QUATRIÈME PARTIE

LA RÉGLEMENTATION DES DÉCHETS DANGEREUX ET LA LUTTE CONTRE LES NUISANCES

DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

À la suite de désastres toxiques comme ceux de Seveso (Italie) de Love Canal (États-Unis), les pays industrialisés ont adopté des réglementations plus strictes pour le traitement des déchets solides et toxiques. Afin d'échapper à ces réglementations, de nombreux producteurs de déchets ont opté pour une solution plus facile et moins coûteuse : l'exportation de leurs déchets dans d'autres pays, généralement ceux du Tiers Monde, aux législations moins strictes et au contrôle laxiste. En effet, des millions de tonnes de déchets dangereux traversent les frontières nationales chaque année. Les principaux dépotoirs sont les pays les moins avancés qui pourtant ne disposent pas de moyens de traitement de ces déchets. Le phénomène a pris une tournure alarmante vers la fin des années 1980 en particulier en ce qui concerne l'Afrique, et la réaction de la communauté internationale aussi bien que des États a été à la mesure du danger que le trafic des déchets fait courir à la société et à son environnement. Aussi la réglementation des mouvements transfrontières des déchets dangereux (chap. 11) a-t-elle été l'un des chantiers importants de la protection de l'environnement au cours des années récentes.

Pour autant, les déchets sont loin d'être le seul sujet de préoccupation des pays africains où la croissance urbaine suit une courbe exponentielle. L'essor des villes africaines s'accompagne de nombreuses nuisances (chap. 12); leurs populations semblent s'accommoder de certaines formes de nuisances tel que le bruit, ou alors se résignent, faute de moyens de contrôle efficients à supporter les autres.

Chapitre 11

La réglementation des déchets dangereux

Les déchets, quelles que soient leur nature et leur dangerosité, constituent à l'évidence un des points noirs de la civilisation industrielle et de la société de consommation qu'elle a induite ¹. Le problème est universel : bien qu'il ne revête pas encore la même acuité sur toutes les parties de la planète, il n'épargne aujourd'hui aucune région de monde, et est partout l'objet de préoccupations tant au niveau local, national, qu'international. On estime en effet qu'il existe un transfert de plus de 3 millions de tonnes de déchets du Nord vers le Sud de la planète, et que la production de l'OCDE au début des années 80 était de 1 milliard de tonnes, puis de 1,3 milliards de tonnes au milieu de ladite décennie 2. Les principaux débouchés pour la plupart de ces déchets, en particulier les plus dangereux, sont les pays en développement. Selon Greenpeace, le commerce des déchets a entraîné le déversement de milliers de tonnes de substances toxiques dans des endroits comme, entre autres, Cato Ridge en Afrique du Sud ou Kojo au Nigeria ³. Ces substances « naturocides » et mortifères sont au centre d'un trafic international d'autant plus anarchique et juteux qu'il était jusqu'à une date récente pratiquement incontrôlé. C'est pour y faire face que la communauté internationale, et plus particulièrement l'Afrique, s'est doté depuis la fin des années 80 de quelques instruments juridiques réglementant les mouvements transfrontières des déchets dangereux (sect. 1). C'est à partir de la même période que l'on assiste à l'émergence de législations nationales en la matière dans divers pays africains (sect. 2).

Section 1: Au plan international

Deux conventions intéressant l'Afrique réglementent les mouvements transfrontières des déchets dangereux. L'une est de caractère universelle : c'est la Convention de Bâle de 1989; l'autre à une portée régionale africaine : c'est la Convention de Bamako de 1991. L'adoption, à trois ans d'intervalle, de ces deux conventions mérite une explication, d'autant plus que l'Afrique était massivement présente (40 pays africains) à la Conférence de Bâle. Un examen de la genèse et du contexte des deux conventions revèle qu'elles sont la conséquence de divergences irrésolues entre l'Afrique et l'Occident sur quelques questions jugées fondamentales par les pays africains à propos du transfert des déchets et de ses implications sur le terrain de la responsabilité. Ces éléments de divergence sont cependant fort limités, et l'analyse des deux conventions montre qu'elles sont largement convergentes (II), la plupart de leurs dispositions étant tout à fait identiques. S'ajoute à ces deux conventions de base, une réglementation spécifique des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux dans le cadre des rapports CEE-ACP (III).

^{1.} Voir Mary SANCY, « Les déchets industriels et radioactifs » in *Conferencia Internationale De Dirito Ambiental*, Rio De Janeiro, 28-31 Octobre 1991, p. 209.

^{2.} Voir J.-P. HANNEQUART et Th. LAVAUX, « 1992 et les déchets » doc. IBGE, 1991, cité par M. SANCY, op. cit., p. 210. 3. Voir Michel PRIEUR « Les déchets radioactifs, une loi de circonstance pour un problème de société », R.J.E., 1. 1992, pp. 19 et s.

Il convient de signaler que, bien qu'il ne soit pas consacré spécifiquement à la protection de l'environnement, le Traité d'Abuja du 3 juin 1991 instituant la CEA constitue également une base juridique importante en la matière : il demande en son article 59 aux États membres de prendre toutes les mesures nécessaires pour interdire l'importation et le déversement de déchets dangereux sur leurs territoires respectifs et de coopérer en matière de mouvements transfrontaliers, de gestion et de traitement des déchets provenant d'un État membre. Il vient ainsi, comme on le verra, à l'appui de la Convention de Bamako précitée.

I. GENÈSE ET CONTEXTE DES DEUX CONVENTIONS : DE BÂLE À BAMAKO

Si la Conférence de Bâle (Suisse) est indiscutablement une réaction de la communauté internationale à la découverte d'un trafic illicite des déchets dangereux en direction des pays en développement notamment ceux d'Afrique, celle de Bamako (Mali) est, au contraire, une réaction de déception de l'Afrique au regard des résultats de la Conférence de Bâle.

A. La Conférence de Bâle, une réaction de la communauté internationale au trafic illicite des déchets dangereux en direction des pays en développement

La découverte au cours de l'année 1987 d'un vaste trafic illicite de déchets dangereux entre l'Europe et l'Afrique a secoué les consciences africaines et alerté l'opinion internationale sur l'ampleur et la gravité de la menace qui pesait désormais sur le continent, et plus largement sur les pays en développement. Un tel trafic avait été dénoncé dès le début des années 80 par le député François Roelants du Vivier, membre Belge de l'Entente européenne pour l'environnement ⁴.

Comme tout scandale, celui-ci mettait le droit aux prises avec la morale et révélait en même temps combien la loi des affaires s'accommode si peu de l'éthique. Ce vaste commerce international des déchets conduit à transformer les États récepteurs ou importateurs en « pays poubelles » ⁵, sortes de décharges publiques internationales pour pays industrialisés. Si le Nigeria seul prit l'initiative d'alerter les autres États membres de l'OUA et le reste de la communauté internationale, l'on découvrit très rapidement que des contrats avaient été passés entre le Bénin, la Guinée-Bissau, le Sierra Léone, le Congo et certaines entreprises multinationales pour le transfert de déchets industriels en Afrique ⁶.

Les profits que pouvaient tirer les parties en cause de transactions sordides — dans lesquelles n'étaient pris en compte, ni les considérations écologiques à court terme, ni les droits des générations futures — étaient pour le moins déséquilibrés. Pour les pays industrialisés occidentaux exportateurs, un gain considérable par rapport au coût normal du traitement de ces déchets dans leurs pays ; ils payaient entre 2,5 et 40 dollars US la tonne de déchets déversés en Afrique, contre 75 à 300 dollars chez eux. Par ailleurs le traitement d'une tonne de déchets aux États-Unis, en Europe et au Japon coûtait à la même époque environ 2 400 dollars alors que le coût total de

^{4.} Voir MOSTAFA Kamal TOLBA, Développer sans détruire, Dakar, ENDA, 1984, p. 52.

^{5.} Témoignage chrétien du 28 août 1988.

^{6.} Voir Guillaume PAMBOU TCHIVOUNDA, «L'interdiction de déverser des déchets toxiques dans le Tiers-Monde : le cas de l'afrique », A.F.D.I, 1988, p. 709.

l'exportation de la même tonne revenait à 40 dollars pour la Guinée-Bissau, 37 dollars pour le Congo, 12 dollars pour la Guinée (Conakry), 2,5 dollars pour le Bénin... ⁷.

Pour les pays africains « importateurs », un gain pécuniaire dérisoire et tous les désavantages écologiques ; car même pour le plus pauvre d'entre eux, il aurait fallu importer plusieurs millions de tonnes de déchets pour que les revenus escomptés fussent intéressants. Toute autre chose est, bien sûr, le cas où des contrats étaient passés par des personnes publiques ou privées qui empochaient les revenus de la transaction car elles y trouvaient en tout état de cause leur compte personnel.

Dès qu'il fut alerté de ces pratiques illicites et écologiquement insoutenables le conseil des ministres de l'OUA réagit en adoptant lors de sa 48^e session tenue en juillet 1988 à Addis-Abeba, une résolution proposée par le Nigeria, déclarant que le « déversement des déchets nucléaires et industriels en Afrique est un crime contre l'Afrique et les populations africaines » et invitant « les pays africains qui ont signé des accords ou autres arrangements autorisant le déversement des déchets nucléaires et industriels dans leurs territoires à dénoncer ces accords, et ceux qui ne l'ont pas encore fait à s'en abstenir » (cf. Rés. CM/Rés. 1153 sur le déversement des déchets toxiques et dangereux en Afrique). Dans la foulée, le Conseil d'administration du PNUE adopta, le 17 juin 1987, une décision 14/30 demandant au Directeur exécutif du Programme de convoquer une conférence des plénipotentiaires sur le contrôle des mouvements transfrontières des déchets dangereux.

Cette conférence s'est réunie du 20 au 22 mars 1989 à Bâle, en Suisse, et a vu la participation au niveau ministériel, de 111 États dont 40 États africains. Elle était précédée de deux autres conférences sur la même question : celle de Dakar en janvier 1989 et celle du Luxembourg peu après. Elle a débouché sur la signature, le 22 mars, de la « Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination ».

Les conclusions de la Conférence telles que réflétées dans cette convention ne donnèrent pas entièrement satisfaction aux États africains. Aussi décidèrent-ils, en réaction, d'organiser une conférence régionale sur le même thème en vue de faire valoir leurs positions à travers un instrument juridique de portée continentale. Cette conférence eut lieu à Bamako au Mali.

B. La défiance de l'Afrique vis-à-vis de la Convention de Bâle et l'adoption de la Convention de Bamako

L'Afrique a abordé la Conférence sur une position très offensive contre le mouvement transfrontalier des déchets en direction du continent. Elle considère que le transfert des déchets est un acte immoral repréhensible, puisque, dans tous les cas, les déchets sont quelque chose dont le ou les producteurs ne veulent pas mais dont ils se débarrassent chez des tiers. Or en dépit des efforts que les pays africains déploient pour s'assurer un environnement sain, on a tendance à les transformer en dépotoir des pays nantis. Mais l'Afrique se refuse à devenir un autre *Love Canal* — du nom de cette ville située non loin des chutes du Niagara aux États-Unis devenue tristement célèbre : à la fin des années 1970, les autorités américaines découvrirent que 20 000 t de déchets chimiques y étaient déposés, lesquels déchets furent à l'origine de nombreux cancers et de malformations chez les enfants.

^{7.} Ibid. p. 711.

Il était donc clair que les États africains ne signeraient la Convention de Bâle qu'à condition qu'elle leur offre une protection suffisante dans ce domaine. Le message du Président en exercice de l'OUA était sans ambiguïté à cet égard : « nous ne pouvons signer ce genre de convention que si nous sommes convaincus que nos intérêts seront sauvegardés », indiquait-il. Et d'ajouter : « Il convient de souligner qu'il est difficile pour l'Afrique d'être partie à une convention pour laquelle elle n'est pas suffisamment équipée pour s'assurer que les autres parties honorent leurs engagements moraux et juridiques vis-àvis de cette convention » ⁸.

Cette prévention vis-à-vis de la Convention venait entre autres de ce que celle-ci excluait de son champ d'application les déchets radioactifs, comme s'ils étaient moins dangereux ou plus maîtrisables que les autres. Or si, comme on l'a écrit, les déchets radioactifs constituent « un problème de société » ⁹ en Occident, on voit mal comment ils ne le seraient pas aussi pour l'Afrique. Car si le continent ne produit pas encore des déchets radioactifs, il n'en est pas moins exposé en tant que réceptacle potentiel de tels déchets.

La crainte exprimée par certains États était que la Conférence et la Convention de Bâle n'aboutissent paradoxalement à la légalisation du commerce des déchets dangereux au lieu de leur interdiction. Pour certains pays notamment, l'interdiction du mouvement transfrontalier des déchets dangereux en direction des pays en développement devait être totale, quitte à être admise entre pays développés producteurs de déchets et détenteurs des technologies néessaires pour leur traitement ou leur élimination. Ils déploraient par ailleurs que l'Annexe I de la Convention où sont énumérés les types de déchets à contrôler ne soit pas completée par la liste périodiquement actualisée de pays techniquement aptes à recevoir et à assurer une gestion écologiquement rationnelle de ces déchets ¹⁰. Il estimaient, dans le même ordre d'idées, que la Convention aurait gagné en efficacité si elle avait contenu dans ses dispositions, une obligation d'informer pour les États frontaliers importateurs des déchets, car une telle information mettrait en éveil les États voisins et leur permettrait de prendre des mesures préventives.

Ces insuffisances de la Convention de Bâle ont amené les États africains à prendre deux décisions importantes. D'une part, ils ont refusé de signer la Convention : parmi les 111 États ayant participé à la Conférence, 105 ont signé l'Acte final, mais seulement 34 (parmi lesquels la Belgique, le Canada, la France, les Pays-Bas, la Suisse) ont signé la Convention : aucun État africain ne l'a signée, et même, le Congo, le Togo et le Gabon se sont dérobés à la signature de l'Acte final, cependant que les États-Unis, la RFA, l'ex-URSS, la Grande Bretagne, l'ex-RDA figuraient parmi les non-signataires de cette Convention.

D'autre part, les États africains ont envisagé dès la fin de la Conférence l'élaboration, dès la prochaine Conférence des ministres de l'OUA d'un projet de convention régionale africaine qui compléterait la Convention de Bâle. Il n'y avait là du reste aucune antinomie avec cette dernière convention puisque son article 11 ouvre la possibilité pour les parties de conclure des accords bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant au même objet, à la seule condition que de tels accords ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets, telle que prescrite par la convention.

La Conférence de Bamako n'avait pas pour objet restrictif les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux. Elle s'intitulait très précisément « Conférence Panafricaine de l'Orga-

^{8.} Message du Président en exercice de l'OUA à la conférence de Bâle, mars 1989, doc dactyl. p. 4.

^{9.} Voir *The international Trade in Wastes. A Greenpeace inventory*, Fith Edition, 1990, Published by Greenpeace, U.S.A., 1436 R Street N.W. Washington D. C. 20009, et *Le commerce international des déchets*, 1991.

^{10.} Voir par ex. Déclaration générale de la délégation du cameroun (datée du 22 mars 1989) à la conférence. Doc dactyl. p. 9.

nisation de l'Unité Africaine sur l'Environnement et le Développement Durable ». Elle s'est tenue du 23 au 30 janvier 1991 dans la capitale malienne conformément à la résolution CM/ Rés. 1225 (L) adoptée par le conseil des ministres de l'OUA lors de sa 50^e session ordinaire, entérinée par la conférence des chefs d'États et de Gouvernement lors de sa 23^e session ordinaire tenu en juillet 1989.

Cette importante conférence, par son objet, a réuni curieusement seulement 27 États africains sur les 51 que compte le continent. On note en particulier l'absence de presque tous les États qui avaient été identifiés comme se livrant à l'importation de déchets dangereux. En revanche, de nombreux organismes et institutions du système des Nations Unies y ont pris part ¹¹.

Le document principal qui a servi de base aux travaux de la Conférence était le « Projet de convention de Bamako sur l'interdiction de l'importation en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux en Afrique ». Au terme des travaux de la Conférence a été adoptée le 30 janvier 1991 la « Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique » 12, dont le texte était ouvert à la signature des membres de l'OUA du 30 janvier au 30 juillet 1991.

II. L'ÉCONOMIE DES DEUX CONVENTIONS : CONVERGENCES ET DIVERGENCES

Pour l'essentiel, la Convention de Bamako ressemble à s'y méprendre à celle de Bâle. Rien d'étonnant à cela dans la mesure où les États africains n'ont pas adopté la Convention de Bamako par rejet de ce qui est contenu dans celle de Bâle, mais par dépit de ce qui y manque. Ils se sont donc évertués à y traduire celles de leurs préoccupations qui n'avaient pas été prises en compte dans la Convention de Bâle. Celle-ci jette néanmoins, pour la première fois au niveau mondial, les bases d'un véritable droit international des déchets dangereux.

A. La Convention de Bâle, base du droit international des déchets dangereux

Cette convention a été adoptée le 22 mars 1989 au terme d'une conférence des plénipotentiaires réunie du 20 au 22 mars, sous l'égide du PNUE. Elle se singularise par deux caractéristiques au moins. D'abord, par le délai exceptionnellement bref mis pour son élaboration et son adoption : si depuis longtemps déjà l'OCDE et le PNUE se chargeaient de réglementer les activités liées aux mouvements transfrontières de déchets dangereux, c'est en 1987 seulement que fut prise la décisison de convoquer une conférence internationale sur la question, laquelle conférence s'est réunie deux ans plus tard avec le résultat que l'on connaît. Comparé à la durée habituelle de réunion des conférences de codification, ce délai constitue à l'évidence une véritable performance, d'autant plus juste à souligner que la conférence portait sur une matière qui

^{11.} Voir la liste des États africains et des organismes internationaux qui y ont participé dans l'Acte final de la conférence, OUA/CONF/ENV/ACTE FINAL (1).

^{12.} Ce titre porté sur le texte même de la Convention est différent de celui cité entre guillemets dans l'Acte final de la Conférence de Bamako, à savoir : « Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer les déchets dangereux en Afrique et le contrôle de leurs mouvements transfrontières ».

n'avait pas encore secrété un véritable droit coutumier. On ne peut s'empêcher d'y voir une influence des circonstances dans lequelles elle a été abordée.

Singulière aussi, cette convention l'est précisément par son objet. Question sensible comme toutes celles touchant à l'environnement, le mouvement des déchets dangereux expose, plus que tout autre problème écologique, à la passion et à la révolte parce qu'il est directement attentatoire à la vie humaine et interpelle la conscience morale de l'humanité.

Dès le préambule, la Convention exprime en cinq points les idées fondamentales qui doivent régir cette matière:

- 1°- la reconnaissance du droit souverain de tout État d'interdire l'entrée ou l'élimination de déchets dangereux et d'autres déchets d'origine étrangère sur son territoire ;
- 2°- la reconnaissance de l'émergence d'un sentiment croissant favorable à l'interdiction des mouvements transfrontières des déchets dangereux et de leur élimination dans d'autres États, en particulier dans les pays en développement;
- 3°-l'affirmation de l'idée selon laquelle doit prévaloir en cette matière un principe que l'on qualifiera de « producteur-éliminateur », applicable dans toute la mesure où cela est compatible avec une gestion écologiquement rationnelle et efficace;
- 4°- l'exigence que les mouvements transfrontières des déchets dangereux de l'État de production vers un autre État ne soient autorisés que lorsqu'ils sont réalisés dans des conditions ne présentant aucun danger pour la santé humaine et l'environnement;
- 5°- l'expression de l'idée selon laquelle un contrôle accru des déchets dangereux encouragera une gestion écologiquement rationnelle desdits déchets et une réduction du volume des mouvements transfrontières correspondants.

