

Lutte contre la pollution des eaux marines relevant de la juridiction congolaise

Par Justin DANDILA
Docteur en droit

Les eaux territoriales congolaises sont sérieusement menacées par la pollution multiforme mais surtout par la pollution résultant de l'exploitation pétrolière. Quels sont les textes juridiques qui régissent la protection du milieu marin et de ses ressources ?

Quelles sont les mesures prises en vue de prévenir, réduire et maîtriser la pollution marine en vertu des pouvoirs que le Droit International reconnaît au Congo en tant qu'État côtier ?

1. Les types de pollution menaçant les eaux territoriales congolaises

Par pollution, le projet du Code pour la protection et la mise en valeur de l'environnement en République Populaire du Congo entend « toute contamination ou modification directe ou indirecte de l'environnement provoquée par tout acte susceptible :

- d'affecter défavorablement une utilisation du milieu profitable à l'homme ;
- de provoquer ou de risquer de provoquer une situation préjudiciable pour la santé, la sécurité, le bien-être de l'homme, de la flore, la faune, ou les biens collectifs et individuels. »

Si la question de la sauvegarde de l'environnement marin est une nécessité naturelle, le problème de la lutte antipollution n'a été posé qu'à une date récente dans les pays industrialisésⁱ.

Les pays en développement côtiers, longtemps non concernés par la protection de l'environnement marin, commencent, depuis quelques années, à s'intéresser à la défense de l'environnementⁱⁱ

Le Congo est menacé par différents types de pollution dans ses eaux marines surtout au Sud du Département du Kouilou.

Il s'agit de :

1.1. La pollution par immersion de déchets dans les eaux marines

Généralement c'est l'immersion de matières nuisibles telles que les produits composés de mercure, de radium, des dérivés lourds du pétrole et les déchets fortement radioactifs, qui est formellement prohibée.

La Convention du 29 décembre 1972 sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets n'autorise l'immersion de certains produits qu'après délivrance d'un permis général. Il s'agit des immersions d'arsenic de plomb, cuivre, zinc, pesticides, déchets et matières radioactifs. Cette convention n'a pas encore été ratifiée par les autorités congolaises (le Congo n'a pas encore adhéré à cette Convention de 1972).

1.2. La pollution par les navires

La situation géographique privilégiée du port de Pointe-Noire en tant que « porte océane de l'Afrique Centrale », peut être perçue comme un atout sur le plan

économique car il fait rentrer beaucoup de devises au Trésor Public congolais.

En revanche, l'affluence des navires de pêche et de commerce sur le port de Pointe-Noire et dans ses eaux territoriales constitue une menace pour l'environnement marin.

Récemment avec l'exploitation du pétrole congolais, il s'est constitué une flotte de navires pétroliers qui chargent le pétrole brut au centre de stockage de Ndjeno.

On ne peut ignorer que ces navires citernes polluent le milieu marin en y jetant, soit les eaux usées, soit le pétrole brut utilisé pour le lavage des citernes, soit les ordures de leurs navires dans les eaux territoriales et non au-delà de 12 milles comme le prévoit l'une des cinq annexes de la Convention du 2 novembre 1973 pour la prévention de la pollution par les navires.

Les autorités congolaises, certainement plus concernées par ce type de pollution, n'ont pas hésité à adhérer à cette Convention de 1973. La Loi n° 06-83 du 27 janvier 1983, portant approbation de l'adhésion de la République Populaire du Congo à la Convention internationale de 1973 pour la prévention de la pollution des navires, est le premier texte international sur la protection de l'environnement marin auquel le Congo a adhéré.

1.3. La pollution d'origine tellurique

Ce type de pollution se manifeste par l'évacuation dans le milieu marin de substances toxiques, nuisibles ou nocives en particulier de substances non dégradables comme le précise l'alinéa 5 de l'article 207 de la Convention de Montego-Bay.

L'implantation de certaines industries dans le domaine public proche de la mer a favorisé et aggravé la pollution

d'origine tellurique sur la baie de Pointe-Noire. Ces industries, dépourvues de moyens de traitement de déchets adéquats pour éliminer les effets nocifs, évacuent directement leurs résidus, issus du processus de production ou de transformation, dans l'Océan Atlantique.

