Octobre 2019, n°96.

¹² E. LEOZ GARZIANDA, *op. cit.*, n°96.

II. LES ÉVENTUELLES CONTRAINTES À LA RÉPRESSION DE LA POLLUTION DE L'AIR

Plusieurs contraintes peuvent justifier l'inefficacité du droit pénal congolais face à la pollution de l'air.

Nous retenons deux différentes causes dans le cadre de cet article : l'imprécision législative (a) et les contraintes logistiques (b).

a) L'imprécision législative

Le principe légaliste voudrait que les incriminations et les peines y afférentes soient prévues par une loi (*Nullum crimen nulla poena sine lege*).

Seuls tombent sous la loi, les faits qui, au moment où ils ont été commis, sont déjà définis comme constituant une infraction par le législateur¹³. Il ne s'agit pas d'une vague définition des comportements.

Ceux-ci doivent être incriminés d'une manière précise, en vue d'éviter toute autre interprétation à même de dénaturer la volonté du législateur. C'est à ce titre que les éléments constitutifs d'une infraction doivent être définis clairement par le texte incriminateur.

Force est de constater qu'en droit pénal de l'environnement, les incriminations sont très souvent définies d'une manière disparate, en application de la technique de renvoi législatif.

Tantôt le législateur renvoie à un autre texte pour retrouver les composantes de l'infraction, c'est-à-dire ses éléments strictement constitutifs ; tantôt ce renvoi est fait pour rechercher le régime de la répression à appliquer.

Autrement dit, pour une même incrimination, les éléments constitutifs peuvent être portés par plusieurs textes juridiques. Tel est notamment le cas de la pollution de l'air en droit congolais.

En effet, l'article 47 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement qui incrimine la pollution de l'air, n'en précise pas tous les éléments constitutifs. Le législateur renvoie la question à l'exécutif qui, par voie de décret délibéré en conseil des ministres, doit fixer les normes d'émission dans l'air.

L'inexistence de ce décret jusqu'à l'heure actuelle frise le caractère imprécis de l'infraction, qui, non seulement constitue une atteinte au principe légaliste, mais aussi fait disparaître l'élément matériel de l'infraction, renvoyant sans doute à une norme pénale imparfaite (qui ne compte que l'un des éléments du

¹³ NYABIRUNGU mwene SONGA, *Traité de droit pénal général congolais*, Kinshasa, DES, 2007, p.29.

droit pénal : soit l'infraction sans sanction pénale, soit la sanction pénale sans l'infraction, mais pas les deux à la fois).

Inhérente à l'activité humaine, la pollution de l'air ne saurait être considérée comme une infraction en l'absence d'un seuil de référence préalablement fixé par le législateur, au-delà duquel le comportement devient préjudiciable.

La doctrine affirme que l'appréciation de l'élément matériel de la pollution de l'air suppose l'existence des normes de qualité en la matière qui se traduit en termes de valeurs limites¹⁴.

Loin d'être une cause exclusive, les contraintes logistiques constituent également un frein à la répression de la pollution de l'air dans la pratique judiciaire congolaise.

b) Contraintes logistiques

La complexité et la technicité des infractions environnementales en général et la pollution de l'air en particulier font l'unanimité. Tel est sans doute le point de vue de Benjamin le Chatelier qui affirme que « le contentieux de l'environnement, au même titre que le contentieux de la santé au quel il est parfois lié, se caractérise par sa technicité, sa diversité et l'étendue de la réglementation à laquelle il répond »¹⁵.

Eve Truilhé et Mathilde Hauterreau Boutonnet s'inscrivent dans la même logique affirmative de la technicité des litiges environnementaux¹⁶. Il s'ensuit que la constatation et la recherche de la pollution de l'air appellent inéluctablement le recours à la logistique.

L'article 71 de la loi de 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement reconnaît à l'officier du Ministère Public, la compétence de rechercher les infractions prévues par ladite loi.

Il est, dans l'exercice de ses attributions secondé par les officiers de Police Judiciaire à compétence générale et les officiers de la Police Judiciaire à compétence restreinte c'est-à-dire les fonctionnaires et agents assermentés de l'administration de l'environnement¹⁷.