Acte juridique circonstancié, la Convention de Bâle est ainsi une tentative de réponse de la communauté internationale à une menace d'autant plus inquiétante qu'il paraît difficile d'en mesurer toutes les conséquences. Elle édicte un certain nombre de principes fondamentaux en matière de mouvements transfrontières de déchets dangereux qu'accompagnent diverses normes complémentaires. La violation de ces principes, notamment des règles relatives aux conditions de transfert de déchets fait de tout trafic de ces substances un trafic illicite.

1. LES PRINCIPES FONDAMENTAUX RÉGISSANT LES MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES DES DÉCHETS DANGEREUX.

La convention pose le principe général de l'interdiction de déverser les déchets dangereux dans les pays en développement. Ce principe est nuancé pas le principe de la gestion écologiquement rationnelle des déchets.

1.1. Le principe général de l'interdiction des mouvements transfrontières des déchets dangereux

Ce principe est énoncé de façon assez ouverte. Mais son champ d'application en restreint l'étendue. Sa portée comporte un double aspect et a été renforcée par une résolution de la conférence de Parties adoptée en mars 1994 à Genève.

1.1.1. L'ÉNONCÉ DU PRINCIPE

Le principe général d'interdiction ne doit pas être confondu avec un éventuel « principe d'interdiction générale » non affirmé par la convention. En effet, la Convention de Bâle n'interdit nullement de façon absolue tout transfert de déchets. Certes, l'article 4 al. 2-e stipule que

chaque partie à la convention prend « les dispositions voulues » pour « interdire les exportations de déchets dangereux ou d'autres déchets à destination des États ou groupe d'États appartenant à des organisations d'intégration politique ou économique qui sont Parties, particulièrement les pays en développement ».

Cette disposition est certainement celle qui a donné le plus de satisfaction aux États africains ¹³. D'une part, ces États ont cru pouvoir y déceler l'affirmation d'une interdiction générale du transfert des déchets dangereux en direction des pays en développement. D'autre part, ils ont apprécié l'ouverture faite aux organisations d'intégration politique ou économique, laquelle a permis à l'OUA de prendre pleinement part au processus d'élaboration de la convention et, ce faisant, de pouvoir présenter et défendre les positions de l'Afrique; de plus, cette ouverture offre la possibilité d'une protection collective des États membres d'une organisation d'intégration par le seul biais d'un acte communautaire.

Si l'ouverture de la Convention aux organisations d'intégration ne fait aucun doute, l'affirmation d'une interdiction générale de transfert est au contraire discutable. D'abord parce que l'article 4 al. 2-e n'envisage l'interdiction que pour les pays en développement « qui ont interdit par leur législation toute importation » ou si l'État exportateur « a des raisons de croire que les déchets en question n'y seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles telles que définies par les critères que retiendront les Parties à leur première réunion ». Le transfert n'est dont formellement interdit que sous ces deux conditions non cumulatives, sous réserve d'ailleurs que les mesures nationales d'interdiction aient été portées à la connaissance des autres Parties par l'intermédiaire du Secrétariat de la Convention (art. 13).

À la vérité, l'État reste au cœur du dispositif de l'interdiction; il en constitue la pièce maîtresse. C'est lui qui dispose du « droit d'interdire l'importation des déchets » (art. 4. al. 1-a). L'État exportateur ne sera coupable d'une violation de la Convention que s'il autorise l'exportation des déchets dans un État dont la loi nationale en interdit l'importation. Il y a là une manière de conditionnalité de la vitalité d'une obligation internationale par une norme de droit interne, le reste étant (si l'État exportateur « a des raisons de croire » selon des critères définis en commun) une question d'appréciation semi-objective de l'État exportateur.

1.1.2. CHAMP D'APPLICATION RATIONE MATERIAE DU PRINCIPE DE L'INTERDICTION

La Convention s'applique aux mouvements transfrontières des « déchets dangereux ». Mais que signifie cette notion de déchets dangereux ? La Convention n'en donne pas une définition systématisée et synthétique. Elle se contente d'une technique énumérative consistant en l'établissement d'un catalogue de substances contenues dans l'Annexe I présentant certaines caractéristiques mentionnées à l'Annexe III. Ce catalogue de déchets dits dangereux qui tient lieu de définition de la notion est complété à l'Annexe II de la Convention par une autre catégorie de substances considerées comme toxiques ou dommageables pour la santé humaine et l'environnement, désignées dans la Convention par l'expression « d'autres déchets ».

À défaut d'une définition générale des déchets dangereux, les caractéristiques des matières entrant dans la catégorie desdits déchets tels qu'ils sont énumérés à l'Annexe II de la Convention aident néanmoins à l'identification des matières susceptibles de tomber dans le champ d'application de la Convention. En tout état de cause, celle-ci laisse à la charge des Parties le soin de définir la notion de déchets suivant leurs législations nationales respectives.

^{13.} Voir le rapport de mission de la délégation camerounaise. ministère des relations extérieures du Cameroun, 1989.

Relativement au champ d'application de la Convention, la formule « déchets dangereux ou d'autres déchets » semble *a priori* l'élargir de façon quasi illimitée. Cette analyse de *prima facie* est tempérée ou contredite par l'article 1^{er} al. 1-a de la Convention qui exclut de son champ d'application les déchets radioactifs. Cet article dispose : « Les déchets qui en raison de leur radioactivité, sont soumis à d'autres systèmes de contrôle internationaux s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives sont exclus du champ d'application de la présente convention ».

Cette disposition renvoie implicitement aux conventions conclues sous l'égide de l'Agence Internationale de l'Énergie Atomique (AIEA). Ce renvoi est d'autant plus surprenant que l'AIEA s'occupe essentiellement du contrôle international du commerce des matières nucléaires, et qu'il n'existe pas encore de convention internationale spécifique relative aux aspects écologiques des mouvements transfrontières des déchets résultant de ces matières. ^{13bis} Au demeurant, même si le contrôle de cette catégorie de déchets dangereux était suffisamment assuré par d'autres instruments internationaux, l'on voit mal quel obstacle juridique pouvait empêcher l'affirmation du principe de l'interdiction du transfert de tels déchets dans la Convention. La raison de leur exclusion du champ d'application de la Convention était donc ailleurs.

1.1.3. LA PORTÉE DE LA NORME D'INTERDICTION

Elle paraît ambivalente.

- Il semble que cette norme ait une portée impérative lorsque l'État vers lequel sont dirigés les déchets a, d'une part édicté une norme nationale d'interdiction, d'autre part révélé son incapacité technique à assurer une gestion efficace et écologiquement rationnelle des déchets. Dans ce cas, la norme d'interdiction aurait pour effet d'entraîner l'illiceité et donc la nullité de tout contrat tendant à l'importation de déchets dangereux dans ce pays. Cette portée impérative de la norme d'interdiction ne saurait découler de la seule force de la Convention qui porte la norme, mais aussi de l'autorité particulière et prononcée que la communauté internationale entend lui attribuer en tant qu'elle serait parallèlement une norme éthique partagée par tous.
- Mais la norme d'interdiction a en même temps une portée relative en tant qu'elle n'infère pas une interdiction générale et absolue et qu'elle fait de l'État le régulateur ultime du mouvement de déchets. D'une part, si l'État n'interdit pas l'importation des déchets sur son territoire, il y a là un premier élément de relativité de la norme d'interdiction qui rend théoriquement possible la conclusion de contrats d'exportation ou d'importation des déchets; d'autre part, s'il dispose des moyens d'assurer une gestion écologiquement rationnelle des déchets, cette donnée factuelle ou technique efface l'illicéité qui autrement pourrait entacher un contrat de transfert.
- La portée du principe a été renforcée par une résolution de la Conférence des Parties à la Convention tenue en mars 1994 à Genève ¹⁴. Cette résolution adoptée le 25 mars par les 64 États Parties pose le principe de l'interdiction totale de l'exportation des déchets dangereux dans les pays pauvres à compter de 1998. La Conférence reconnaît « que les mouvements transfrontières de déchets dangereux à partir de pays de l'OCDE vers les pays non-OCDE risquent fort de ne pas constituer une gestion écologiquement rationnelle comme l'exige la Convention de Bâle ». En conséquence, la résolution interdit « immédiatement tous les mouvements transfrontières de

¹³ bis. Voir Evdokia MOISE, « La réglementation internationale en matière de déchets radioactifs et toxiques : convergences et divergences » Droit Nucléaire (OCDE), Bulletin 47, Juin 1991, pp; 10 et s., notam. p. 12 et p. 15.

^{14.} Voir Libération, Nouvelle Serie, n° 3996 des 26 et 27 mars 1994 p. 48.

déchets dangereux destinés à l'élimination finale, à partir des pays OCDE vers les pays non-OCDE ». La première Conférence des Parties qui s'était déroulée en décembre 1992 en Uruguay avait déjà imposé diverses restrictions à ce commerce.

La résolution de mars 1994 a donné un répit de 18 mois supplémentaires aux pays occidentaux producteurs de 98% des 400 millions de tonnes de déchets toxiques qui, selon le PNUE, sont produits chaque année dans le monde. Le « Groupe des 77 » voulait que cette interdiction soit effective dès le 30 juin 1996, mais les pays industrialisés ont exigé, en contrepartie de la mention d'une date butoir dans la résolution, l'inscription dans le préambule de la résolution d'un engagement qui, selon Greenpeace, tempère le fondement même de la Convention ¹⁵.

1.2. Le principe de la gestion efficace et écologiquement rationnelle des déchets dangereux

Ce principe énoncé dans le préambule de la Convention apparaît comme une condition dirimante en matière de transfert de déchets dangereux. Il est la principale garantie du principe de l'interdiction dans la mesure où il énonce *a contrario* qu'un État ne peut et ne doit importer de déchets que s'il dispose d'installations techniques ainsi que du savoir technologique nécessaires pour les traiter ou les gérer d'une manière telle qu'il ne puisse s'en suivre un dommage écologique quelconque.

Ce principe s'apparente à une clause de sauvegarde dans la mesure où il rendrait inopérant l'adage selon lequel « Ce qui n'est pas interdit peut être considéré comme permis », adage qui aurait pu jouer pour les pays où il n'existe par de normes nationales d'interdiction. Il implique une obligation de réimporter les déchets dangereux lorsqu'un mouvement transfrontière desdits déchets ne peut être mené à terme conformément aux clauses du contrat de transfert. À cette fin, l'État d'exportation ou de transit ne peut s'opposer à la réintroduction de ces déchets sur son territoire (art. 8).

Alors se pose la question : le principe de la gestion écologiquement rationnelle des déchets ne prévaudrait-il pas sur le principe de l'interdiction du transfert en raison de son contenu plus large et plus général et surtout de sa portée plus étendue ?

2. LES NORMES D'ACCOMPAGNEMENT DES MOUVEMENTS TRANSFRONTIÈRES DES DÉCHETS

Ces normes peuvent être regroupées autour de deux principes : le principe d'information et le principe de coopération.

2.1. Le principe d'information

Ce principe est ici entendu dans son sens le plus large intégrant aussi bien la notion d'information proprement dite que celles de communication des renseignements et de notification. S'agissant des mouvements transfrontières de déchets mêmes, ce principe revêt un double aspect : une obligation d'informer *a priori* et une faculté d'informer *a posteriori*. Mais elle comporte une obligation de communiquer des informations générales sur l'application de la Convention.

^{15.} V. Libération, Nouvelle Serie, n° 3996 des 26 et 27 mars 1994 p. 48.

2.1.1. L'OBLIGATION D'INFORMER A PRIORI

La Convention impose la communication d'un certain nombre d'informations préalablement à tout mouvement transfrontières de déchets dangereux. L'article 6 de la Convention en fixe à la fois le principe et les modalités : l'État exportateur est tenu d'informer par écrit, par l'intermédiaire de son autorité compétente, l'autorité compétente de l'État concerné de tout transfert de déchets dangereux ou d'autres déchets envisagés, ou exige du producteur qu'il le fasse. L'information se fait sous forme de notifications devant contenir les déclarations et renseignements spécifiés à l'Annexe V-A, « rédigés dans une langue acceptable (sic) pour l'État d'importation », une seule notification étant envoyée à chaque État concerné.

L'État d'importation accuse par écrit réception de la notification, une copie de sa réponse définitive devant être envoyée aux autorités compétentes des États concernés qui sont Parties à la Convention. En tout état de cause, l'État d'exportation n'autorise pas le producteur ou l'exportateur à déclencher le mouvement transfrontières avant d'avoir reçu confirmation écrite, d'une part, que l'auteur de la notification a reçu le consentement écrit de l'État d'autorisation, d'autre part, que l'auteur de la notification a reçu de l'État d'importation confirmation de l'existence d'un contrat entre l'exportateur et l'éliminateur spécifiant une gestion écologiquement rationnelle des déchets considérés.

En outre, chaque État de transit qui est partie à la Convention doit accuser sans délai réception de la notification à celui qui l'a donnée. L'accusé de réception ne vaut cependant pas consentement dudit État, celui-ci pouvant ultérieurement prendre position par réponse écrite à l'auteur de la notification dans un délai de 60 jours, soit pour marquer son accord avec ou sans réserve, soit pour exprimer son refus. En tout cas, l'État d'exportation ne peut autoriser le déclenchement du mouvement transfrontières avant d'avoir reçu le consentement écrit de l'État de transit.

Toute modification par un État Partie des exigences ci-dessus exposées relatives à l'information sur le transfert des déchets doit être immédiatement portée à la connaissance des autres Parties.

Le mouvement transfrontières des déchets, lorsqu'il est effectif, doit laisser des traces écrites. Aussi le paragraphe 9 de l'article 6 demande-t-il aux Parties d'exiger de toute personne prenant en charge un mouvement transfrontières des déchets, quelle signe le document de mouvement à la livraison et à la réception des déchets en question. De même, les Parties doivent exiger de l'éliminateur qu'il informe l'exportateur et l'autorité compétente de l'État d'exportation de la réception des déchets (et en temps voulu, l'achèvement des opérations d'élimination selon les modalités indiquées dans la notification).

Il convient en outre de souligner que les États d'importation ou de transit Parties à la Convention peuvent exiger comme condition d'entrée une couverture d'assurance, un cautionnement ou d'autres garanties pour tout mouvement transfrontières de déchets.

2.1.2. LA FACULTÉ D'INFORMER A POSTERIORI

L'information, dans ce cas, entre dans le cadre de la vérification prévue par l'article 19 de la Convention : tout État Partie qui a des raisons de croire qu'une autre Partie agit ou a agi en violation des obligations découlant des dispositions de la Convention peut en informer le Secrétariat. Cette information est donc facultative.

Au cas où il décide donc d'informer, l'État ayant des raisons de le faire informe simultanément et immédiatement, directement ou par l'intermédiaire du Secrétariat, la Partie faisant

l'objet des allégations. Le Secrétariat devrait dans ce cas transmettre aux Parties tous les renseignements pertinents.

En outre, au terme de l'article 13 paragraphe 1, les Parties veillent, chaque fois qu'ils en ont connaissance en cas d'accident survenu au cours des mouvements transfrontières de déchets ou de leur élimination et susceptible de présenter des risques pour la santé humaine et l'environnement d'autres États, à ce que ceux-ci soient immédiament informés.

2.1.3. LA COMMUNICATION DES RENSEIGNEMENTS

Cette communication se fait dans les deux sens.

Dans un sens, les Parties donnent des informations notamment à la Conférence des Parties et au Secrétariat de la Convention. Ainsi, conformément aux lois et réglementations nationales, elles transmettent à la Conférence des Parties, par l'intermédiaire du Secrétariat, un rapport annuel contenant pour l'essentiel : les autorités compétentes et les correspondants qui ont été désignés conformément à l'article 5 de la Convention ; des renseignements sur les mouvements transfrontières de déchets auquels elles ont participé ; les mesures adoptées par elles en vue de l'application de la Convention ; les données statistiques pertinentes qu'elles ont compilées touchant les effets de la protection, du transport et de l'élimination de déchets sur la santé humaine et l'environnement; les accords et arrangements bilatéraux, multilatéaux et régionaux conclus en application de l'article 11 de la Convention ; les accidents survenus durant les mouvements transfrontières et l'élimination des déchets et sur les mesures prises pour y faire face ; les diverses méthodes d'élimination utilisées dans la zone relevant de leur compétence nationale ; les mesures prises pour la mise au point de techniques tendant à réduire et/ou à éliminer la production des déchets; et tous autres renseignements sur les questions jugées utiles par la Conférence des Parties. Par ailleurs, les Parties veillent à ce que soit envoyée au Secrétariat copie de chaque notification concernant un mouvement transfrontières donné de déchets et chaque prise de position y relative, lorsqu'une Partie dont l'environnement risque d'être affecté par ledit mouvement transfrontières l'a demandé.

2.2. Le principe de coopération

Si la coopération apparaît comme une des pierres angulaires de la protection de l'environnement, elle est absolument indispensable en vue d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets. C'est pourquoi l'article 10 de la Convention pose d'emblée l'impératif d'une coopération des Parties en la matière. Elles communiquent à cette fin, sur demande, des renseignements sur des bases bilatérales ou multilatérales en vue d'encourager cette gestion écologiquement rationnelle des déchets, y compris l'harmonisation des normes pratiques techniques visant à la bonne gestion de ceux-ci.

De même, les Parties coopèrerent, sous réserve de leurs lois, réglementations et politiques nationales, à la mise au point et à l'application de nouvelles techniques écologiquement rationelles produisant peu de déchets, et à l'amélioration des techniques existantes ; au transfert des techniques relatives à la gestion écologiquement rationnelle des déchets et des systèmes d'organisation de cette gestion ainsi que pour favoriser le développement des moyens techniques des Parties, notamment de celles qui auraient besoin d'une aide technique dans ce domaine et en feraient la demande ; à la mise au point de directives techniques et/ou de codes de bonne pratiques appropriés.

Par ailleurs, elles utiliseront les moyens appropriés pour coopérer afin d'aider les pays en développement à appliquer les dispositions contenues dans les alinéas a), b) et c)

du paragraphe 2 de l'article 4 relatives à la production, aux mouvements transfrontières et à la gestion écologiquement rationnelle des déchets. Au demeurent, compte tenu des besoins de ces pays, la Convention encourage la coopération entre les Parties et les organisations internationales compétentes afin de promouvoir, entre autres, la sensibilisation du public, le développement d'une gestion écologiquement rationnelle des déchets et l'adoption de nouvelles techniques peu polluantes.

3. LE TRANSFERT DES DÉCHETS EN VIOLATION DES DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA CONVENTION : UN TRAFIC ILLICITE

L'illicéité d'un mouvement transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets est établie à certaines conditions énoncées de façon précise par la Convention, et prête à conséquences.

3.1. Les conditions d'illicéité d'un trafic

Comme on l'a indiqué précédemment, la portée du principe de l'interdiction dépend presque totalement de l'État. L'article 11 de la Convention le confirme en affirmant que les Parties peuvent, nonobstant les dispositions de l'article 4 paragraphe 5 qui interdisent l'autorisation d'exportation de déchets dangereux ou d'autres vers un État non Partie ou l'importation en provenance d'un tel État, conclure des accords ou arrangements bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontières des déchets dangereux ou d'autres déchets avec des États non Parties. La seule condition à laquelle est soumise la conclusion de tels accords ou arrangements est qu'ils ne dérogent pas à la gestion écologiquement rationnelle des déchets dangereux et d'autres déchets.