1.4. La pollution résultant de l'exploitation pétrolière dans les eaux

Le Congo, qui est devenu un important producteur de pétrole en Afrique subsaharienne connaît des problèmes de pollution au large de ses côtes.

Les plages de Pointe-Noire sont devenues très souillées et impropres pour les activités balnéaires. Cette pollution a des incidences sur les paramètres physico-chimiques du système, en ce sens que « les huiles répandues » en surface ralentissent l'activité photosynthétique du phytoplancton, et affectent la production primaire, source d'oxygène et de protéine pour certaines ressources biologiques.ⁱⁱⁱ

L'utilisation de fortes charges d'explosifs pendant la reconnaissance géographique, et la propagation des huiles dans les eaux lors de l'exploration pétrolière, perturbent sensiblement la faune marine, surtout sur les aires de reproduction au moment du frai.

On peut admettre que cette composition chimique qui provoque la destruction des œufs et des larves à la fois du hareng et de la sardine, a donc des incidences sur la reproduction des ressources halieutiques. De ce fait, la pollution des hydrocarbures a finalement des effets nocifs sur la santé de l'homme. Selon R. Vaissière on trouve en milieu marin des potentialités cancérigènes provenant des hydrocarbures.

La plupart selon l'auteur, sont polycycliques comme le Benzopyrène et les Benzanthracènes qui sont connus pour provoquer des tumeurs.^{iv}

En dépit des risques graves que comportent l'exploration, l'exploitation et le transport du pétrole off-shore, le gouvernement congolais n'a pas adopté un texte visant à prévenir, réduire et maîtriser la pollution du milieu marin.

2. L'absence de réglementation sur la protection du milieu marin et la lutte contre la pollution marine dans la région du Kouilou

Le Congo ne dispose, jusqu'à ce jour, d'aucun texte juridique propre sur la protection de l'environnement.

C'est le réel paradoxe que soulignait Clément Kinfoussia en 1982 quand il disait « que le Congo qui est en passe de devenir le quatrième producteur africain de pétrole, est aussi le pays où rien ou presque n'est prévu en matière de lutte contre la pollution par les hydrocarbures. »^v

Face à cette pollution très préoccupante et très inquiétante pour les populations riveraines, et surtout pour les pêcheurs artisans qui sont obligés d'aller pêcher plus loin, les pouvoirs publics congolais adoptent une position plus attentiste qu'activiste. Ils assistent comme de simples « spectateurs » à la dégradation du milieu marin sans établir une réglementation efficace complète et véritablement contraignante à l'égard des pollueurs.

Il est inadmissible que la mer qui est un immense réservoir de ressources biologiques, continue d'être considérée à la fois comme la poubelle de l'humanité et son garde-manger.^{vi}

L'ordonnance n° 22-70 du 14 juillet 1970, le seul texte sur la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures, ne consacre qu'un seul article en la matière. C'est l'article 3

qui prévoit que « tout capitaine d'un bâtiment congolais est tenu de se soumettre aux dispositions de la Convention Internationale de Londres de 1954 pour la prévention de la pollution des eaux de la mer par les hydrocarbures... »

À priori, d'aucuns diront que le fait que l'ordonnance de 1970 ne prévoit qu'un seul article sur les 43 articles qu'elle compte, dénote la non-préoccupation par l'État congolais des problèmes de pollution par les hydrocarbures dans la région côtière.

Contrairement à cette conception, les dirigeants politiques, qui sont les vrais décideurs du point de vue de l'élaboration des textes, ont porté plus leur choix sur les revenus pétroliers, provenant de l'exploitation pétrolière faite par les sociétés privées étrangères, que sur la protection des eaux marines.

Le Professeur E. du Pontavice, avec son esprit averti et très pénétrant, a perçu et essayé de soutenir que « le Droit ne peut faire des miracles et même ne peut avoir d'effet lui-même. Une loi ne peut agir contre la pollution comme un produit chimique : le corexit peut vaincre une nappe de pétrole, une loi non. La loi dépend de son effectivité ; il ne suffit pas de voter la loi ; il faut encore qu'elle soit appliquée. Elle n'est appliquée que si ceux qui ont a l'appliquer ou à la subir ont conscience de sa nécessité. »^{vii}

Ce point de vue exprimé par Emmanuel du Pontavice, accepté par la quasi-totalité des Juristes, est aussi le nôtre dans la mesure où les décideurs politiques congolais n'ont pas pris conscience des conséquences désastreuses qu'entraîne la pollution des eaux marines par les hydrocarbures.