¹⁴ MUNENE YAMBAYAMBA, *Les infractions environnementales en droit congolais*, Kinshasa, éd. URDRI, 2018, p.11.

¹⁵ B. Le Chatelier, « Le rôle de l'assistant spécialisé en matière environnementale », in *Revue justice*, actualisés n°25, ENM, juin 2021, p.45.

¹⁶ E. TRUILHÉ et Mathilde HAUTEREAU Boutonnet (dir.), *Rapport final de recherche sur le procès environnemental, du procès sur l'environnement au procès pour l'environnement*, Aix Marseille, 2019, p.28.

¹⁷ Article 71 de la loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement telle que modifiée et complétée par l'ordonnance-loi n°23/007 du 03 mars 2023.

Cette tâche qui pourrait paraître facile à première vue, pourrait être confrontée aux difficultés énormes dans le mode opératoire. L'affirmation de la pollution de l'air par un officier de police judiciaire ou un magistrat du parquet ne requiert pas seulement les connaissances juridiques. A celles-ci, s'ajoutent également les connaissances techniques du phénomène, qui, dans la plupart des cas, font défaut dans le chef des protagonistes de l'appareil judiciaire congolais. C'est dans cette optique que le recours à l'expertise devient un passage obligé, pour affirmer avec outils appropriés le dépassement du seuil.

En France notamment, il existe des organes spécifiques reconnus par le Ministère de la transition écologique et solidaire qui surveillent la qualité de l'air. Il s'agit des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air (AASQA). Ces associations qui couvrent l'ensemble du territoire national français n'ont pas seulement pour mission de mesurer la pollution de l'air, mais aussi de l'étudier en détail pour déterminer son évolution et ses éventuelles sources en vue de communiquer toutes les données à l'Etat, aux collectivités et au public¹⁸. Cette communication officielle pourrait permettre aux organes judiciaires de poursuivre les auteurs de la pollution de l'air (personnes physiques et morales). Elles utilisent plusieurs appareils avant de recourir à certaines méthodes d'analyse qui varient selon le polluant.

Au nombre de ces méthodes d'analyse se comptent notamment : la radiométrie par microbalance (pour les particules fines), la chimiluminescence/par les exodes d'azote), la spectroscopie infrarouge (pour le monoxyde de carbone) la fluorescence ultraviolette (pour le dioxyde de soufre), la photométrie ou spectroscopie ultraviolette pour l'Ozone).

L'absence d'un tel dispositif en droit congolais ne peut être que l'un des obstacles à la répression effective et efficace de la pollution de l'air. Il est donc nécessaire d'envisager des réformes courageuses en vue de quitter la dimension théorique de la répression de la pollution de l'air en droit positif congolais. Les lignes qui suivent donnent quelques orientations pratiques en termes de perspectives en vue de diminuer l'impact de la pollution de l'air sur le sol congolais.

¹⁸ Pollution de l'air : comment la mesure-t-on ? www.geo.fr/Environnement, consulté le 27 décembre 2023.

III. PERSPECTIVES

Il n'existe pas des sociétés sans crime. Cela ne signifie pas que la lutte contre la criminalité est une vaine préoccupation.

En effet, si son éradication totale est un véritable leurre, la diminution de son ampleur en revanche doit être le souci majeur des pouvoirs publics.

Concrètement, en ce qui concerne la pollution de l'air, les solutions suivantes sont envisageables : la mise en place de seuil de référence en terme de valeur limite (1) et la spécialisation de la justice environnementale (2).

1. La mise en place du seuil de référence

La mise en place du seuil de référence doit s'inscrire dans la réforme normative. En effet, il ne suffit pas seulement d'incriminer la pollution de l'air, mais aussi, il faut dire clairement à quel moment elle devient réellement une infraction. Cela n'est possible que lorsque la loi détermine avec précision le seuil au-delà duquel la pollution de l'air est interdite. Il y a donc nécessité d'adapter la législation congolaise aux nouvelles lignes directrices publiées en 2021 par l'organisation mondiale de la santé, qui constituent les seuils de référence.