Il s'agit là manifestement d'une brèche dans le principe de l'interdiction qu'élargit du reste l'idée générale, présente dans la Convention, selon laquelle le consentement de l'État ou des États intéressés peut effacer l'illicéité d'un trafic. En effet, tout mouvement transfrontières de déchets dangereux ou d'autres déchets n'est réputé constituer un trafic illicite que s'il s'est effectué en l'absence d'information de tous les États et d'acquiescement de l'État intéressé.

Au terme de l'article 9 de la Convention en effet, il y a illicéité d'un trafic de déchets lorsque celui-ci s'effectue : a) « sans qu'une notification ait été donnée à tous les États concernés conformément aux dispositions de la [...] convention » ; b) « sans le consentement que doit donner l'État intéressé, conformément aux dispositions de la [...] convention » ; c) avec le consentement des États intéressés obtenu par falsification, fausse déclaration ou fraude ; d) lorsque ledit trafic « n'est pas conforme matériellement aux documents » ; e) lorsqu'il « entraîne une élimination délibérée (par exemple, déversement) de déchets dangereux ou d'autres déchets en violation des dispositions de la convention et des principes généraux du droit international ».

Ces conditions ne sont pas cumulatives. La réalisation d'une seule d'entre elles entraîne donc l'illicéité du trafic.

3.2. Les conséquences de l'illicéité d'un trafic

La première conséquence générale clairement et fermement énoncée par la Convention est d'ordre pénal. L'article 4 paragraphe 3 dispose : « Les Parties considèrent que le trafic illicite de déchets dangereux ou d'autres déchets constitue une infraction pénale ». La Convention n'indique cependant pas s'il y a une différenciation ou une gradation dans les infractions ni, encore moins, les sanctions encourrues. Toutefois elle prévoit des consultations entre les Parties sur les questions de responsabilité, « en vue d'adopter le plus tôt possible un protocole établis-

sant les procédures appropriées en ce qui concerne la responsabilité et l'indemnisation en cas de dommages résultant d'un mouvement transfrontières de déchets dangereux et d'autres déchets » (art. 12).

Les autres conséquences tiennent au sort réservé aux déchets ayant fait l'objet du trafic illicite. L'article 9 distingue à cet égard deux hypothèses en ses paragraphes 2 et 3 respectivement :

- Lorsque le trafic est considéré comme illicite du fait du comportement de l'exportateur ou du producteur, l'État d'exportation veille à ce que le déchets dangereux en question soient, ou repris par l'exportateur ou le producteur ou, s'il y a lieu, par lui-même sur son territoire, ou si cela est possible, éliminés d'une autre manière conformément à la Convention, dans un délai de 30 jours. À cette fin, les Parties concernées ne s'opposent pas au retour de ces déchets dans l'État d'exportation ni ne l'entravent ou ne l'empêchent. Un exemple récent (en 1995) est le rapatriement au Japon d'une cargaison de déchets dangereux qui était destinée à un pays européen.
- Lorsque le trafic est considéré comme illicite par suite du comportement de l'importateur ou de l'éliminateur, l'État d'importation veille à l'élimination des déchets en question d'une manière écologiquement rationnelle par l'importateur ou l'éliminateur, ou s'il y a lieu, par luimême dans un délai de 30 jours « à compter du moment où le trafic illicite a retenu l'attention de l'État d'importation ou tout autre délai dont les États concernés pourraient convenir ». La Convention appelle dans ce cas les Parties concernées à coopérer, selon les besoins, pour éliminer les déchets en question selon des méthodes écologiquement rationnelles.

B. L'apport de la Convention de Bamako

Cette Convention a été adoptée le 30 janvier 1991 dans la capitale malienne. Elle apparaît globalement comme une réplique à la lettre de la Convention de Bâle, sauf, d'une part, quelques retouches de forme telle que la permutation entre les articles 1 et 2, d'autre part, des ajouts de fond portant sur des questions jugées importantes par les États africains et dont l'absence dans la Convention de Bâle avait suscité leur défiance et leur désaffection.

La Convention de Bamako essaie en effet d'exprimer la position africaine sur la question des déchets notamment en prenant en compte les propositions faites par les États africains lors des négociations de la Convention de Bâle. Ses innovations au regard de cette dernière portent sur trois points :

1. L'énonciation d'un principe d'interdiction générale et absolue d'introduire en Afrique des déchets de toute nature d'origine étrangère. L'article 2 paragraphe 2 qui est une manière de réponse à l'article 1^{er} paragraphe 3 de la Convention de Bâle dispose : « les déchets qui, en raison de leur radioactivité sont soumis à des systèmes de contrôle international, y compris des instruments internationaux s'appliquant spécifiquement aux matières radioactives sont inclus dans le champ d'application de la présente convention ». L'Afrique tenait d'autant plus à cette disposition dont elle n'avait pu obtenir l'introduction dans la Convention de Bâle que la réglementation internationale en matière de transfert de déchets radioactifs est plutôt permissive ; en tout cas elle n'est pas assez protectrice pour les pays en développement, en l'occurrence ceux d'Afrique.

Le Code de bonne pratique de l'AIEA se contente de rappeler que, dans le cadre de leur responsabilité en matière de protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers liés aux rayonnements ionisants, les États doivent s'efforcer de réduire le volume de déchets radioactifs. Quant au Règlement de transport de l'AIEA, il réglemente les aspects de sécurité intrinsèque du transport et non la surveillance des matières transportées. Certes, le Code de bonne pratique recommande aussi qu'aucun mouvement transfrontalier de déchets radioactifs n'ait lieu sans le consentement préalable de tous les pays concernés. Mais il s'agit d'un instrument dépourvu de caractère obligatoire qui ne propose par conséquent aucun mécanisme obligatoire de suivi pour contrôler les mouvements desdits déchets. Quant à la Directive communautaire n°80/836 sur la protection des travailleurs et du public contre les dangers résultant des rayonnements ionisants, elle ne comble cette lacune qu'en ce qui concerne le transfert intraeuropéen.

2. La Convention interdit par ailleurs l'introduction en Afrique de tout déchet d'origine étrangère et n'autorise que les mouvements transfrontières des déchets produits en Afrique, en les soumettant à diverses conditions et une réglementation stricte. On pourrait presque dire qu'à la fameuse formule « Let us died pollued » lancée par un délégué du Tiers Monde à la Conférence de Stockholm en 1972, les négociateurs de la Convention de Bamako préfèrent la formule : « Let us died of our own pollution ». L'article 4 paragraphe 1 fait en effet obligation à toutes les Parties de prendre « les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux pour quelque raison que ce soit, en provenance de Parties non contractantes ». Et le paragraphe 3 du même article qui traite de la production de déchets en Afrique admet les mouvements transfrontières des déchets entre États africains, même s'il les assortit de certaines conditions.

Cette disposition soulève cependant un problème non négligeable. En interdisant de façon absolue le transfert de tout déchet d'origine étrangère sur le continent, les États africains ne s'exposent-ils pas au risque de la réciprocité, c'est-à-dire au refus par les pays industrialisés dotés d'installations techniques et d'équipements adéquats de recevoir pour traitement d'éventuels déchets spéciaux qui proviendraient d'Afrique? Le principe de l'interdiction absolue pourrait donc, dans ce cas, se retourner contre ces États.

3. La Convention de Bamako envisage en outre, à l'instar de la Convention de Bâle, la sanction pénale des infractions au principe de l'interdiction de l'introduction des déchets dangereux en Afrique. L'importation de tels déchets « est déclarée illicite et passible de sanctions pénales » (art. 4 para.1). Mais au-delà de cette référence aux sanctions pénales qui stipule que la détermination de l'échelle des infractions et du quantum des peines est laissée aux États, la Convention de Bamako introduit un régime de responsabilité relative à la production des déchets dangereux, au contraire de la Convention de Bâle qui renvoie cette question dans le cadre d'un protocole à conclure entre les Parties. L'article 4 paragraphe 3-6 de la Convention de Bamako dispose en effet que chaque Partie « impose une responsabilité objective et illimitée ainsi qu'une responsabilité conjointe et solidaire aux producteurs de déchets dangereux ».

Il y a là un progrès notable au regard du droit international positif de l'environnement dont l'une des principales faiblesses est qu'il est un droit non sanctionné, en particulier sur le plan pénal.

S'ajoutent à ces innovations saillantes des modifications et autres différences de détail non moins importantes au plan juridique, notamment : les dispositions restrictives à l'entrée et au transit de déchets ; le délai de réexportation des déchets en transit ; l'exigence de la transmission des informations relatives aux activités illicites, accidents, violations du traité qui est obligatoire sous l'empire de la Convention de Bamako sans la demande du Secrétariat... De plus le langage de la Convention est souvent plus ferme et ses dispositions plus précises que celles de la Convention de Bâle. Ainsi, alors que cette dernière fait obligation à chaque État Partie de

s'abstenir d'exporter des déchets « s'il a des raisons de croire » que les déchets en question ne seront pas gérés de façon écologiquement rationnelle, la Convention de Bamako dispose que les Parties « n'autorisent pas l'exportation des déchets dangereux vers un État qui n'a pas les installations pour le traitement ou qui ne peut pas les utiliser de façon écologiquement rationnelle ». Entre « des raisons de croire » de Bâle et le « n'autorise pas l'exportation... vers un État qui n'a pas... » de Bamako, il y a une nuance de taille, la formule de Bâle permettant à un État de fermer complaisamment les yeux sur l'incapacité de l'État d'importation à traiter de façon écologiquement rationnelle les déchets qu'il importe.

Sans même qu'il soit besoin de recenser de façon exhaustive toutes ces différences de détails existant entre les deux conventions et qui contribuent indiscutablement au renforcement de la Convention de Bamako par rapport à celle de Bâle, il y a lieu de dire avec un auteur que la Convention de Bamako apparaît comme un cadre approprié de réglementation pour le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux vers les pays en développement en particulier ceux d'Afrique.

La Convention de Bamako n'est pas seulement, comme on a pu le dire, une « convention politique ». Certes, elle est un texte réactionnel sur un sujet sensible ayant déchaîné les passions. Mais elle exprime aussi les préoccupations légitimes d'un continent qui reste à la merci des trafiquants de déchets sans foi ni loi qui profitent de toute faille juridique ou de tout désordre politique pour commettre leur forfait. Preuve en est que le PNUE négociait encore en septembre 1992 — c'est-à-dire trois ans après la convention de Bâle et un après celle de Bamako — avec les gouvernements italien et suisse afin de prévenir le déversement en Somalie de déchets toxiques par des entreprises de ces pays. Cette démarche a fait suite à la divulgation d'un contrat signé entre des entreprises européennes et le docteur Nur Elny Osman, se présentant comme Ministre de la Santé de la République Somalienne ¹⁶. Le contrat conclu pour vingt ans (1991-2011) prévoit l'envoi annuel de près de 800 000 tonnes de déchets « hautement toxiques » ¹⁷.

On estimait, en 1992, à un million de tonnes les déchets toxiques que des entreprises italiennes auraient déversés sur les côtes de la Somalie à la faveur de l'anarchie qui règne dans ce pays depuis un dizaine d'année ¹⁸.

Ce scandale somalien montre bien que le problème du déversement des déchets dangereux en Afrique reste entier. On ne peut alors qu'exprimer sa perplexité devant le peu d'empressement des États africains à signer et à ratifier massivement l'instrument juridique qu'ils se sont donnés eux-même à Bamako, et le fait qu'ils soient plus nombreux à être devenus parties à la Convention de Bâle. Certes, la résolution de Genève de 1994 fixant à 1998 l'interdiction des exportations des déchets vers les pays en développement élimine potentiellement l'une des raisons de la défiance des États africains vis-à-vis de la Convention de Bâle. Reste pourtant le problème des déchets radioactifs qui ne sont toujours pas couverts par cette Convention. Alors, doit-on croire que les États africains se laissent séduire par les prespectives financières que leur offrirait l'adhésion à la Convention de Bâle au détriment de celle de Bamako qui reste, en dépit de sa fermeté juridique et du bouclier anti-déchets (non africains) qu'elle offre à l'Afrique, une Convention des pauvres sans moyens pour en assurer la mise en œuvre effective?

^{16.} Voir J. Wylie DONALD, « The Bamako convention as a solution to problem of hazardous waste export to less developed countries », *Columbia Journal of Environmental law*, vol. 17, 419, 1992, notam. pp. 443 et s. 17. *Ibid.*

^{18.} *Ibid*.

III. LA RÉGLEMENTATION DES MOUVEMENTS DE DÉCHETS DANGEREUX DANS LES RAPPORTS ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ACP

Cette réglementation résulte d'une part, de la Convention de Lomé IV et, d'autre part, du droit dérivé de la Communauté.

A. Dans la Convention de Lomé IV

Une disposition importante du Titre I^{er} de la Convention, consacrée à l'environnement, traite des mouvements transfrontières des déchets : l'article 39. Au regard de cet article, la Convention de Lomé IV signée le 15 décembre 1989 reste sur cette question dans l'orbite de la Convention de Bâle signée quelques six mois plus tôt, même si par la référence aux déchets radioactifs dans le sens d'une maîtrise de leur transfert, elle tend à se démarquer quelque peu de cette dernière. Le paragraphe 3 de l'article 39 confirme en tout cas de façon explicite cette parenté avec la Convention de Bâle en renvoyant aux annexes 1 et 2 de cette Convention pour la définition du terme « déchet ».

De façon générale, les Parties à la Convention de Lomé IV « s'engagent, en ce qui les concerne, à tout mettre en œuvre afin que de façon générale soient maîtrisés les mouvements internationaux de déchets dangereux et des déchets radioactifs ». Elles soulignent également l'importance d'une coopération internationale efficace en la matière. Afin de parvenir à la maîtrise visée des transferts internationaux de déchets, la Convention pose d'une part, le principe général de l'interdiction des transferts, d'autre part, des mesures d'application du principe assorties du contrôle, et enfin elle prévoit un régime particulier pour les déchets radioactifs.

1. LE PRINCIPE D'INTERDICTION DES TRANSFERTS DE DÉCHETS DANS LA CONVENTION DE LOMÉ IV

L'article 39 paragraphe 1 al. 2 est formel : « la communauté interdit toute exportation directe ou indirecte (des déchets dangereux et des déchets radioactifs) vers les États ACP, tandis que, simultanément, les États ACP interdisent l'importation directe ou indirecte, sur leur territoire de ces mêmes déchets en provenance de la Communauté ou de tout autre pays ».

Ainsi formulée, cette interdiction paraît à la fois générale et absolue. Il ne peut y être dérogé que dans deux hypothèses : premièrement, lorsqu'il existe des engagements internationaux spécifiques auxquels les Parties contractantes ont souscrit ou peuvent souscrire à l'avenir dans les enceintes internationales compétentes dans les domaine des déchets dangereux et celui des déchets radioactifs : deuxièmement, lorsqu'un État membre, chez lequel un État ACP a décidé d'exporter des déchets pour traitement, réexporte les déchets traités vers l'État ACP d'origine.

2. LES MESURES D'APPLICATION DE L'INTERDICTION ET LEUR CONTRÔLE

Il échoit à chaque Partie à la Convention de Lomé IV l'obligation contractuelle de prendre, dans les meilleurs délais, les mesures d'ordre juridique et administratif internes que nécessite la mise en application des principes d'interdiction de transfert auquel elle a souscrit. À cet égard, des consultations peuvent être engagées en cas de retard à la demande de l'une des Parties.

À l'issue de ces consultations, chaque Partie pourra prendre les mesures appropriées en fonction de la situation.

Au terme du paragraphe 2 de l'article 39, les Parties s'engagent à assurer « un contrôle rigoureux » de l'application du principe d'interdiction précédemment exposé. Elles peuvent, en cas de difficulté à cet égard, organiser des consultations dans les mêmes conditions que ci-dessus, et avec les mêmes effets.

3. LE RÉGIME PARTICULIER DES DÉCHETS RADIOACTIFS

En dépit de ses références à la Convention de Bâle, la Convention de Lomé IV semble avoir voulu, sur cette question, apaiser les inquiétudes des ACP et des États africains en particulier, exprimées lors de la Conférence de Bâle. D'abord, elle pose, comme on l'a vu, le principe de l'interdiction formelle des transferts de déchets radioactifs à l'article 39 paragraphe 1 al. 2 de la Convention et le réitère de façon plus explicite et plus ferme dans la « Déclaration commune ad article 39 sur les mouvements de déchets dangereux et de déchets radioactifs » (Annexe VIII de la Convention) en ces termes : « Profondément conscientes des risques spécifiques qui s'attachent aux déchets radioactifs, les Parties contractantes s'interdisent toute pratique de déversement de tels déchets qui empiéterait sur la souverainété des États ou menacerait l'environnement ou la santé publique dans d'autres pays ».

Ensuite, elle propose une définition des déchets radioactifs, ce qui est d'autant plus remarquable et mérite d'être souligné que l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), organisme spécialisé en la matière n'en avait pas élaboré une. Le second paragraphe de l'Annexe VIII déclare en effet qu'en attendant une définition plus précise élaborée dans le cadre de l'AIEA « le terme « déchets radioactifs » s'entend comme toute matière pour laquelle aucun usage ultérieur n'est envisagé, et qui contient ou est contaminé par des radionucléides dont les niveaux de radioactivité et de concentration dépassent les limites que la Communauté s'est imposée à elle-même pour la protection de sa population à l'article 4 points a) et b) de la directive 80/836 Euratom, modifiée en dernier lieu par la directrice 84/467 Euratom. Pour les niveaux de radioactivité, ces limites vont de 5 x 103 Becquerel pour les nucléides de très forte radiotoxicité à 5 x 106 Becquerel pour ceux de faible radiotoxicité. Pour les concentrations, ces limites sont de 100 Becquerel g-1 et de 500 Becquerel g-1 pour les substances radioactives naturelles solides ».

Certes, la plupart des pays africains ne disposent pas de moyens matériels et humains adéquats et suffisants pour mesurer des niveaux de radioactivité des déchets qui pourraient être exportés vers leur territoire, et ne sont donc pas en principe en mesure de tirer parti de cette définition. Du moins le principe est-il acquis ; et l'on peut penser que les États membres de la Commnauté le respecteront en ce qui les concerne et aideront leurs partenaires ACP à en assurer le contrôle, dans la mesure où l'article 39 comme la Déclaration y afférente soulignent que les Parties attachent la plus grande importance au développement de la coopération internationale en matière de déchets, en particulier à l'effet de protéger l'environnement et la santé publique contre les risques de radioactivité.

Une analyse combinée de la Convention de Bâle et de la Convention de Lomé IV pourrait, à première vue, disqualifier la Convention de Bamako, notamment sur la question des déchets radioactifs, dans la mesure où les deux traités mis en ensemble offriraient une protection juridique suffisante aux États africains contre de tels déchets en provenance des pays européens. Le problème éventuel de la compatibilité entre les dispositions pertinentes de la Convention de Lomé IV et celles de l'article 2 de la Convention de Bâle qui soustraient les déchets radioactifs

du principe de l'interdiction serait résolu à la fois par le principe de la règle spéciale : lex specialis generalibus derogat, et par celui de la règle postérieure : lex posterior priori derogat.