La menace des ressources halieutiques par la pollution de la mer d'origine marine laisse indifférents ceux qui devraient instituer une politique nationale de prévention et de protection de l'environnement marin.

Curieusement, la Loi n° 23-82 du 7 juillet 1982 portant code minier et son Décret d'application n° 86-814 du 11 juin 1986, ne parlent que très superficiellement de la protection du milieu marin. L'article 12 de la Loi n° 23-82, relatif aux obligations qui incombent aux opérateurs, souligne vaguement que les travaux doivent tenir compte non seulement, des règles de l'art, mais doivent également être réalisés dans le respect de l'environnement naturel ». L'article 56 exige aussi que les opérateurs des travaux de recherches et d'exploitation des substances minérales assurent la prévention de la nature.

La loi précitée portant code minier, bien que réglementant les activités minières et pétrolières, n'a pas voulu mettre un frein à la J pollution des eaux de mer par l'exploitation pétrolière.

Les populations de Tchtondi et de cette partie de la région^{viii} ainsi que le gouvernement congolais auraient-ils oublié si vite « le désastre écologique causé sur des milliers d'hectares par l'exploitation des Potasses du Congo ? »^{ix}

Les conséquences catastrophiques et imprévisibles avant le début de l'exploitation de ce grand gisement où aujourd'hui plus rien ne pousse, devaient faire réfléchir les décideurs congolais à l'avenir surtout lors de la conclusion des contrats miniers.

Les questions de la protection de l'environnement, avouons-le, ont été depuis fort longtemps négligées par les pouvoirs publics congolais.

La politique nationale de protection de l'environnement n'a vu le jour qu'avec la création de la Direction de l'Environnement entre 1977 et 1978. La sensibilisation des citoyens sur les politiques de l'environnement a étonnamment suscité un intérêt pour la prévention de la pollution. Le projet de création d'un Secrétariat Général à

L'Environnement, rattaché à la présidence de la République, a été supplanté par l'éclosion du Ministère du Tourisme et de l'Environnement après 1980.

Entretemps, une restructuration gouvernementale a transformé en 1985 le ministère précité en une direction dépendant du Ministère des Travaux Publics, de la Construction, de l'Urbanisme de l'Habitat.

Enfin, depuis fin 1986, le Ministère des Travaux Publics, de la Construction, de l'Urbanisme de l'Habitat et de l'Environnement perdra la Direction de l'Environnement pour redevenir le Ministère de l'Environnement.

Sans doute, on pourrait se demander si le rattachement de l'Environnement à une petite direction d'un ministère, ou à un ministère ne justifie pas les priorités accordées aux problèmes de la protection de l'Environnement marin.

Le projet du code de la protection et de la mise en valeur de l'environnement en République Populaire du Congo, élaboré depuis quelques années par le Ministère de l'Environnement, n'a jamais été une des priorités du Parti Congolais du Travail, partie unique au pouvoir jusqu'en janvier 1991.

Toutefois, des journées de réflexion et de sensibilisation des citoyens congolais et étrangers sur les conséquences des actions du développement sur l'environnement ont été organisées en juin 1986 à Brazzaville par le Ministère des TPCUHE.

Ce séminaire, tout en posant les vrais problèmes de l'environnement, notamment « comment soutirer ces ressources sans modifier les systèmes écologiques pour l'intérêt des générations futures ? », n'apporte aucune solution aux questions soulevées.^x

D'une façon générale, même si les Juristes reconnaissent que « le développement se faisant par

l'homme et pour l'homme doit être réglementé », ils ne sont pas sans ignorer que les sociétés pétrolières, responsables en grande partie de la pollution des eaux marines sous juridiction congolaise, sont trop puissantes pour être inquiétées par le gouvernement congolais dont, l'élaboration du budget national dépend en large partie des modiques sommes pétrolières versées par ces sociétés privées étrangères.