2. La spécialisation de la justice environnementale en RDC

Compte tenu de la complexité de la pollution de l'air, la spécialisation de justice environnementale jouerait un rôle déterminant à la diminution de son ampleur. Les études ont démontré que l'environnement est davantage protégé dans les systèmes qui disposent les juridictions environnementales. Il existe actuellement dans le monde plusieurs cours et tribunaux environnementaux¹⁹.

On cite à titre exemplatif : la cour de l'environnement à nouvelle Zélande, la cour de l'environnement à Nicaragua, le tribunal de révision de l'environnement et de l'aménagement du territoire à Malt, les cours des terres et de l'environnement au Kenya²⁰.

¹⁹ A. NGUMBI AMURI, *Nécessité de la spécialisation de la justice environnementale en RD. Congo, Esquisse d'une politique criminelle pour arrêter l'hémorragie du trafic illicite des espèces de faune sauvage*, Kinshasa, PUC, 2020, p.215.

²⁰ G. ROCK PRING et C. KITTY PRING, *Global environmental Outcomes LLC et l'étude sur les cours et tribunaux de l'environnement*, Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2017, pp. 80-82.

CONCLUSION

L'inflation normative qui caractérise la République Démocratique du Congo, n'est pas synonyme de la prise en charge effective et efficace des membres de la société qui enfreignent la loi. Plusieurs lois sont prises dans divers domaines, mais leur application demeure un véritable leurre. Le domaine environnemental n'échappe malheureusement pas à cette réalité infamante.

En effet, la plupart d'incriminations environnementales suscitent moult difficultés quant au processus de répression. La pollution de l'air que la loi de 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement incrimine, est une preuve éloquente de l'ineffectivité de la répression des infractions environnementales en RDC. Cette fragilisation du droit pénal face aux atteintes à l'environnement est justifiée par plusieurs facteurs : le caractère vague des incriminations, la technicité et la complexité du droit pénal de l'environnement, l'insuffisance des connaissances environnementales par certains animateurs de la justice pénale congolaise.

Pour pallier à toutes ces difficultés, il est nécessaire de réfléchir sur une autre approche paradigmatique, susceptible de garantir l'efficacité de la justice environnementale en République Démocratique du Congo.

BIBLIOGRAPHIE

I. TEXTE JURIDIQUE

- Loi n°11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement telle que modifiée et complétée par l'Ordonnance-loi n°23/007 du 03 mars 2023.

II. DOCTRINE

a) Ouvrages

1. BERTAUX L., *L'enquête et ses méthodes, les récits de vie*, Paris, 2^{ème} éd., Armand colin, 2005.
2. MUNENE YAMBAYAMBA, *Les infractions environnementales en droit congolais*, Kinshasa, éd. URDRI, 2018.
3. NGUMBI AMURI., *Nécessité de la spécialisation de la justice environnementale en RD. Congo, Esquisse d'une politique criminelle pour arrêter l'hémorragie du trafic illicite des espèces de faune sauvage*, Kinshasa, PUC, 2020.
4. NYABIRUNGU mwene SONGA, *Traité de droit pénal général congolais*, Kinshasa, DES, 2007.

b) Articles

1. GINDRE E., « Les limites de la protection pénale de l'environnement polysien », in *Revue juridique de l'environnement*, 2011/2, volume 36.
2. Le CHATELIER B., « Le rôle de l'assistant spécialisé en matière environnementale », in *Revue justice, actualités* n°25, ENM, juin 2021.
3. LEOZ GARZIANDA E., « Les impacts de la pollution de l'air », in *Responsabilité et environnement, Annales des mines*, Paris, Octobre 2019, n°96.
4. YOMBO PHAKA R. et alii, « Suivi de la qualité de l'air dans la ville de Kinshasa par mesures mobiles du NO₂ Atmosphérique en différents points géographiques », in *Environnement, ingénierie et développement*, 2022.

III. WEBOGRAPHIE

- www.who.int, consulté le 13 mars 2023.