Reste néanmoins que la Convention de Lomé IV est d'une durée de vie limitée (cinq ans) et ne pourrait constituer alors qu'un appoint circonstantiel à la Convention de Bâle qui, elle, est illimitée ratione temporis. D'autre part, la Convention de Lomé IV n'a pas, au contraire de la Convention de Bâle un caractère universel, mais un caractère « régional ». Elle est donc limitée ratione loci et ne protège pas les ACP, en l'occurrence les États africains, contre les déchets radioactifs de provenance extra-communautaire. Aussi, la Convention de Bamako conserve-telle, de ce point de vue, sa pertinence.

B. Dans le Droit communautaire dérivé

La notion de « déchets » s'entend, au sens de la Commission de la Communauté européenne dans sa proposition de modification de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 formulée en 1990, de toute substance ou de tout objet — à l'exception des ordures ménagères — dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire pour les raisons énumérées à l'Annexe I, à savoir qu'ils constituent des « produits hors normes », des « produits périmés » des « matières contaminées ». Le Conseil de la Communauté ayant approuvé le texte des articles proposé par la Commission ¹⁹, cette définition constitue donc la définition des déchets en droit communautaire. Celle-ci vise aussi bien les déchets destinés à la valorisation que ceux destinés à l'élimination finale comme l'atteste la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) ²⁰.

Le manque de capacité d'élimination mais aussi le renforcement des mesures de contrôle et des conditions d'élimination dans la communauté ont conduit un certain nombre de producteurs ou de détenteurs de déchets à les exporter hors de la Communauté. Seulement, si parmi les pays destinataires certains disposaient d'installations d'élimination adéquates, nombreux étaient ceux qui en étaient totalement dépourvus, en particulier les pays africains.

Dès 1988, la Communauté européenne a donc adopté des orientations sur les mouvements transfrontaliers des déchets dangereux vers des pays tiers, dans le cadre de la Résolution du Conseil n°89/C9/01 du 21 décembre 1988 ²¹. L'exportation des déchets de la Communauté vers un pays tiers relève de la politique commerciale commune et par conséquent, sa réglementation est basée sur l'article 113 du Traité CEE.

La stratégie communautaire pour la gestion des déchets proposée par la Commission ²² et approuvée par le Conseil par sa résolution du 7 mai 1990 ²³ sur la politique des déchets tend à réduire tant la production de déchets que leur transfert dans la mesure où cela est écologiquement souhaitable. Mais cette résolution de mai 1990 est centrée sur les transferts intra-communautaires.

^{19.} Voir Carel de VILLENEUVE, « Les notions de « déchets » et de « déchets dan gereux » ; les définitions proposées par la commissions des C.E. », E. Story-scientia Aménagement-Environnement, 1990/n° spécial, p. 18.

^{20.} Notamment l'arrêt du 20 mars 1990 (l'affaire 359/88 qui affirme : « Une réglementation nationale qui adopte une définition de la notion de déchets excluant les substances et déchets susceptibles de réutilisation économique n'est pas compatible avec les directives 75/442 et 78/319 du conseil ». Voir également, C.J.C.E., arrêt du 28 mars 1990 dans les affaires 206/88 et 207/88.

^{21.} Voir Journal officiel (J.O.) C9/1, 12.1.89, p. 1.

^{22.} Voir Doc. SEC (89) 934 final du 14 septembre 1989.

^{23.} Voir J.O. nº L 122 du 18 mai 1990, p. 2.

C'est la « Proposition de Règlement (CEE) du Conseil concernant la surveillance et le contrôle des transferts de déchets à l'intérieur, à l'entrée et à la sortie de la Communauté » présentée par la Commission le 26 octobre 1990 ²⁴ qui expose de façon détaillée la politique communautaire relative aux mouvements de déchets impliquant des pays tiers. L'article 9 de cette proposition de Règlement pose le principe de l'interdiction de toute exportation vers un État ACP en reprenant à son compte la formulation de l'article 39 paragraphe 1 al.2 de la Convention de Lomé IV. Les conditions d'exportation pour élimination ou pour revalorisation dans un État sont strictement réglementées et sont soumises à de nombreuses formalités prévues à l'article 10 de la proposition. Parallèlement, l'article 11 interdit toute importation des déchets visés aux Annexes III et IV de la proposition en provenance d'un État non Partie à la Convention de Bâle.

De façon générale, il apparaît que la réglementation communautaire sur les mouvements transfrontaliers en direction ou en provenance des pays tiers, notamment des ACP est une combinaison des dispositions pertinentes des Conventions de Bâle et de Lomé IV.

Section 2: Dans les droits nationaux

De façon générale les instruments juridiques internationaux renvoient aux législations nationales pour la définition des déchets. À quelles substances exactement s'applique cette notion dans les législations africaines? La réponse à cette question est importante tant est lourde de conséquences l'application de cette notion à un produit. Or la notion de déchets apparaît, même en droit comparé, comme une notion relative dans la mesure où elle est toujours liée à des circonstances de temps ²⁵ et à l'état des connaissances technologiques.

La définition de la notion « déchets » la plus courante dans les législations africaines a été proposée par la loi algérienne de 1983 relative à la protection de l'environnement. Elle dispose en son article 89 : « Est déchet au sens de la présente loi tout résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation, toute substance, matériau, produit ou, plus généralement, tout bien meuble abandonné ou que son destinataire destine à l'abandon ». Cette définition est reprise *in extenso* par l'article 33 de la loi togolaise de 1988 instituant Code de l'environnement, et avec une légère modification par l'article 58 de l'ordonnance guinéenne de 1987 portant Code de l'environnement. La plupart des législations ne distinguent pas explicitement entre les déchets domestiques constitués principalement des ordures ménagères et les déchets dangereux. Elles se contentent de parler de déchets, puis de déchets dangereux, laissant par-là sous-entendre que les premiers ne le sont pas. L'analyse des textes montre pourtant que les uns et les autres n'ont pas le même régime juridique. Aussi présentera-t-on de façon séparée la réglementation des déchets simplement incommodants (I) et celle des déchets dangereux (II).

I. LES DÉCHETS INCOMMODANTS

Sont ainsi qualifiés pour les besoins de la distinction d'avec les déchets dangereux, ceux que la plupart des législations africaines désignent par le terme de déchets tout court, et que la loi congolaise du 23 avril 1991 appelle les « déchets urbains » (titre 8).

^{24.} Voir Doc. COM (90) 415 final- SYN 305 du 26 Oct. 1990.

^{25.} Voir LANVERSEN, « La notion de « déchets » dans la législation existante » E. Story - scientia, Aménagement -Environnement, 1990, n° spécial, p. 13. L'auteur étudie cette notion dans la législation Belge.

De façon générale, il se dégage des législations africaines deux principes importants relativement à leur gestion. D'une part, un principe souple d'interdiction auquel il peut être dérogé à certaines conditions, d'autre part un principe d'élimination par le producteur ou le détenteur de déchets.

A. Un principe souple d'interdiction

À la suite du trafic des déchets découvert en 1988, de nombreux États africains ont adopté des législations interdisant totalement l'importation de déchets sous peine de sanctions extrêmement lourdes incluant une obligation de remise en l'état du site ainsi que la confiscation du navire ayant transporté la cargaison (loi ivoirienne du 6 juillet 1988; loi gambienne du 4 juillet 1988; Code togolais de l'environnement du 7 septembre 1988; etc.)

La loi congolaise de 1991 interdit le dépôt ou l'abandon de déchets dans des conditions favorisant le développement de vecteurs de maladies ou susceptibles de provoquer des dommages aux personnes et aux biens ou de développer des odeurs ou autres nuisances incommodantes (art. 48). Cette formulation reprend à la lettre celle de l'article 34 du Code de l'environnement du Togo. L'article 20 du décret nigerian de 1988 pose également le principe de l'interdiction de la décharge de toute substance dangereuse dans l'air ou sur terre et dans les eaux du Nigeria, sauf aux endroits où une telle décharge est permise ou autorisée par la réglementation en vigueur. Ce principe de l'interdiction paraît cependant infléchi par le fait qu'il ne s'appliquerait que lorsqu'il s'agit d'importantes quantités nocives (« such harmful quantities »). La politique nationale de l'environnement de l'Agence Fédérale pour la protection de l'environnement, publiée en 1989, détaille en son point 3.6 les mesures à mettre en œuvre en matière de gestion des déchets.

Le Code de l'environnement de la Guinée quant à lui semble interdire l'immersion ou l'élimination par quelque procédé que ce soit des déchets, mais seulement dans les eaux continentales et les eaux maritimes sous juridiction guinéenne, comme si la décharge sur la terre ferme était autorisée. En tout état de cause l'immersion ou l'élimination en question n'est possible que sur autorisation spéciale délivrée par le service de l'environnement et sauf cas de force majeure entraînant une menace directe et certaine sur la sauvegarde de la vie humaine ou la sécurité d'un navire ou d'un aéronef (art. 65). L'article 67 dudit Code prévoit en outre la possibilité pour les autorités guinéennes de réglementer, et en cas de nécessité, d'interdire la fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente, de produits générateurs de déchets. Il en est de même de l'article 94 al. 1 de la loi algérienne du 8 février 1983.

Au Cameroun, la gestion des déchets fait l'objet d'une réglementation stricte depuis la période coloniale. Déjà, un arrêté du 1^{er} octobre 1937 fixant les règles d'hygiène et de salubrité à appliquer dans le territoire interdisait le dépôt des ordures ménagères ou des détritus sur la voie publique ainsi que sur les propriétés ou sur les terrains occupés à titre précaire ou innoccupés (art. 9). Ce texte réglementait en détail le dépôt, l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, mais était muet sur les autres types de déchets. Cet arrêté colonial reste formellement en vigueur de nos jours, aucun texte postérieur ne l'ayant modifié ou abrogé, même après l'indépendance. Quant aux déchets industriels, la législation camerounaise accusait un vide juridique en la matière, et ce vide n'a été partiellement comblé que par une circulaire prise par le ministre de la Santé en date du 20 août 1980 relative à la collecte, au transport et au traitement desdits déchets. En vertu de ce texte, les dépôts, déchargements ou déversements au hasard dans les lieux naturels (décharge brute), dans les cours d'eau ou sur les berges sont « strictement interdits » ²⁶.

^{26.} Voir Maurice KAMTO, « Gestion des déchets et problématique des sites comtaminés au Cameroun », Communication au Séminaire de Droit comparé sur le régime juridique des sites comtaminés, organisée par le CRIDEAU, Limoges, 18-19 Janvier 1994, paru aux Presses Universitaires de Limoges (PULIM), 1995.

B. Le principe de l'élimination

À ce principe d'interdiction souple s'ajoute le principe du traitement des déchets. L'article 90 de la loi algérienne stipule que toute personne physique ou morale « qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à produire des effets nocifs sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites ou les paysages, à polluer l'air ou les eaux, à engendrer des bruits et des odeurs et, d'une façon générale, à porter atteinte à la santé de l'homme et à l'environnement, est tenue d'en assurer ou d'en faire assurer l'élimination conformément aux dispositions de la présente loi dans des conditions propres à éviter lesdits effets ». Cette disposition est reprise intégralement à l'article 35 du Code de l'environnement du Togo qui, à bien des égards, est un placage pur et simple de la loi algérienne. En Guinée, les déchets doivent faire l'objet d'un traitement adéquat afin d'éliminer ou de réduire leurs effets nocifs sur la santé de l'homme, les ressources naturelles, la faune et la flore ou la qualité de l'environnement en général (art. 60 ordon, de 1987). L'administration procède d'office à l'élimination des déchets abandonnés, déposés ou traités en contravention des dispositions du Code de l'environnement et de la réglementation en vigueur, aux frais des contrevenants (art. 61). Au Congo, toute personne qui produit ou détient des déchets dans des conditions de nature à entraîner des effets néfastes sur le sol, la flore et la faune, à dégrader les sites et les atteintes à la santé de l'homme et à l'environnement est tenue d'en assurer l'élimination conformément à la réglementation en vigueur (art. 49 loi du 23 avril 1991). S'agissant plus particulièrement de déchets urbains, leur élimination doit être conçue de manière à favoriser la réutilisation des matériaux et de l'énergie (art. 50; voir aussi : art. 101 loi algérienne).

De façon générale, le non respect de l'un ou l'autre des deux principes sus-indiqués est puni d'une contravention dont le montant varie suivant le pays.

II. LES DÉCHETS DANGEREUX

Si certaines législations comme celle du Congo distinguent entre « déchets urbains » d'une part, et « déchets nucléaires et déchets industriels dangereux ou autres déchets de même nature » d'autre part, d'autres au contraire ne distinguent pas clairement entre les deux types de déchets (cas du Code de l'environnement du Togo par exemple), ou alors procèdent à une distinction entre déchets et substances nocives ou dangereuses, celles-ci englobant ce que l'on range généralement dans la catégorie des déchets dangereux (cas par exemple des législations guinéenne, algérienne, togolaise).

La loi camerounaise n°89/027 du 29 décembre 1989 considère comme tels « les matières contenant des substances inflammables, explosives, radioactives, toxiques présentant un danger pour la vie des personnes, des animaux, des plantes et pour l'environnement » (art. 2). On trouve une définition identique à l'article 47 de la loi zambienne n°12 de 1990 (*The Environmental Protection and Pollution Control Act*, 1990 Act n°12 of 1990).

Les deux principes d'interdiction et d'élimination s'appliquent également aux déchets dangereux, mais de façon plus draconienne. En effet, le principe d'interdiction s'y applique de façon absolue dans certains pays. Cependant que l'élimination est soumise à des règles bien plus strictes et plus contraignantes. Dans ce cas les infractions à la réglementation relative à ces types de déchets sont sévèrement punies.

A. Entre l'interdiction absolue et le contrôle du transfert

La plupart des pays africains n'ont légiféré en la matière qu'au cours des années récentes et en général postérieurement au « scandale des déchets » déversés sur le continent et à la Convention de Bâle.

La loi camerounaise de 1989 précitée est typique à cet égard. Elle interdit sans aucune dérogation possible, « l'introduction, la production, le stockage, la détention, le transport, le transit et le déversement sur le territoire national des déchets toxiques et/ou dangereux sous toutes leurs formes » (art. 1). Le Code de l'environnement du Togo est plus strict encore dans son énoncé. Son article 42 dispose : « Il est formellement interdit l'importation de déchets toxiques, nucléaires ou produits radioactifs ». Dans le même sens, la loi congolaise « interdit à toute personne physique ou morale, publique ou privée, d'importer ou de faire importer, de faciliter ou de tenter de faciliter l'implantation des déchets nucléaires et des déchets industriels dangereux ou autres déchets de même nature ». Les types de déchets ainsi visés sont déterminés par un décret pris en Conseil des ministres (art. 52). Pareillement, au terme l'article 56 de la loi zambienne, nul ne doit importer des déchets dangereux en Zambie. Inversement aucun déchet dangereux ne peut être exporté dans quelque pays sans l'autorisation du Conseil de l'environnement et l'accord du pays destinataire. De même, aucun déchet dangereux ne peut être transporté sur ou à travers le territoire de la Zambie sans une autorisation dudit Conseil.

La loi algérienne de 1983 ne contient pas de dispositions spécifiques sur les déchets dangereux ou toxiques. Elle traite plus spécifiquement de la radioactivité dans le chapitre III de son Titre IV qui fixe les principes généraux de protection contre ses effets ; elle traite aussi des substances chimiques dans le chapitre IV du même Titre qui procède à la réglementation de leur gestion. Il en est de même du Code de l'environnement de la Guinée au terme duquel la question des déchets dangereux ne peut être abordée qu'en tirant parti des dispositions du chapitre III consacré aux substances chimiques nocives ou dangereuses. L'article 75 du Code vise en effet lesdites substances qui, « en raison de leur toxicité, de leur radioactivité ou de leur concentration dans les chaînes biologiques, présentent ou sont susceptibles de présenter un danger pour l'homme, le milieu naturel ou son environnement ». Ce code, contrairement aux législations d'autres pays africains, précise que la production, l'importation ou l'évacuation de ces substances sur le territoire guinéen ne sont pas interdites mais seulement « soumises au contrôle et à la surveillance du service de l'environnement ». À cet égard, la législation guinéenne est en retrait non seulement par rapport aux autres législations africaines récentes comparables, mais encore par rapport aux deux principaux instruments juridiques internationaux que sont les conventions de Bâle et de Bamako.

La loi mauricienne de 1991 ne semble pas non plus poser clairement le principe de l'interdiction d'importation, d'introduction et de déversement dans l'Île de déchets dangereux. Non seulement elle laisse au ministre chargé de l'Environnement le pouvoir de déclarer une substance nocive ou dangereuse, mais encore il revient à celui-ci de prescrire des normes ou des critères pour les déchets dangereux afin d'assurer le contrôle de la pollution de l'environnement et de promouvoir la santé publique et le bien-être des populations (art. 37 para. 1,2 et 3). À cet égard le ministre pourrait prendre des mesures, d'une part pour le contrôle de l'importation, l'exportation, la collecte, le mouvement, le transport et le déversement de déchets dangereux, d'autre part, pour la gestion desdits déchets en particulier pour les sites de dépôt (art. 37, para 4).

B. Le principe de l'élimination

Il est admis que tout producteur de déchets dangereux ou autres déchets de même nature doit prendre toutes les mesures en vue de leur élimination.

La loi camerounaise de 1989 qui, de façon irréaliste, interdit absolument non seulement l'importation, l'introduction ou le transit de déchets dangereux en territoire camerounais mais aussi leur production, dispose que la juridiction saisie ordonnera à toute personne coupable de l'une de ces infractions « de les éliminer immédiatement et de restituer les lieux en leur état antérieur ». Elle pourra en outre ordonner la fermeture de l'établissement. La loi congolaise de 1991, quant à elle, demande à tout producteur de ce type de déchets de mettre tout en œuvre pour assurer ou améliorer la gestion écologiquement rationnelle de ceux-ci, appliquer de nouvelles techniques produisant peu de déchets, veiller au stockage et à l'élimination séparée desdits déchets (art. 53). Les sites ou installations d'élimination devront être agréés par l'administration chargée de l'environnement (art. 54).

Dans la majorité des cas, les législations nationales sont, soit laconiques, soit silencieuses sur la question des déchets dangereux, et ne disent pas grand chose à propos de l'élimination de ces déchets y compris de ceux produits localement.

C. Les sanctions

Dans les pays africains où il existe une réglementation de la gestion des déchets dangereux, les contrevenants à cette réglementation s'exposent à des sanctions particulièrement lourdes. À l'évidence, les législateurs africains ont entendu réagir avec fermeté à la suite du déversement de déchets dangereux dans plusieurs pays du continent en 1988. Le degré de fermeté varie cependant d'un pays à l'autre, allant crescendo des législations relativement modérées à celles que l'on pourrait qualifier d'extrémistes.

Adopté peu avant cette alerte qui concernait entre autres la Guinée, le Code de l'environnement de ce pays est sans doute parmi les plus modérés à ce sujet. Il punit d'une amende de 100 000 à 1 000 000 FG et d'une peine d'emprisonnement de 2 à 5 ans ou de l'une des deux peines seulement, toute personne qui contrevient aux dispositions relatives à la détention et l'utilisation de substances chimiques, nocives ou dangereuses (art. 111), notion qui englobe, on l'a dit, celle des déchets dangereux. Le montant maximum de ces peines peut être triplé en cas de récidive. Plus rudes apparaissent les sanctions prévues par les législations congolaise et nigeriane par exemple. Au Congo toute personne qui importe ou tente d'importer, facilite l'importation de déchets nucléaires, toxiques ou dangereux et d'autres déchets de même nature est punie d'une amende de 10 000 000 F CFA à 50 000 000 F CFA et d'une peine de 10 à 20 ans de réclusion, même si l'importation en cause a été suspendue ou si elle n'a manqué son aboutissement que par des circonstances indépendantes de la volonté de son auteur et de ses complices (art. 82). Par ailleurs, l'article 83 punit d'une amende de 3 000 000 F CFA à 50 000 000 F CFA et d'une peine privative de liberté de 5 à 10 ans ou de l'une des deux peines seulement, le producteur ou le gestionnaire des déchets, lorsqu'il est prouvé qu'il y a fraude dans les documents sur la nature véritable des déchets. Peuvent être situées au même niveau, les sanctions prévues en l'espèce par le décret fédéral n°58 relatif à l'Agence pour la protection de l'environnement du Nigeria. L'article 20-2 dudit décret condamne toute personne qui viole la réglementation sur la décharge des substances dangereuses à une amende n'excédant pas 100 000 nairas ou à une peine d'emprisonnement n'excédant pas 10 ans, ou aux deux peines à la fois. Lorsque l'infraction est le fait d'une personne morale, la condamnation est de 500 000 nairas assortie d'une

pénalité de 1 000 nairas pas jour au cas ou l'infraction persiste (art. 20-3). Parallèlement, l'individu qui représente cette personne morale sera reconnu coupable des infractions imputables à ladite personne morale et puni en conséquence, sauf s'il apporte la preuve que l'infraction a été commise en dehors de lui ou qu'il a tout mis en œuvre pour empêcher sa commission (art. 20-4).

Vers l'autre borne extrême dans cette gradation des sanctions vient le Code togolais de l'environnement de 1988. Il punit en son article 98 de la peine de réclusion perpétuelle ceux qui auront importé, acheté, vendu, transporté, entreposé ou stocké des déchets toxiques ou produits radioactifs dangereux pour l'environnement et provenant de l'étranger. La responsabilité incombe aux dirigeants de la société ou de l'entreprise si l'infraction a été commise dans le cadre de l'activité d'une personne morale. Toutefois, la peine est adoucie lorsque la personne physique, préposée ou non de la société ou de l'entreprise en cause, aura, sans être auteur ou complice, néanmoins concouru à l'infraction par négligence en raison des fonctions qu'elle assume dans la gestion, le contrôle ou la surveillance de cette activité. Elle sera punie d'une peine d'emprisonnement de 5 à 10 ans et d'une amende de 5 millions à 100 millions de F CFA.

Enfin, vient au sommet de la hiérarchie des sanctions dans ce domaine, la loi camerounaise de 1989. Elle frappe encore plus fort que le Code de l'environnement du Togo. En effet, elle punit « de la peine de mort, toute personne non autorisée qui procède à l'introduction, à la production, au stockage, à la détention, au transport, au transit, au déversement sur le territoire camerounais des déchets toxiques et/ou dangereux sous toutes leurs formes » (art. 4 al. 1). Ces infractions ne sont pas cumulatives, mais alternatives. À l'évidence, cette sanction « dégonfle » la loi par son manque de proportion et son caractère excessif ²⁷. Au regard du contexte fébrile dans lequel elle a été adoptée, elle avait manifestement une visée dissuasive vis-à-vis des trafiquants de déchets. Mais n'est-il pas à craindre qu'elle soit inopérante en pratique ? Son laconisme et sa trop grande sévérité montrent bien qu'il s'est agi d'un « coup de sang », d'une loi « réactionnelle » liée aux circonstances de son adoption. Cela explique sans doute que la réglementation même de la gestion des déchets n'ait pas été traitée de façon plus détaillée. L'article 4 al. 1 punit par ailleurs d'un emprisonnement de 5 à 10 ans et d'une amende de 5 millions de F CFA à 500 millions de F CFA « toute personne non autorisée qui ne procède pas à l'amélioration immédiate des déchets toxiques et/ou dangereux générés par son entreprise dans les conditions définies dans la présente loi et les textes réglementaires subséquents ». S'agissant de la responsabilité des personnes morales, la loi camerounaise reprend la formule du Code de l'environnement du Togo en mettant la responsabilité pénale sur la personne physique, préposée ou non qui, de par ses fonctions dans l'entreprise, a la charge de la gestion, de la surveillance ou du contrôle de l'activité de ladite personne morale.

Cette reconnaissance de la responsabilité pénale des personnes morales constitue assurément une innovation, la plupart des systèmes pénaux africains ignorant cette institution qu'ils découvrent ainsi et intègrent par le biais du droit de l'environnement.

^{27.} Voir nos analyses sur cette loi dans notre étude précitée

Chapitre 12

La lutte contre les nuisances

La notion de nuisance est aujourd'hui bien établie dans le langage juridique, et ce aussi bien dans la doctrine que dans la jurisprudence. Pourtant, elle apparaît à bien des égards comme étrangère à la culture juridique et sociale de l'Afrique traditionnelle, laquelle laisse à chaque membre de la collectivité le loisir d'apprécier par lui-même le niveau de nuisance qu'il peut imposer à ses voisins.

De façon générale, on entend par nuisance, « toute agression d'origine humaine contre le milieu physique ou biologique, naturel ou artificiel entourant l'homme » ¹ et causant un simple désagrément ou un véritable dommage à ce dernier. Ainsi entendue, la notion de nuisance a un contenu assez large. Dans certains pays, elle est abordée à travers la notion de « trouble de voisinage », notion résultant d'une construction prétorienne. Il en est ainsi par exemple, comme on le verra, de la jurisprudence camerounaise inspirée de la française qui intègre dans cette notion, entre autres, les activités d'une société de travaux publics qui entraînent la stagnation des eaux de pluie à l'entrée de la concession d'un particulier (Tribunal de Grande Instance de Yaoundé, 12 octobre 1983, Nkouendjin Yotnda c/ Société EXARCOS), les travaux d'aménagement effectués sur son terrain par un propriétaire et qui causent un « trouble de fait » à son voisin, une « agression matérielle contre la possession » (C.A de Yaoundé, 3 juin 1987, Nguema Mbo Samuel c/Anoukaha François); l'évacuation par deux entreprises industrielles vers la propriété d'un voisin de toutes les eaux recueillies sur leurs terrains et qui accroissent le volume initial des eaux et leur nocivité (Tribunal de Grande Instance de Douala, Jugement du 3 octobre 1983, Dimite Thomas c/ CICAM et GUINNESS-Cameroun), etc.

La notion de nuisance intègre plus généralement le phénomène de pollution, sans toutefois se réduire à celui-ci, car toute pollution n'est pas une nuisance pas plus que celle-ci n'est nécessairement une pollution ². Cette notion de pollution est du reste difficile à appréhender au regard de certaines législations qui ont tendance à la diluer. Ainsi, dans son exposé des motifs la loi sénégalaise n°83-05 du 28 janvier 1983 portant code de l'environnement l'étend au bruit en parlant de « pollution sonore » ³. Il en est de même de la *National Policy on the Environment* du Nigeria (elle parle de « *Noise pollution »*). Le terme et l'expression consacrés dans ce cas sont respectivement celui de « bruit » et celle de « nuisance acoustique » ou encore de « nuisance sonore ».

Est généralement perçue ou envisagée comme une nuisance, la pollution de l'air ou atmosphérique. On considère donc comme une première catégorie de nuisances, les nuisances acoustiques et atmosphériques (sect. 1). Suivent celles générées par les établissements classés (sect. 2) dont la police fut considérée à une époque comme « la pièce maîtresse de l'ordre publique

^{1.} Francis CABALLERO, Essai sur la notion juridique de nuisance, Préface de Jean RIVERO, Thèse, Paris, LGDI, 1981, p. 6.

^{2.} Ibid.

^{3.} Voir Journal Officiel de la République du Sénégal, 23 Avril 1983; p. 325.

écologique » ⁴, et enfin celles que génèrent certains produits impropres à la consommation qui parviennent aux consommateurs à la faveur d'un mauvais contrôle ou d'une absence de contrôle par les services compétents (sect. 3).

Section 1 : Les nuisances acoustiques et atmosphériques

Elles constituent les principales sources d'agression du milieu environnant, notamment dans les zones urbaines. Le bruit (I) et la pollution de l'air ainsi que les odeurs incommodantes (II) sont en effet de véritables sujets de préoccupation dans toutes les grandes cités africaines et donnent lieu à des réglementations parfois très détaillées et précises, mais très peu suivies en pratique.

I. LE BRUIT

Certaines législations africaines, à l'instar du Code de l'environnement du Togo, semblent introduire une distinction entre « bruits » et « nuisances ». C'est bien à tort car le bruit constitue, comme on l'a indiqué précédemment, une nuisance sonore ou acoustique. Les auteurs le définissent d'ailleurs comme toute sensation auditive désagréable, agressive ou gênante ou tout phénomène acoustique produisant cette sensation ⁵. L'article 66 de la loi zambienne de 1990 en donne une définition plus complète encore en l'appréhendant comme tout son indésirable, qui est intrinsèquement insupportable ou extrêmement désagréable, ou qui peut produire des effets défavorables sur les êtres humains, les animaux ou l'environnement.

Le régime juridique des bruits n'est cependant pas uniforme. Si pratiquement toutes les législations posent le principe de l'interdiction de certains types de bruit, elles s'en tiennent dans d'autres cas à la réglementation des activités sonores ou alors organisent les deux régimes à la fois. La réglementation en cette matière est assortie de sanctions.

A. Le régime de l'interdiction

Il s'applique à la fois aux bruits excessifs et aux bruits nuisibles pour la santé.

L'article 79 du Code de l'environnement de la Guinée résume bien le principe en la matière en énonçant l'interdiction des « émissions de bruits susceptibles de nuire à la santé de l'homme, de constituer une gêne excessive pour le voisinage ou de porter atteinte à l'environnement ». Il enjoint d'ailleurs aux personnes à l'origine de ces émissions de mettre en œuvre toutes les dispositions utiles pour les supprimer. En outre, il reconnaît à l'autorité ministérielle chargée de l'environnement, lorsque l'urgence le justifie, le pouvoir de prendre toute mesure exécutoire destinée d'office à faire cesser le trouble.

La loi algérienne relative à la protection de l'environnement a, quant à elle, une formulation moins directe du principe de l'interdiction. Elle exige simplement en son article 119 que les immeubles, établissements industriels, artisanaux ou agricoles et autres édifices, les animaux, les véhicules et autres objets mobiliers possédés ou détenus par toute personne physique ou

^{4.} F. CABALLERO, op. cit., p. 51.

^{5.} Michel PRIEUR, Droit de l'Environnement 2^e éd. op., p. 488. voir aussi, Jean LAMARQUE, Le droit contre le bruit, Paris, LGDJ, 1975, p. 13, et Michel DESPAX, Droit de l'environnement, p. 447.

morale soient construits, exploités ou utilisés de façon « à éviter l'émission de bruits suceptibles de causer une gêne excessive de nature à incommoder la population ou à nuire à sa santé ». Elle enjoint également les personnes sus-visées de mettre en œuvre toutes les dispositions utiles pour supprimer ces nuisances au cas où elles existeraient.

La loi congolaise sur la protection de l'environnement a sur ce point un régime plus détaillé. D'emblée, elle pose en l'article 60 du Titre 11 consacré aux nuisances sonores le principe de l'interdiction de « tout bruit causant une gêne pour le voisinage ou nuisible à la santé de l'homme ». Cette interdiction concerne-t-elle tout bruit causant quelque gêne que ce soit, que celle-ci soit excessive ou non? Il y a lieu de le penser, la loi ne donnant aucune indication contraire. Dans ce cas le principe de l'interdiction du bruit paraît général et absolu sous l'empire de cette législation, s'agissant au moins de ceux émis dans les places publiques. Si l'article 61 de la loi vise plus particulièrement les « bruits excessifs » c'est pour les interdire même à l'intérieur des propriétés, des habitations ou de leurs dépendances, lorsque ces bruits proviennent de phonographes, magnétophones, appareils de radiodiffusion et de télévision, haut-parleurs, instruments de musique, tirs d'artifice, pétards, armes à feu, travaux industriels, commerciaux ou ménagers. L'émission de tels bruits avec les appareils ou instruments précités peut cependant se faire avec l'autorisation de l'autorité compétente. La technique énumérative utilisée dans cet article 61 ne paraît toutefois pas très indiquée dans un domaine où les progrès technologiques semblent illimités; car il est aisé d'imaginer que peuvent être inventés demain des instruments sonores ou d'autres moyens d'émettre des bruits qui ne figurent pas sur cette liste conçue de façon limitative.

Sont également interdites sauf autorisation expresse de l'autorité compétente, les parades et musiques foraines (art. 69). En revanche, sont interdits « en toute circonstance » les bruits émanant d'appareils avertisseurs à sons rauques et stridents des véhicules automobiles ; des moteurs de véhicule dépourvus d'un dispositif silencieux efficace ; des sifflets, sirènes et appareils bruyants ; des tapages nocturnes (art. 68).

En Zambie, l'émission de bruit excédant les normes autorisées est interdite (art. 68, loi n°12 de 1990). Toutefois, l'inspection peut accorder par écrit une autorisation de déroger à ces normes sous certaines conditions qu'il lui revient de déterminer.

Le document sur la politique de l'environnement au Nigeria n'envisage pour sa part le principe de l'interdiction du bruit que de façon indirecte, à travers l'idée de création de zones tranquilles exemptes de bruits, spécialement dans les parcs de jeu, les réserves et les centres récréatifs.

Au Sénégal, l'article 55 du Code de l'environnement vise à la fois le régime de l'interdiction et celui de la réglementation : les bruits qui compromettent la santé publique et incommodent le voisinage sont interdits ou réglementés suivant les dispositions du Code et des réglements pris pour son application. Les cas et conditions dans lesquels sont interdits ou réglementés les bruits sont déterminés par décret pris sur proposition conjointe des ministres chargés respectivement de l'industrie, de l'environnement et le cas échéant, respectivement de la construction, des transports, de l'intérieur et de la santé publique.

B. Le régime de la réglementation

Certains types de bruits semblent tolérés, en tout cas réglementés dans toutes les législations. La loi algérienne prévoit précisément qu'un décret déterminera les cas et conditions dans lesquels doit être interdite ou réglementée l'émission des bruits ; les délais dans lesquels il doit être

satisfait à ces dispositions pour les immeubles, établissements, autres édifices, animaux, véhicules et autres objets mobiliers existants à la date de publication de chaque décret ; les cas et conditions dans lequels le ministre chargé de l'environnement doit, avant l'intervention de la décision judiciaire, prendre, en raison de l'urgence, toutes les mesures exécutoires destinées d'office à faire cesser le trouble.

En Guinée, un arrêté de l'autorité ministérielle chargée de l'environnement doit fixer les conditions d'application des interdictions prévues par le Code de l'environnement en matière de bruits, les plafonds de niveaux sonores autorisés ou standards en matière sonore, les délais dans lesquels il doit être satisfait aux prescriptions pour les immeubles, installations, véhicules et autres objets mobiliers existants au jour de publication de l'arrêté concerné. De même, il doit déterminer les cas et conditions permettant l'exécution d'office des mesures prévues dans ce domaine à l'article 79 du Code (art. 81).

Le Code de l'environnement du Togo donne au ministre chargé de l'environnement le pouvoir de réglementer également par des arrêtés pris conjointement avec le ministre chargé de l'industrie, la fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente des matériels bruyants enfin de prévenir les gênes excessives que pourraient provoquer le fonctionnement de ces matériels (art. 62). Ce pouvoir est partagé avec les autorités des collectivités locales. Ces autorités doivent prendre tout réglement utile concernant la circulation et les équipements des véhicules à moteur, les lieux publics et rassemblements de personnes, les machines et leur fonctionnement dans les agglomérations, la possession d'animaux, la production de fumée, l'utilisation des appareils récepteurs de radiodiffusion et de télévision et d'une manière générale les activités ou installations dans les agglomérations en vue de prévenir les atteintes à la tranquillité des habitants ainsi que le brouillage des ondes de radiodiffusion et de télévision. Les autorités locales compétentes pourront bénéficier, pour l'exercice de ces compétences, de l'assistance du ministère chargé de l'environnement (art. 63).

Particulièrement laconique sur ce problème des nuisances acoustiques, la loi mauricienne n°34 de 1991 sur la protection de l'environnement se contente d'évoquer les standards pour le bruit, et donne au ministre chargé de l'environnement compétence pour prescrire le niveau d'émission de bruit compatible avec la préservation et le maintien de la santé public et de l'environnement (art. 36).

Au Nigeria, l'Agence Fédérale pour la protection de l'environnement doit, en concertation avec les autorités compétentes : identifier les principales sources de bruit, les critères du bruit et les technologies permettant le contrôle de cette nuisance ; établir des programmes d'atténuation du bruit et des standards d'émission compatibles avec le maintien de la santé publique et le bien-être ; les critères du bruit seront déterminés en fonction des connaissances scientifiques dans ce domaine. En outre, l'Agence doit faire des recommandations pour le contrôle des bruits d'origine industriel, commercial, ou provenant des sports domestiques ou récréationnels, du transport et autres activités similaires.

En Zambie, il échoit également au Conseil de l'environnement d'édicter les procédures standards pour la mesure du bruit ; d'établir les niveaux sonores autorisés et les standards de construction des sites, engins, véhicules à moteurs, avions supersoniques, activités industrielles et commerciales ; de prendre les mesures appropriées pour assurer la réduction et le contrôle du bruit ; de mesurer le niveau du bruit à partir des sources d'émission sus-mentionnées et d'en adresser le détail aux propriétaires ou aux occupants des engins concernés ; de donner des conseils sur les mesures à prendre pour réduire le bruit. Les normes d'émission acoustique ainsi

que les zones protégées contre le bruit doivent être publiées au *Journal Officiel* quatre-vingt-dix jours au moins avant la date de leur prise d'effet.

Au Cameroun, la législation en vigueur ne prévoit pas un régime général du bruit. La réglementation relative à la prévention des atteintes sonores résulte, d'une part, du décret n°90/1483 du 9 novembre 1990 fixant les conditions et modalités d'exploitation des débits de boissons qui interdit, au terme de son article 14, l'ouverture ou le transfert à moins de 200 mètres à vol d'oiseau d'un hospice, d'un hôpital, d'un dispensaire, d'un établissement d'enseignement ou d'un édifice consacré au culte. Cette disposition qui vise en priorité à éloigner la consommation des boissons alcoolisées de ces lieux, peut être effectivement exploitée au titre de la prévention contre le bruit dans la mesure où les débits de boissons sont toujours au Cameroun, comme ailleurs en Afrique, des lieux particulièrement bruyants. La réglementation des heures d'ouverture et de fermeture de ces commerces de boissons peut d'ailleurs être exploitée dans le même sens : les ventes à emporter ouvrent de 6 heures à 21 heures, et les ventes à consommer sur place de 6 heures à 0 heures. Cette réglementation est sérieusement battue en brêche par une pratique anarchique largement tolérée par l'administration.

La réglementation du bruit peut, d'autre part, être déduite du pouvoir de police générale du maire, notamment en matière de sécurité et de salubrité publiques, tels qu'ils résultent de la loi n°74/23 du 5 décembre 1974 portant organisation communale modifiée par la loi n°77/2 du 13 juillet 1977. La théorie du trouble de voisinage déjà évoquée est également opérante dans ce domaine. Ainsi, la justice camerounaise a-t-elle condamné sur cette base, une entreprise dont les activités produisent un bruit insupportable pour les voisins (Ordonnance de référé du 10 juin 1985, Bitogol Paul Charles c/ La Scierie (E.G.P.A.)).

C. Les sanctions

Certaines législations prévoient des sanctions pénales précises et plus ou moins sévères pour les infractions à la réglementation du bruit et activités sonores. Parmi les législations sévères en cette matière, la loi algérienne de 1983 qui punit de 10 jours à 2 mois d'emprisonnement et d'une amende de 500 à 10 000 dinars algériens, ou de l'une de ces deux peines seulement, toute personne auteur des émissions de bruits au sens de ses articles 119 et 120 précités (art. 129). Se situe dans la même catégorie la loi congolaise du 23 avril 1991 qui punit d'une amende de 10 000 à 500 000 F CFA et d'une peine privative de liberté de 2 jours à 1 mois, quiconque émet délibérement du bruit en contravention à la réglementation en vigueur (art. 85).

Bien plus clément en revanche est le Code guinéen de l'environnement qui prévoit dans ce cas seulement une amende de 10 000 à 100 000 FG (art. 112) sans aucune peine privative de liberté. Il en est de même du Code sénégalais de l'environnement : il punit d'une amende de 3 000 à 300 000 F CFA prononçable par le tribunal, toute infraction aux dispositons relatives à la réglementation du bruit (art.59). Le contrôle et la constatation des infractions prévues en cette matière sont effectués par les officiers de police judiciaire et les agents assermentés astreints au secret professionnel dans les conditions et sous les sanctions prévues au code pénal. Ces infractions sont constatées sur procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire.

Dans tous les cas, et comme il est généralement de régle en matière pénale, la sanction prononcée peut être doublée en cas de récidive.

Le bruit est ainsi devenu un véritable sujet de préoccupation en Afrique, au même titre que dans les pays développés où il fait partie, avec la pollution, des principales nuisances liées à l'industrialisation. La réglementation de cette nuisance est la bienvenue dans un environnement

où le respect de la tranquillité des voisins est largement ignoré, où la ville est un carnaval permanent avec son concert cacophonique, et où une croissance urbaine vertigineuse accroît singulièrement ce type de nuisance.

II. LA POLLUTION DE L'AIR ET LES ODEURS INCOMMODANTES

Comme le bruit, la pollution atmosphérique et les odeurs incommodantes sont des nuisances largement répandues en Afrique, mais très tolérées à la fois par les populations qui les acceptent par accoutumance ou par résignation, et par les pouvoirs publics ; ces derniers en font une préoccupation secondaire derrière d'autres problèmes écologiques beaucoup plus graves et plus urgents, et surtout faute de moyens pour y faire face, la pollution et les odeurs résultant d'autres situations, produits ou activités écologiquement préjudiciables tels que les déchets, le transport, le défaut d'assainissement, etc.

Pollution atmosphérique et odeurs incommodantes ne vont pas toujours de pair, mais elles ne manquent pas de lien entre elles, la pollution étant généralement une source importante des odeurs désagréables.

A. La pollution de l'air

C'est un type particulier de pollution, différente de la pollution des eaux continentales et de la pollution marine. Elle appelle une réglementation spécifique, l'expérience ayant montré, dans certains pays, l'inadaptation dans ce domaine des solutions appliquées aux pollutions de l'eau ⁶. C'est donc à jute titre que certaines législations africaines examinées en distinguent la réglementation de celle des autres types de pollution.

Toutefois il n'en est pas ainsi de toutes ces législations. Le Code de l'environnement du Togo traite ensemble, dans des dispositions communes, les « rejets dans l'atmosphère, dans les eaux et dans les sols » (section IV du Code, art. 43 à 50). La réglementation de ces rejets incombe au ministre chargé de l'environnement. Celui-ci établira une liste des substances, fumées, poussières, vapeurs, gaz ou liquides et de toute matière dont le rejet dans l'atmosphère, les eaux à la surface du sol et dans le sous-sol sera interdit ou soumis à autorisation préalable. Les rejets non interdits ou non soumis à autorisation sont libres, sous réserve que les conditions dans lesquelles ils sont effectués, la nature et les quantités des matières rejetées ne soient pas susceptibles notamment : d'altérer la couleur, l'odeur, la température et les qualités des milieux récepteurs concernés; de nuire aux animaux et végétaux, à leur alimentation, à leur reproduction et à la saveur de leur chair ; de porter atteinte aux ressources alimentaires et à la santé humaine. Afin d'assurer la protection de l'atmosphère et des eaux, le ministère chargé de l'environnement pourra réglementer l'utilisation et les caractéristiques techniques de moteurs, installations de combustion fixes ou mobiles et de carburants. De même, il pourra interdire ou limiter la fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente de ces matériels, ainsi que des produits dans la fabrication desquels entreraient des déchets toxiques, nucléaires ou des produits radioactifs. Les autorisations de rejet sont établies à titre personnel par des autorités dûment investies par le ministre chargé de l'environnement, et doivent comporter : la dénomination des matières dont le rejet est autorisé, le lieu du rejet, leur quantité globale, leurs quantités par unité de temps et

^{6.} C'est ce qu'indique M. DESPAX dans le cas de la France par ex.; voir son Droit de l'Environnement, p. 442.

de surface ainsi que toutes les prescriptions techniques nécessaires. Elles peuvent être suspendues par le ministre compétent en cas de menace d'atteinte aux milieux récepteurs concernés, aux êtres vivants, à l'alimentation et à la santé humaine.

Les autres législations, soit sont silencieuses (Congo, Guinée, Cameroun par ex.), soit consacrent des dispositions spécifiques à la pollution atmosphérique, soit encore traitent ensemble la pollution de l'air et les odeurs incommodantes (cas du Sénégal par ex.). Ainsi, l'article 48 du Code sénégalais de l'environnement soumet aux dispositions dudit Code et de la réglementation en vigueur aussi bien les pollutions de l'atmosphère que les odeurs incommodantes pour la population ou de nature à compromettre la santé ou la sécurité publiques, à nuire à la production agricole, à la conservation des constructions et monuments ou au caractère des sites. La réglementation de ces nuisances est faite par décrets pris sur la proposition du ministre chargé de l'environnement après avis du ministre de l'industrie et, le cas échéant, des ministres chargés respectivement de la construction, des transports, de la santé publique et de l'intérieur.

Au Nigeria, l'Agence Fédérale pour la protection de l'environnement a compétence pour prescrire les normes standards pour la protection de la qualité de l'air en vue de promouvoir la santé publique et le bien-être, ainsi que la capacité productive de l'homme, de l'animal ou la vie des végétaux. Ces normes standards devront déterminer la qualité minimum de l'air ; le contrôle de la concentration des substances dans l'air qui pourraient, séparément ou par combinaison, causer des dommages ou détériorer la propriété ainsi que la santé de l'être humain, de l'animal ou des végétaux ; les contrôles de la pollution atmosphérique d'origine énergétique et industriel, y compris la pollution par les aéronefs et autres véhicules à auto-propulsion ; les normes standards applicables à l'émission à partir de sources mobiles qui causent la pollution de l'air ou y contribuent, ou qui constituent un danger pour la santé publique et le bien-être (art. 17).

Dans le même sens et dans une formulation identique à celle de ce décret nigerian de 1988, la loi mauricienne de 1988 charge le ministre de l'Environnement d'établir les critères, les spécifications et les normes standards pour protéger la santé publique ou le bien-être et le développement normal ainsi que la capacité productive des personnes, des animaux et la vie végétale (art. 35). La suite de cet article reprend *in extenso*, les dispositions précisées de l'article 17.

Aux termes de l'article 11 de la loi libyenne n°7 de 1982 relative à la protection de l'environnement, aucune installation ou usine émettant des polluants atmosphériques ne peut enfreindre les réglements et normes techniques édictés pour l'application de ladite loi. Ceci s'applique également aux navires mouillant ou attendant d'entrer dans un quelconque port du pays, mais ne vaut pas pour les usines, installations et établissements industriels en cours de construction au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi ou susceptibles d'être installés à une date ultérieure, sous réserve que la période d'exemption ne dépasse pas six mois à compter de la date à laquelle ils entrent officiellement en service. L'article 12 fait obligation aux installations, usines ou établissements industriels émettant des polluants atmosphériques de tenir et de soumettre au Centre des registres sur le type, la composition et la quantité de polluants émis.

Le Centre peut, le cas échéant, ordonner à toute usine, toute installation ou tout établissement industriel de modifier sa structure, son mode de fonctionnement, ses procédés d'élimination des polluants atmosphériques ou le type de carburant utilisé. Il peut également ordonner la fermeture de tels établissements pour une période qu'il déterminera s'il s'avère que la quantité de polluants atmosphériques émis constitue une infraction aux normes et réglements pertinents et que la poursuite de telles émissions mettrait en danger la santé publique ou engendrerait une pollution de l'environnement (art. 17). Aux termes de l'article 14, toute installation industrielle dont le fonctionnement pourrait provoquer un accident ou un cas de force majeure susceptible d'entraî-

ner l'émission d'une grande quantité de polluants atmosphériques doit, lorsqu'un tel accident ou cas de force majeure survient, prendre immédiatement des mesures afin de rétablir le fonctionnement normal de l'installation industrielle, dans les conditions qui existaient avant l'événement. S'il est établi que l'événement risque de mettre en danger la santé publique ou d'engendrer une pollution de l'environnement dans le voisinage de l'usine ou de l'installation, le Centre peut ordonner que l'installation concernée prenne des mesures immédiates aux fins de prévenir l'extension des dommages dus à l'événement.

L'article 16 dispose que, dans le cas où le transport de matières pourrait entraîner l'émission de poussières, de fines particules ou de fumées dans l'air et provoquer ainsi une pollution de l'environnement et une atteinte à la santé publique, un tel transport doit être interdit à moins que lesdites matières ne soient enfermées dans un emballage de sécurité. Les matières organiques volatiles, les solvants et les acides ne doivent pas être laissés dans des conditions susceptibles de provoquer une pollution de l'air, ils doivent être enfermés dans des emballages de sécurité aux fins de prévenir toute fuite dans l'atmosphère. De telles substances doivent être éliminées conformément aux conditions et réglements techniques édictés par le Centre. Aux termes de l'article 17, les véhicules à moteur ne peuvent être utilisés dans le pays que s'ils ont satisfait aux essais de qualité portant sur la combustion interne et le carburant, tels qu'effectués par les autorités compétentes conformément aux normes prescrites par le Centre. L'article 18 fait obligation aux organisations produisant et/ou commercialisant du carburant pour véhicules à moteur de satisfaire aux spécifications édictées par le Centre. Ce dernier, ou son représentant agréé, est habilité à vérifier la pollution de l'air sur la voie publique ainsi que dans les zones où une telle pollution est susceptible d'être importante.

La loi zambienne de 1990 donne une compétence similaire au Conseil de l'environnement qu'elle institue. Ce Conseil doit par ailleurs : identifier les domaines de recherche et initier ou financer la recherche sur les effets des pollutions atmosphériques sur les êtres humains, l'environnement, notamment la flore et la faune ; ordonner ou mener des investigations sur les cas de pollution réels ou suspectés, y compris la collecte des données ; initier et encourager la coopération internationale relativement à la pollution atmosphérique en particulier avec les pays voisins (art. 36). Le Conseil peut, avec l'approbation du ministre chargé de l'environnement, déclarer tout zone ou aire placée sous contrôle à l'intérieur de laquelle il peut prescrire avec l'approbation du ministre des seuils standards d'émission d'origine industrielle ou commerciale, ou provenant de liquides inflammables ou de fuels solides (art. 37). Le Conseil doit préciser lorsqu'il établit des standards de rejets dans l'air, d'une part, le taux d'émission, de concentration et la nature des polluants à rejeter, d'autre part, les meilleures technologies disponibles pour le contrôle des polluants pendant le processus de rejet. Les standards déterminés par le Conseil doivent être publiés au Journal Officiel de la Zambie. Toute émission de substances causant la pollution en contravention des normes standards en la matière prescrites par le Conseil est interdite. Le contrôle des émissions est assuré par l'inspection de l'environnement créée à la partie XI de la loi ; cette inspection a également compétence pour délivrer la licence au promoteur d'une nouvelle installation industrielle ou à une personne qui se propose de développer un nouveau procédé industriel susceptible de causer la pollution de l'air.

B. Les odeurs incommodantes

Une odeur incommodante est, comme le bruit, une sensation désagréable, gênante qui indispose les personnes humaines mais aussi les animaux, voire les végétaux, et qui en tout état de cause est de nature à porter atteinte à la santé publique et surtout au bien-être.

Le problème des odeurs incommodantes est sérieux et réellement préoccupant dans la plupart des métropoles africaines, en particulier celles qui sont situées dans les estuaires ou zones lagunaires ou marécageuses du littoral telles que Abidjan, Lagos, Douala pour ne citer que quelques exemples saillants. De façon générale, sont concernées toutes les villes où les systèmes de traitement ou d'évacuation des eaux usées ne sont pas fonctionnels et celles où la prosmiscuité due à une urbanisation anarchique et non maîtrisée transforme tous les bas-fonds réputés non aedificandi en déversoirs des déchets solides et liquides.

Le Code de l'environnement de la Guinée interdit l'émission des odeurs qui, par leur concentration ou leur nature, s'avèrent particulièrement incommodantes pour l'homme (art. 80). Dans le même sens, la loi congolaise de 1991 interdit le dépôt ou l'abandon de déchets dans des conditions susceptibles de développer des odeurs ou autres nuisances incommodantes (art. 48). Le Code sénégalais de l'environnement réglemente, on l'a vu, à travers des dispositions communes, la pollution de l'air et des odeurs incommodantes, et prévoit par ailleurs des sanctions pécuniaires d'un montant de 1 000 000 à 1 800 000 F CFA prononçables par le tribunal en cas de non-exécution dans le délai prescrit par cette institution pour se conformer à la réglementation en vigueur. La loi malgache de 1991 donne au ministre chargé de l'environnement attribution pour prescrire les standards pour les odeurs tels qu'ils soient compatibles avec le maintien de la santé publique et de l'environnement (art. 40).

La plupart des autres législations environnementales africaines n'abordent pas ce problème des odeurs incommodantes de façon spécifique. La réglementation des établissements classés permet de pallier à cette lacune, mais en partie seulement.

Section 2 : Les installations classées

La réglementation des établissements classés participe du souci fort ancien de lutter contre les nuisances industrielles ou la présence d'établissements bruyants ou polluants en milieu urbain, en particulier dans les zones d'habitation. Le souci apparaît très tôt dans la législation française par exemple où l'on relève, dès le XIV^e siècle, divers textes réglementant notamment l'écoulement des eaux polluées et l'usage du feu par l'industrie et l'artisanat ⁷. Mais c'est la loi du 19 décembre 1917 qui consacre expressément pour la première fois cette notion en droit français.

Cette législation fut introduite ou transposée dans les possessions françaises d'Afrique pendant la période coloniale, à l'instar du Sénégal où la loi de 1917 était applicable jusqu'en 1983 ou du Cameroun où elle fut transposée par le décret du 24 octobre 1930. La loi du 19 décembre 1917 s'étant révélée insatisfaisante à l'épreuve des faits, elle fut abandonnée en France : elle laissait en dehors de son champ d'application ratione materiae les entreprises agricoles qui pourtant ne sont pas moins polluantes et les entreprises publiques dont certaines sont, de par la nature de leurs activités, tout aussi dangereuses pour l'environnement ⁸. Ainsi, alors que cette loi était remplacée dans son pays d'origine par celle du 19 juillet 1976 « sur les installations classées pour la protection de l'environnement », elle continuait de s'appliquer dans les ex-colonies jusqu'à une date récente. Encore ces textes des coloniaux continuent-ils de s'appliquer dans certains pays tels que la Côte-d'Ivoire (D. du 20 oct. 1926, Arrêté général du 28 avril 1927, arrêté

^{7.} Ibid. p. 25.

^{8.} Ibid.

local n°3270 du 20 décembre 1932) ou le Bénin par exemple. On ne trouve pas du reste d'équivalent de cette notion dans les législations des pays africains non francophones.

La terminologie quant à elle est variable. Si certaines législations ont conservé les expressions anciennes d'« établissements classés » ou d'« établissements dangereux, insalubres ou incommodes », d'autres, à l'instar des codes de l'environnement du Togo et de la Guinée, et de la loi algérienne, emploient l'expression « installations classées » contenue dans la loi française de juillet 1976. Le Code de l'environnement de la Guinée, quant à lui, parle des « installations classées et des établissements classés », ce qui laisse penser qu'il fait une distinction entre les deux. Or une telle distinction n'apparaît nullement à la lecture des dispositions consacrées à ces notions. Autrement dit, les deux termes doivent être considérés comme ayant en gros un contenu identique, même si la notion d'installation classée apparaît plus large que celle d'établissement classé.

Sont considérées comme installations classées où établissements dangereux, insalubres ou incommodes, au terme des législations examinées, les établissements présentant des causes de danger ou des inconvénients, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, soit pour l'agricultre ou la pêche (art. 1 D. n°76-372 du 2 septembre 1976 portant réglementation desdits établissements au Cameroun). Certaines législations mentionnent explicitement parmi ces établissements les usines, ateliers, dépôts, chantiers (art. 1 code de l'environnement du Sénégal). À ceci la loi algérienne de 1983 ajoute les carrières (art. 74), cependant que le décret du 20 octobre 1926 toujours en vigueur en Côte-d'Ivoire y ajoute les manufactures, les magasins, les établissements industriels et commerciaux (art. 1). Au demeurant, l'article 1^{er} précité du décret camerounais du 2 septembre 1976 précise que le terme « établissement » désigne aussi bien les établissements industriels que les établissments commerciaux classés comme dangereux, insalubres ou incommodes.

Par ailleurs, la loi algérienne soumet aussi à la réglementation des installations classées, les installations qui peuvent également présenter des dangers ou des inconvénients pour la conservation des sites et monuments.

L'ouverture des installations ou établissements est soumise à une réglementation précise (I) et leur fonctionnement fait l'objet d'un contrôle assorti de sanctions en cas de non respect des exigences prévues par les textes applicables en la matière (II).

I. L'OUVERTURE

Les conditions d'ouverture des établissements classés varient en fonction de la catégorie à laquelle ils appartiennent. Les législations-cadres telles que la loi algérienne de 1983 sur la protection de l'environnement, les codes de l'environnement du Togo et de la Guinée, ne procèdent pas à une division desdits établissements en catégories ; elles s'en tiennent à l'énoncé des principes en la matière. En revanche, là où ils existent, les textes spécifiques relatifs à la réglementation de ces établissements introduisent une différenciation entre eux.

Ainsi, en des termes parfaitement identiques, le décret n°76-372 du 2 septembre 1976 portant réglementation des établissements dangereux, insalubres ou incommodes au Cameroun et le décret (organique) du 20 octobre 1926 réglementant lesdits établissements en Côte-d'Ivoire distinguent entre trois catégories d'établissements classés: la première classe comprend les établissements qui doivent être éloignés des habitations (art. 3 D de 1926 Côte-d'Ivoire) et, ajoute le décret camerounais précité, qui ne peuvent être installés dans une zone d'habitation prévue dans un plan d'urbanisme (art. 2); la deuxième classe comprend ceux dont le rappro-

chement des habitations ne peut être autorisée qu'à la condition que des mesures soient prises pour prévenir les dangers ou incommodités indiqués précédemment; la troisième catégorie enfin, comprend les établissements qui ne présentant pas d'inconvénients grave pour le voisinage ou pour la santé publique, sont seulement soumis à des prescriptions générales édictées dans l'intérêt du voisinage ou de la santé publique pour tous établissements similaires.

Le Code de l'environnement du Sénégal, qui consacre la moitié de ses dispositions (32 articles sur 64) à ces établissements classés, les divise pour sa part en deux classes seulement : la première classe comprend les établissements dont l'exploitation ne peut être autorisée qu'à condition que des mesures soient prises pour prévenir les dangers ou les inconvenients liés aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, l'autorisation pouvant être subordonnée notamment à leur éloignement des habitations, des établissements recevant du public, d'un cours d'eau, de la mer, d'une voie de communication, d'un captage d'eau ou des zones destinées à l'habitation; il s'agit en gros des établissements du même type que ceux des premières classes au Cameroun et en Côte-d'Ivoire. Le seconde classe sénégalaise, quant à elle, correspond aux troisièmes classes camerounaise et ivoirienne. Le Code de l'environnement de la Guinée et le décret n°200/PRG/SGG du 8 novembre 1992 portant régime juridique des installations classées pour la protection de l'environnement dans ce pays s'en tiennent également à ce diptyque (cf. notam. art. 70 et 71 du code de l'environnement). C'est donc la deuxième classe prévue par les réglementations du Cameroun et de la Côte-d'Ivoire qui n'existe pas dans les législations sénégalaise et guinéenne ⁹. Cette différence n'est pas négligeable du point de vue de la réglementation de l'ouverture des établissements classés. Alors que le Code sénégalais ne prévoit qu'un seul régime d'ouverture, celui de l'autorisation, toutes les autres législations étudiées, qu'il s'agisse des textes fixant le cadre juridique général pour la protection de l'environnement (Algérie, Togo, Guinée par exemple) ou des textes spécifiques aux établissements classés (Cameroun, Côte-d'Ivoire par exemple), instituent deux régimes distincts en la matière : le régime de l'autorisation d'une part, et celui de la déclaration d'autre part.

A. Le régime de l'autorisation

De façon générale, les établissements de première et de deuxième classe sont — y compris au Sénégal — sousmis à autorisation. L'autorité habilitée à délivrer cette autorisation varie suivant le pays : ministre chargé de la protection de l'environnement, wali ou président de l'Assemblée populaire en Algérie (art. 76 loi de 1983) ; ministre chargé des établissements dangereux, insalubres ou incommodes au Cameroun (art. 3 D. de 1976), ministre chargé de l'industrie, des petites et moyennes entreprises et de l'environnement en Guinée (art. 72 du Code) et au Sénégal (art. 5 du code) ; ministre chargé de l'environnement au Togo (art. 66 et 70). Le décret colonial de 1926 toujours applicable en Côte-d'Ivoire parle du Lieutenant-Gouverneur, mais il va s'en dire que les attributions de ce dernier en la matière échoient désormais au(x) ministre(s) chargé(s) des installations classées.

L'autorisation est accordée au terme d'une procédure minutieuse et, en tout état de cause, les actes d'autorisation ou de refus d'autorisation peuvent donner lieu à contentieux.

^{9.} Dans tous les cas un texte particulier pris par le(s) ministre(s) chargé(s) des intallations classées fixe la nomenclature technique des dites installations (v. par ex. l'arrêté conjoint n° 93/89993-PRG/SGG du 11 octobre 1993 en Guinée).

1. LA PROCÉDURE D'AUTORISATION

Elle est quasi identique dans toutes les législations étudiées. Au départ, l'autorisation d'ouverture d'un établissement de première ou de deuxième classe fait l'objet d'une demande par l'intéressé 10. La demande fait l'objet d'une enquête de commodo et incommodo, d'une durée variable selon les législations et selon la catégorie de l'établissement, ordonnée par le ministre compétent. L'ouverture de cette enquête est annoncée, par les soins du maire de la commune du lieu, par des affiches et un avis inséré au Journal officiel et dans la presse locale ; le décret ivoirien de 1926 y ajoutait une publication à son de caisse dans la commune ou le cercle, le jour de l'ouverture des opérations (art. 7-2). Au Cameroun, l'enquête est menée par un commissaire enquêteur, assisté du responsable du service d'hygiène publique du lieu où se déroule l'enquête, qui examine la situation sanitaire de l'établissement, notamment les aspects relatifs à l'alimentation en eau, l'évacuation des eaux usées, le mode de traitement des rejets et les lieux de versement des effluents liquides et des déchets solides (art. 5 D. n°76-372). L'enquête est, pour ainsi dire, contraditoire, dans la mesure où l'industriel ou son mandataire est appelé à produire un mémoire en réponse aux observations tant écrites qu'orales du commissaire enquêteur. Au Togo, la procédure de délivrance des autorisations comporte une étude d'impact, une étude des risques d'accident et des moyens à mettre en œuvre pour prévenir ceux-ci et les circonscrire, la consultation des autorités de la commune, de la préfecture territorialement compétentes, et le cas échéant des communes et préfectures limitrophes ainsi que des services ministériels intéressés (art. 70 du Code). En Guinée, les conditions de mise en œuvre de l'autorisation, le détail des procédures de mise en œuvre de l'autorisation, le détail des procédures d'enquête de commodo et incommodo propres aux autorisations d'ouverture sont fixés par le décret du 8 novembre 1992 précité.

L'autorisation est accordée au terme de la procédure d'enquête sous réserve des droits des tiers. Le décret camerounais n°76-372 (art. 6) et celui de 1926 applicable en Côte-d'Ivoire (art. 11) disposent que des arrêtés complémentaires pris dans les mêmes formes et soumis aux mêmes conditions de publication que les arrêtés d'autorisation peuvent imposer ultérieurement toutes les mesures que la sauvegarde de l'hygiène, la salubrité, et la santé publique ainsi que la préservation de l'environnement en général rendent nécessaire ou atténuer celles des prescriptions primitives dont le maintien n'est plus justifié.

2. LE CONTENTIEUX DE L'AUTORISATION

C'est un contentieux administratif. Il concerne les arrêtés d'autorisation ou de refus d'autorisation, de refus de surseoir à la délivrance d'autorisation ou d'ajournement à statuer, ceux imposant des conditions nouvelles ou portant atténuation des prescriptions déjà édictées : ces actes peuvent être déférés devant la juridiction administrative compétente conformément aux textes en vigueur (art. 14 D. de 1926 ; art 8 D. camerounais n°76-372).

Ce contentieux peut être engagé, soit par les établissements intéressés à compter du jour de la notification des arrêtés litigieux à eux-mêmes ou à leurs mandataires, soit par des tiers, en raison des dangers ou des inconvenients que le fonctionnement de l'établissement présente pour le voisinage. Sont toutefois irrecevables, les tiers qui n'ont acquis des immeubles, n'ont pris le bail ou n'ont élevé des constructions dans le voisinage d'un établissement classé que postérieurement à l'affichage et la publication de l'arrêté autorisant l'ouverture de cet établissement ou atténuant les prescriptions primitivement imposées.

^{10.} Un texte particulier précise les pièces à fournir dans la demande d'autorisation : voir par ex. l'art. 1 de l'arrêté n° 17 du 21. octobre 1976 déterminant les conditions d'application du décret n° 76-372 du 2 septembre 1976.

En tout état de cause, l'autorisation d'ouverture d'un établissement a une durée de validité limitée. En général, ce délai est de deux ans au moins. Passé ce délai, elle cesse de produire son effet, sauf cas de force majeure.

B. Le régime de la déclaration

Il s'applique aux établissements de la troisième classe dans les législations qui distinguent trois catégories d'établissements classés. La déclaration est adressée au ministre chargé des installations classées qui en donne récépissé. Copie de cette déclaration ainsi que le texte des prescriptions générales fixées par arrêté du ministre compétent sont adressés par le déclarant au chef de la circonscription administrative, qui peut les commniquer à toute personne intéressée.

La réglementation (cf. Cameroun, Côte-d'Ivoire par exemple) protège aussi bien les intérêts des déclarants (ou des établissements) que ceux de leurs voisins. D'un côté, en effet, les établissements soumis à déclaration peuvent, sur présentation motivée adressée au ministre compétent, obtenir la suppression ou l'atténuation de quelques-unes des prescriptions auxquelles ils sont soumis. De l'autre, toute personne qui estime que les intérêts du voisinage ne sont pas garanties par l'exécution des prescriptions générales sus-visées contre les inconvénients inhérents à l'exploitation d'un établissement de la troisième classe, ou sont compromis par la suppression ou l'atténuation d'une ou plusieurs de ces prescriptions obtenue par l'industriel, peut également saisir le ministre compétent qui instruit l'affaire et peut, s'y a lieu, soit imposer à l'industriel des prescriptions additionnelles, soit rétablir les prescriptions primitives.

L'arrêté du ministre peut faire l'objet d'un recours contentieux devant la juridiction administrative par l'industriel ou les tiers intéressés selon le cas. La déclaration ne produit des effets continus que si l'établissement ouvert sous ce régime fonctionne de façon ininterrompue : tout établissement classé, ouvert après déclaration, qui cesse d'être exploité pendant plus de deux années consécutives doit, pour reprendre ses activités, faire une nouvelle déclaration dans les formes prévues par la réglementation, le corps de contrôle des installations classées étant chargé de veiller au respect de cette dernière.

II. CONTRÔLE ET SANCTIONS

Après son entrée en fonctionnement, l'établissement classé fait l'objet d'un contrôle régulier afin de s'assurer qu'il remplit constamment les conditions d'hygiène, de salubrité et de sécurité nécessaires à la protection de la santé publique et de l'environnement. La réglementation de ces établissements est assortie de sanctions plus ou moins sévères dans toutes les législations examinées.

A. Le contrôle

Il est assuré par le corps d'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, sous l'autorité du ministre chargé desdits établissements, par des inspecteurs des établissements classés désignés par celui-ci. Ces inspecteurs ainsi que les personnes chargées d'expertise sont assermentés et astreints au secret professionnel dans des conditions et sous des sanctions prévues au Code pénal; ils peuvent inspecter les établissements soumis à leur surveillance chaque fois que cela est nécessaire (Algérie : art.86 loi de 1983; Togo : art. 89 du Code de l'environnement; Cameroun : art. 14 et 15 D. 1976; Côte-d'Ivoire : art. 21 D. 1926;

Sénégal: art. 14 et Code de l'environnement), les frais d'inspection étant à la charge des établissements inspectés.

B. Les sanctions

Les législations étudiées font une distinction implicite (Cameroun, Côte-d'Ivoire, Guinée) ou explicite (Sénégal) entre sanctions administratives et sanctions pénales.

1. LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Selon le Code sénégalais de l'environnement (art. 26), lorsqu'un inspecteur d'établissements classés ou un expert désigné par le ministre compétent a constaté l'inobservation des conditions imposées à l'exploitant ou l'inexactitude des déclarations de celui-ci sur la nature, la qualité, la toxicité des résidus de l'établissement ou l'insuffisance des modes de traitement ou d'élimination prévus par l'exploitant, les autorités ministérielles compétentes mettent en demeure ce dernier de satisfaire ces conditions dans un délai déterminé. Si à l'expiration du délai qui lui est imparti pour l'exécution, l'exploitant n'a pas obtempéré à cette injonction, le ministre chargé de l'Environnement et celui chargé de l'Industrie peuvent, par arrêté conjoint, charger le Gouvernement de région, soit de faire procéder d'office, aux frais de l'exploitant, à l'exécution des mesures prescrites, soit d'obliger l'exploitant à consigner entre les mains d'un comptable public une somme correspondant au montant des travaux à réaliser, laquelle sera restituée à l'intéressé au fur et à mesure de l'exécution des travaux. On retrouve exactement les mêmes dispositions à l'article 87 de la loi algérienne de 1983 qui y ajoute la possibilité de suspendre, par arrêté, le fonctionnement de l'installation jusqu'à l'exécution des conditions imposées, après information, le cas échéant, du ministre de tutelle.

Par ailleurs, l'exploitation d'un établissement classé sans l'autorisation requise par la loi entraîne, soit une décision d'arrêt de son fonctionnement prise par les autorités ministérielles compétentes, soit l'exigence par celles-ci de la régularisation de la situation par une demande d'autorisation. Les ministres compétents peuvent également faire procéder par le Gouverneur de région, en cas de nécessité, à l'apposition de scellés si un établissement dont la suspension du fonctionnement ou la fermeture a été ordonnée en application des dispositions du code, continue d'être exploité.

Au Cameroun, en Côte-d'Ivoire, en Guinée, lorsque l'exploitation d'un établissement non compris dans la momenclature des établissements classés présente des dangers ou des inconvénients graves, soit pour la sécurité, la salubrité ou la commodité du voisinage, soit pour la santé publique, l'autorité chargée des établissements dangereux, insalubres ou incommodes peut mettre l'industriel en demeure de prendre les mesures nécessaires pour faire disparaître les dangers ou les inconvénients dûment constatés. Faute pour l'industriel de se conformer, dans le délai imparti, à cette injonction, l'autorité chargée des établissements classés peut suspendre le fonctionnement de l'établissement jusqu'à l'intervention, le cas échéant, de l'arrêté de classement des établissements prévu par la réglementation (Cameroun : art. 29 D. n°76-372; Côte-d'Ivoire : art. 28 D. de 1927; Guinée : art. 74 du Code). L'article 25 du décret camerounais ajoute que la persistance d'un exploitant dans l'inobservation de ces dispositions ainsi que des textes d'application, après deux condamnations, peut entraîner, soit la suspension provisoire des autorisations accordées aux établissements de première et de deuxième classe jusqu'à parfait accomplissement des prescriptions imposées, soit le retrait définitif des autorisations accordées (idem, art. 34 D. de 1926).

Au Togo, dans le cas où un exploitant ne se conformerait pas aux conditions de l'autorisation ou aux conditions des prescriptions réglementaires qui lui sont applicables, le ministre chargé de l'Environnement pourra, « après une mise en demeure assortie d'un délai raisonnable » restée sans effet, soit faire exécuter d'office les travaux nécessaires aux frais de l'exploitant, soit ordonner la suspension de l'activité de l'installation jusqu'à ce que les travaux nécessaires aient été exécutés, soit ordonner la fermeture de l'installation (art. 71 du Code). De même, pourrait être ordonnée par le ministre compétent, et en cas d'urgence par les préfets et les maires, la suspension de l'activité d'une installation industrielle ou agricole inscrite ou pas sur la nomenclature des installations classées, dont le fonctionnement ferait peser une menace grave sur la santé humaine, la sécurité publique, les biens ou l'environnement. Les autorités sus-citées prendront, si les circonstances l'exigent, toute mesure utile pour prévenir les accidents et dommages (art. 72).

Ces sanctions administratives sont infligées sans préjudice des poursuites pénales.

2. LES SANCTIONS PÉNALES

Les infractions aux législations relatives aux installations classées ainsi qu'à leurs textes d'application sont constatées par des officiers de police judiciaire ou les inspecteurs des établissements classés, sur procès-verbal dressé généralement après avoir mis en demeure les contrevenants de se conformer aux prescriptions des textes. Les infractions constatées constituent la base des sanctions pénales à infliger aux délinquants.

Ainsi, la loi algérienne de 1983 punit d'une amende de 2 000 à 20 000 D.A., quiconque exploite sciemment une installation sans l'autorisation ou la déclaration requise par la loi. En cas de récidive, il est prononcé une peine d'emprisonnement de 2 à 6 mois et une amende de 20 000 à 100 000 D.A ou l'une de ces deux peines seulement (art. 122). Une amende supplémentaire de 2 500 à 25 000 D.A est prononcée en cas de non-exécution dans le délai prescrit par le jugement précédent. Le tribunal peut d'ailleurs prononcer, dans ce cas, l'interdiction d'utiliser les installations jusqu'à l'achèvement des travaux, de même qu'il peut ordonner l'exécution d'office de ces derniers, aux frais de l'exploitant condamné (art. 123). Celui qui fait fonctionner une installation en infraction à une mesure de fermeture ou de suspension est puni d'une peine d'emprisonnement de 2 à 6 mois et d'une amende de 10 000 à 100 000 D.A ou de l'une des deux peines seulement.

Relativement à cette question des sanctions, les pénalités prévues par le décret camerounais de 1976 sont assez différentes de celles du décret de 1926 applicable en Côte-d'Ivoire, ce dernier texte étant sur ce point tout à fait désuet notamment en ce qui concerne les amendes. Les sanctions prévues à cet égard par le décret camerounais sont tirées du Code pénal, les peines étant celles prévues à l'article R370 dudit code. Sont punis de ces peines, d'une part ceux qui font obstacle à l'accomplissement de la mission des personnes chargées des enquêtes ou de l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes, d'autre part les principaux responsables des établissements classés qui contreviennent à la réglementation en vigueur en ce domaine : le jugement fixe, au besoin, le délai dans lequel seront exécutés les travaux imposés par les arrêtés auxquels il a été contrevenu. Les dispositions de l'article 88 (c) du code pénal sont applicables aux contrevenants en cas de récidive. En tout état de cause, les chefs d'établissements sont civilement responsables des condamnations prononcées contre leurs directeurs, gérants ou préposés dans l'exercice de leurs fonctions (art. 24). L'article R.370 du Code pénal s'applique également, et ce sans préjudice d'éventuels dommages-intérêts, d'une part, aux industriels qui exploitent, sans autorisation ni déclaration, un établissement compris dans l'une des catégories des établissements classés et qui continuent cette exploitation après l'expiration du délai imparti par l'arrêté de mise en demeure de la faire cesser ; d'autre part, ceux qui continuent l'exploitation d'un établissement dont la fermeture temporaire a été ordonnée. Le

tribunal peut en outre ordonner l'apposition de scellés sur les appareils et machines et sur les portes de l'établissement (art. 26).

Le Code de l'environnement de la Guinée prévoit une catégorie unique de sanction pénale aux infractions relatives aux dispositions portant sur les installations classées. Il punit d'une amende de 100 000 à 1 000 000 F.G et d'une peine d'emprisonnement de 2 à 5 ans, ou de l'une de ces deux peines seulement, l'exploitant d'un établissement classé sans autorisation ou en infraction aux dispositions de l'autorisation prévues à ses articles 72 à 74.

Et si le Code de l'environnement du Togo est silencieux sur cette question, celui du Sénégal est tout à fait prolixe à cet égard. Il punit d'une amende de 500 000 à 1 000 000 F CFA toute personne qui exploite sans autorisation un établissement de première classe. En cas de récidive, il est prononcé une peine d'emprisonnement de 2 à 6 mois et une amende de 1 500 000 à 2 000 000 F CFA ou l'une de ces deux peines seulement. Lorsque la même infraction porte sur un établissement de seconde classe, l'amende est de 300 000 à 500 000 F CFA, et en cas de récidive, de 500 000 à 1 000 000 F CFA et une peine d'emprisonnement de un à deux mois ou l'une de ces deux peines seulement. Le tribunal peut assortir toute condamnation à une peine de police pour infraction aux dispositions des arrêtés prévus par le code ou par les réglements pris pour son application, d'un délai, fixé le cas échéant sous astreinte, dans lequel devront être respectées les dispositions auxquelles il a été contrevenu. Il peut en outre prononcer une amende de 500 000 F CFA en cas de non-exécution dans le délai prescrit, de même que l'interdiction d'utiliser les installations jusqu'à l'achèvement des travaux. Il peut également ordonner que ces derniers soient exécutés d'office aux frais du condamné. Est puni par ailleurs d'un emprisonnement de 6 à 12 mois et d'une amende de 1 000 000 à 1 500 000 F CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque fait fonctionner un établissement en infraction à une mesure de fermeture ou de suspension de fonctionnement. Et celui qui met obstacle à l'exercice des fonctions des personnes chargées de l'inspection ou de l'expertise des établissements classés est puni d'une peine de un à deux mois d'emprisonnement et d'une amende de 200 000 à 500 000 F CFA, ou de l'une de ces deux peines seulement.

En somme, le droit des installations classées apparaît ainsi, dans les pays où il existe une réglementation en la matière, comme un droit précis et sanctionné, sans doute en raison de son ancienneté coloniale qui le rapproche à cet égard de la réglementation du contrôle sanitaire des produits alimentaires.

Section 3: La lutte contre les nuisances alimentaires

Le commerce international des denrées agro-alimentaires ne cesse de s'accroître, tant par le volume des échanges que par la qualité des produits. Cette notion de « qualité » est difficile à cerner, chacun ayant tendance à y mettre ce qu'il veut. Le contrôle de la qualité s'opère tant sur la base de l'innocuité, de la valeur nutritionnelle, qu'au regard du caractère organoleptique (plaisir gustatif) du produit contrôlé.

Historiquement, la recherche de la qualité remonte très loin dans le passé ¹¹. On note dès la plus haute antiquité le besoin de l'homme d'assurer la qualité des denrées alimentaires destinées

^{11.} Les développements historiques qui suivent sont tirés du chap. II de l'ouvrage de Jean-Pierre CHIARADIA-BOUSQUET, Régime juridique du contrôle et le certification de la qualité des denrées alimentaires : puissance publique et producteurs, FAO, Rome, 1994, pp. 6-8.

à sa consommation, et l'on en trouve la trace aussi bien dans l'Ancien Testament que dans les littératures chinoise, hindou, grecque. Ainsi, à Athènes, la bière était contrôlée et le vin inspecté « en vue d'assurer la pureté et la salubrité de ces produits », et Rome avait instauré un système de contrôle des denrées alimentaires qui protégeait les consommateurs contre la mauvaise qualité des produits et les fraudes des distributeurs.

Dans l'Afrique précoloniale, le test de qualité, tant au plan sanitaire que gustatif, se faisait par le commerçant lui-même qui goûtait son produit avant de le proposer au client, à la fois pour certifier son innocuité et attester de sa qualité organoleptique. Cette pratique n'était pas codifiée, mais elle était effective et généralisée. Elle a survécu de façon plus ou moins vivace dans les campagnes africaines, où l'on peut la vérifier encore sur certains marchés.

Au Moyen Âge, dans divers pays européens, les corporations professionnelles définissent « les usages locaux, loyaux et constants relatifs aux conditions d'élaboration et de préparation de la plupart des produits alimentaires » ¹². On sait par exemple que Michel de Notre-Dame, dit Nostradamus, rédigea en 1555 un traité sur la manière de faire les confitures qui fut repris et érigé en préceptes pour la corporation des confiseurs de Paris ¹³. Mais en France, les corporations furent supprimées lors de la Révolution de 1789 qui proclama la liberté de commerce et de l'industrie. Le contrôle des produits alimentaires fut ensuite confié à une autorité administrative relevant de l'État ou d'une collectivité locale; il en fut ainsi notamment en Allemagne, aux Pays-Bas où fut créé en 1858 à Amsterdam un service municipal à cet effet, en Angleterre où la première loi moderne sur le contrôle de l'alimentation fut édictée en 1860. Vers la fin du XIX^e siècle, la plupart des pays industrialisés adoptèrent une législation similaire. En France par exemple, le Code pénal de 1810 incriminait la vente de denrées alimentaires nocives pour la santé des consommateurs (art. 318 et 75) ou non conformes à la description qui en est donnée (art. 432). Une loi anglaise de 1875 abrogeant celle de 1860 rendait les commerçants pleinement responsables des conséquences de la vente des produits. Des lois comparables dans leurs objectifs furent édictées au Canada, en Belgique, en Italie, en Autriche et en Scandinavie. Ces textes attestent d'une prise de conscience par les autorités de ces pays de l'importance des services de contrôle.

Au début du XX^e siècle fut introduit dans les législations amendées de ces pays la notion de protection du consommateur. Cette notion mettra presque un siècle avant de pénétrer en Afrique, en particulier en Afrique noire francophone où les premiers textes prenant explicitement en compte la protection des consommateurs remontent à la fin des années 90 alors que les législations relatives au contrôle sanitaire des produits alimentaires remontent au début de la colonisation française. Pourtant, les pays africains devraient être préoccupés au plus haut point par le contrôle sanitaire des produits alimentaires. D'abord, parce que le volume des importations africaines de ces produits n'a cessé de s'accroître, le continent étant à cet égard largement dépendant de l'extérieur. Ensuite, parce que comme pour les déchets dangereux et les médicaments avariés, l'Afrique est le déversoir des rebuts et autres produits périmés ou impropres à la consommation. Qui ne se souvient en effet, de la viande irradiée à la suite de l'accident de Tchernobyl et exportée du marché européen vers certains pays africains (au Ghana par exemple), du lait, des conserves de toutes sortes, des cigarettes et de nombreux autres produits avariés et destinés à la destruction, mais que l'on retrouve sur les marchés africains ? Ou encore des produits non périmés mais retirés du commerce dans les pays occidentaux, à l'instar de l'huile colza et de bien

^{12.} J.F.HOMARDINQUER, « pour une histoire de l'alimentation », Cahiers des annales, n° 28, A. Colin, Paris, 1990.

d'autres produits réputés cancérigènes ou de toutes façons nuisibles pour la santé humaine, qui continuent d'être vendus le plus légalement du monde dans certains pays africains ?

Le contrôle sanitaire des denrées alimentaires apparaît dès lors comme un des volets importants de la protection de l'environnement sur le continent (I), en particulier de la lutte contre les nuisances, au même titre que la lutte contre les pollutions, l'intoxication alimentaire n'en constituant d'ailleurs qu'une des formes. Il vise au premier chef la protection de la santé du consommateur, et pour y parvenir il importe d'éliminer les risques chimiques et de respecter les règles d'hygiène. Mais faute de moyens, et parfois de législations adaptées, ce contrôle apparaît limité (II).

I. LE CONTRÔLE SANITAIRE DES DENRÉES ALIMENTAIRES

Il se fait sur la base des normes alimentaires tant internationales que nationales. Selon la définition internationale adoptée par la Commission économique pour l'Europe, une norme (ou *standard* en anglais) est une « spécification technique ou autre document accessible au public, établie avec la coopération et le consensus ou l'approbation générale de toutes les parties intéressées, fondée sur les résultats de la science, de la technologie et de l'expérience, visant à l'avantage de la communauté dans son ensemble et approuvée par un organisme qualifié sur le plan national, régional ou international » ¹⁴. Le point de vue de la Commission du Codex diverge sur la portée de la norme. Elle entend par norme « toute recommandation destinée à être soumise aux gouvernements pour acceptation ». Elle y voit donc un instrument plus rigide. Cette divergence n'entame cependant pas le fond de la définition.

L'assistance internationale en matière de contrôle sanitaire des denrées alimentaires tient une place importante en Afrique. La plupart des pays du continent ont adhéré à la Commission du Codex alimentarius dès sa création. De même sont-ils membres aussi bien de l'Organisation Mondiale de Normalisation (ISO) que de l'Organisation Régionale Africaine de Normalisation (ORAN) qui sont autant d'organisations dont les activités ont trait au contrôle sanitaire des denrées alimentaires.

L'assistance internationale dans ce domaine est à la fois d'ordre juridique et technique. L'assistance juridique consiste ici en l'élaboration et la mise à la disposition des États des normes alimentaires, cependant que l'assistance technique consiste à conduire des études préliminaires de planification, à fournir des avis sur les méthodes d'élaboration des normes appropriées, ainsi que des connaissances spécialisées en matière de réglementation des additifs et de fixation des tolérances. Cette assistance s'accompagne quelquefois d'une aide financière, notamment d'organismes tels que l'OMS et la FAO et d'autres encore, qui participent au financement des projets nationaux de protection de la santé des consommateurs.

Dans la plupart des pays, le contrôle est fragmenté en ce sens qu'il relève des attributions de plusieurs départements ministériels. Au Cameroun ¹⁵ par exemple, il est assuré à la fois par le ministère de la Santé publique, le ministère de l'Élevage, des Pêches et des Industries animales, le ministère de l'Agriculture qui est responsable de la police phytosanitaire, ainsi que le ministère du Développement Industriel et Commercial. L'article 1^{er} alinéa 6 de la loi n°64-LF-23 du 13 novembre 1964 portant protection de la santé publique stipule que la protection de la santé

^{14.} Cité in ibid., p. 19.

^{15.} Voir pour ce pays, l'étude de Hermine Patricia TOMAINO, « Le contrôle sanitaire des produits destinés à l'alimentation au Cameroun », Mémoire de Maîtrise en Droit public, Université de Yaoundé, 1991.

publique passe nécessairement par la détermination des « qualités auxquelles doivent répondre les boissons et denrées alimentaires, ainsi que les règles de conservation et de protection desdites denrées ou boissons ». À cette fin, l'article 16 du décret n°75-527 du 16 juillet 1975 portant réglementation des établissements d'exploitation en matière d'élevage et des industries animales soumet à autorisation du ministre chargé de l'inspection sanitaire vétérinaire, après avis du ministère chargé du commerce, l'importation ou l'exportation des produits animaux ou halieutiques, des sous-produits animaux et des denrées d'origine animale. L'article 79 de la loi n°74-13 du 16 juillet 1974 portant nomenclature et réglement zoo-sanitaire des maladies du bétail réputées légalement contagieuses à déclaration obligatoire soumettait pour sa part les mêmes produits à une visite sanitaire vétérinaire à l'importation et à l'exportation. Les modalités de l'inspection sanitaire sont fixées par le décret n°86/711 du 14 juin 1986. Les produits jugés impropres à la consommation sont soit saisis, soit détruits, et des sanctions pénales sont prévues aux articles 113 de la loi n°74-13 et 17 de la loi n°75-13.

En Libye, l'article 51 de la loi n°7 de 1982 exige que les denrées alimentaires soient soumises en permanence à des analyses de laboratoire aux fins de protéger les hommes, les animaux et les plantes contre les risques associés à l'utilisation des pesticides chimiques et à la mycose, et, parallèlement, qu'il soit procédé à l'inspection des denrées alimentaires et des produits de fourrage afin de déterminer dans quelle mesure ils sont contaminés. L'article 52 interdit la vente, l'offre en vue de la vente, la commercialisation, l'importation et la distribution de denrées alimentaires et de produits agricoles impropres à la consommation humaine. Les denrées alimentaires et les produits agricoles sont considérés comme tels s'ils ne satisfont pas aux normes et conditions spécifiées dans la loi relative à la santé ainsi que dans ses règlements d'application. Les règles et règlements pris pour l'application de la présente loi doivent spécifier les principes et méthodes à observer dans le contrôle de l'importation, de la distribution, de la commercialisation et de l'utilisation de ces produits. Aux termes de l'article 53, tous les secteurs concernés doivent, dans leur domaine de compétence, prévenir la délivrance, la circulation et la commercialisation de denrées alimentaires importées s'il s'avère que sévit dans le pays une maladie transmissible ou une épidémie susceptible d'être transmise par le biais de telles denrées alimentaires, indépendamment de savoir si celles-ci sont propres ou impropres à la consommation humaine ou animale. À cet égard, les autorités judiciaires sont tenues d'appliquer toutes les mesures préventives requises, telles que spécifiées dans les instructions et directives édictées par les autorités compétentes. Toutes les autorités sanitaires du pays doivent entreprendre immédiatement l'application des mesures préventives nécessaires.

De façon générale, tous les pays africains disposent de services de contrôle sanitaire des produits alimentaires. Dans les pays francophones, la réglementation de la police sanitaire de ces produits remonte à l'implantation de l'administration coloniale, avec, au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, l'important décret n°45-2433 du 17 octobre 1945 portant réorganisation des services de contrôle et du conditionnement des produits aux colonies dont des arrêtés d'application furent pris au niveau de chaque territoire. Chaque État assure en effet, à ses frontières, le contrôle de la qualité des aliments qui proviennent de l'étranger : non seulement il y a une vérification des pièces certifiant que le produit a été contrôlé à l'origine, mais il y a aussi un contrôle de l'état du produit afin de s'assurer qu'il n'a pas subi de détérioration durant son transport ou qu'il n'est par tout simplement périmé. Ce contrôle va, en principe, de l'examen en laboratoire d'échantillons de produits prélevés à l'inspection phytosanitaire aux frontières (cf. par ex. Cameroun : loi n°90/13 du 10 août 1990 portant protection phytosanitaire).

Il arrive que ce contrôle soit effectif et débouche sur des mesures concrètes. C'est ce que révèle au Cameroun par exemple, l'affaire SOCOEAF: le chef du service provincial de la

protection sanitaire et de la santé vétérinaire de la province du Centre avait procédé à la fermeture le 7 juin 1985 de la boucherie-charcuterie SOCOEAF, motif pris de la modification importante de son activité sans autorisation préalable du ministère compétent, de la vente de denrées animales impropres à la consommation humaine, de l'entrave à l'action des cadres et agents affectés à l'inspection sanitaire vétérinaire dans l'exercice de leurs fonctions et du non-renouvellement, depuis son expiration, de son autorisation de fonctionner (certificat de conformité). À la suite d'une plainte de la société en cause, le tribunal de première instance (TPI) de Yaoundé rendit un jugement n°4801/CO du 15 juillet 1986 relaxant le chef de service provincial pour délit non constitué. Ce jugement fut infirmé par la Cour d'appel du Centre par un arrêt n°395/COR du 8 avril 1988 lequel fut cassé à son tour par la Cour suprême pour incompétence ratione materiae, la cour d'appel ayant accepté d'apprécier des actes administratifs dont le contentieux ne relève nullement de sa compétence.

Ce qu'il importe de retenir par-dessus tout, c'est moins le contentieux lui-même et son issue que l'effectivité du contrôle sanitaire des denrées alimentaires. L'affaire SAPLAIT, une entreprise de fabrication de produits laitiers, conforte d'ailleurs l'idée de cette effectivité. À la suite d'une inspection des services compétents en 1992, il apparut que cette entreprise ne respectait plus toutes les mesures d'hygiène à prendre dans son usine et des analyses effectuées dans le laboratoire d'hygiène public révelaient un taux de bactéries anormalement élevé dans les échantillons de yaourt prélevés. L'administration ordonna le retrait des produits de la société en cause de la circulation, ainsi que la fermeture temporaire de son usine jusqu'à ce que les aménagements techniques nécessaires fussent effectués.

Mais ces exemples, si intéressants soient-ils, ne doivent pas masquer les entraves et nombreuses difficultés qui paralysent le contrôle sanitaire des denrées alimentaires en Afrique.

II. LES LIMITES DU CONTRÔLE

Il existe diverses entraves au contrôle sanitaire des denrées alimentaires dans les pays africains. Dans certains pays, ces entraves sont d'abord d'ordre juridique. On note en effet, soit des insuffisances en la matière dans les législations existantes, soit des législations équivoques, soit, dans certains cas, une absence pure et simple de textes pouvant servir de base au contrôle. Mais, de façon générale, les obstacles courants et communs à tous ces pays sont d'ordre technique et consistent en une insuffisance ou à la vétusté des moyens de contrôle. S'y ajoute la passivité préjudiciable des consommateurs.

A. Insuffisance et vétusté des moyens de contrôle

L'insuffisance en cette matière s'exprime d'abord au plan du personnel. On constate dans la plupart des pays africains, soit une insuffisance en nombre des personnels chargés du contrôle, soit un manque de personnel qualifié, soit les deux à la fois. À titre d'exemple, au Cameroun, le ministère de la santé publique emploie sur toute l'étendue du territoire répartie en 10 provinces, seulement 8 ingénieurs des techniques industrielles spécialisés en contrôle de la qualité, alors même que le pays dispose depuis plus d'une décennie d'une École Nationale des Sciences de l'Industrie Agro-alimentaire où ces ingénieurs sont formés. Lors même qu'il existe un personnel qualifié, il n'est pas toujours employé par les services publics qui en ont besoin faute de moyens pour supporter la charge salariale que cela implique. L'exemple le plus frappant est celui des

municipalités où les services d'hygiène communaux, quand ils existent, sont totalement dépourvus des personnels adéquats.

Cette insuffisance en matière de personnel se double ensuite d'un manque criant d'équipements indispensables pour le contrôle. Les laboratoires de contrôle sanitaire des denrées alimentaires et autres produits destinés à la consommation humaine sont totalement dépassés, en tout cas rarement fonctionnels. Ils manquent presque de tout, jusqu'au moindre réactif, et la crise économique sévère qui a asséché les trésors publics africains a entraîné le délaissement quasi total de ces infrastructures de contrôle. Les budgets des institutions qui en ont la charge ont été parmi les premiers à subir les mesures d'austérité budgétaire, et les quelques équipements qui étaient opérationnels sont désormais entassés et abandonnés dans les recoins des édifices publics, faute de maintenance.

On ne peut alors douter que le consommateur africain soit à la merci de n'importe quelle nuisance alimentaire. Mais fait-il lui-même grand chose pour s'assurer de la qualité sanitaire de ce qu'il consomme ?

B. La passivité du consommateur

Le consommateur africain se contentera de soupirer devant une boîte de conserve avariée plutôt que de faire valoir son droit à des produits de bonne qualité, et par suite son droit à la santé. On cherche vainement dans les pays africains une jurisprudence sur ce droit essentiel du consommateur, alors même que les cas d'intoxication alimentaire pour cause de consommation de produits avariés sont légion.

La raison en est, d'une part, l'ignorance de leurs droits en la matière par la plupart des victimes, d'autre part, la difficulté à établir les responsabilités dans des sociétés où l'obligation de mentionner la date de péremption n'est généralement pas respectée par les producteurs et très rarement contrôlée par les consommateurs. En outre, l'inexistence, pendant longtemps, des associations de consommateurs ne pouvait que favoriser ce laisser-aller; elle a favorisé, en tout état de cause, un manque de vigilance de la part des consommateurs.

Certes, on observe, à la faveur de la libération progressive des sociétés africaines par l'introduction du pluralisme politique, à l'émergence dans certains pays d'associations de ce type. Cependant, elles restent extrêmement fragiles, parce que mal oganisées, inexpérimentées, et surtout dépourvues de moyens susceptibles de rendre leur opinion crédible aux yeux des producteurs comme de l'opinion. Il y a là assurément un champ d'action nouveau pour la protection de l'environnement qui, en Afrique comme partout ailleurs, n'a aucun sens si elle n'intègre pas la protection de l'espèce humaine.