Peu importe la protection des eaux et des ressources marines, les pouvoirs publics congolais se contentent plus de revenus pétroliers que des conséquences dramatiques pour la pêche; surtout artisanale maritime. C'est un choix qui a été fait par les dirigeants politiques, qui semblent implicitement dire aux pêcheurs artisans, (d'aller pêcher plus loin) de s'éloigner le plus possible des zones d'exploitation du pétrole off-shore pour attraper les poissons. Qu'importe la production halieutique sensiblement infructueuse dès lors que celle-ci peut être comblée par l'importation des poissons congelés. Telle est la politique adoptée par le Congo depuis toujours.

Promouvoir l'exploitation pétrolière au détriment de la protection du milieu et des ressources biologiques marines, paraît à notre avis une politique mauvaise et critiquable. Cette politique d'autruche retenue par le gouvernement marxisant congolais s'avère inacceptable eu égard aux objectifs qu'il s'est fixé.

L'analyse d'Isala sur la protection de l'environnement en Chine qui vient, à point nommé, appuyer nos propos, reconnaît que « l'attitude qui consiste à promouvoir la production, sans se soucier de la pollution qui met en danger la santé de la population, est incompatible avec le but fondamental de la production socialiste. »^{xi}

L'État congolais ne veut pas pour le moment exercer ses pouvoirs en matière de réglementation de l'environnement sur sa mer territoriale.

La grande difficulté reste, en fin de compte, la volonté politique de ne pas protéger ses eaux et ses ressources biologiques, c'est-à-dire d'exercer ses droits.

La renonciation par l'État congolais à l'application de sa réglementation et de la protection du milieu marin (c'est-à-dire à l'exercice effectif) ne serait-elle pas une renonciation à sa souveraineté sur ses eaux marines?

Un État n'a droit véritablement que s'il peut l'exercer, et seule l'élaboration d'une politique préventive et cohérente peut contribuer à la conciliation des intérêts économiques et de la qualité du milieu marin.

En conclusion, « La mer peut et doit redevenir ce qu'elle n'aurait jamais dû cesser d'être. L'infiniment beau, cet univers lumineux et changeant devant lequel l'homme parvient si souvent à entrer en communion avec la nature. C'est une question de volonté politique. »^{xiii}

La volonté de l'État côtier est déterminante surtout dans les pays en voie de développement où on a beaucoup de mal non seulement à faire des lois pour la protection de l'environnement marin mais surtout à les appliquer.

ⁱ NGUYEN QUOC D., DAILLER P. et PELLET A., (1987), *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 3^{ème} édition, p. 969.

ⁱⁱ Claude KINFOUSSIA pense que c'est la fragilisation des économies des PVD et surtout l'inexistence d'une industrialisation très poussée qui ont été à l'origine de ce désintérêt. Cf. KINFOUSSIA, Cl., *La situation juridique des pêches au Congo : contribution à l'élaboration de l'esquisse sur la pêche maritime industrielle au Congo*, Brazzaville, Service de contrôle et du contentieux de la Direction de la Coopération, et de la Législation, Secrétariat général à la Pêche, pp. 76 - 81.

ⁱⁱⁱ VAISSIÈRE, R., (1974), Incidences biologiques de l'exploitation pétrolière en Méditerranée, *Le Pétrole et la mer*, Paris, PUF, p. 114.

^{iv} VAISSIÈRE, R., (1974), Incidences biologiques de l'exploitation pétrolière en Méditerranée, in Le Pétrole et la mer, Paris, PUF, p. 117.

^v KINFOUSSIA Cl. (infoussia, Cl., Op. cit., p. 75.

^{vi} Despax, M., (1980), *Le droit de l'environnement*, Paris, LITEC, p. 667.

^{vii} Pontavice, E du, (1970), La réglementation française et les conventions internationales pour prévenir et réprimer la pollution des eaux de mer, La défense de l'homme contre les pollutions : Air, Bruit, Eau, Paris, Pedone.

^{viii} TCHITONDI, Ex Holle, ville située sur le CFCO entre Loubono et Pointe-Noire.

^{ix} L'exploitation des potasses du Congo était faite par la Compagnie des Potasses du Congo (CPC) à Tchitondi, non loin de Pointe Noire. Sa production atteignait 500 000 tonnes/an, avant que l'usine ne ferme ses portes en 1977.

^x « Séminaire de sensibilisation sur les problèmes de l'environnement », in Etumba, 25 juin 1986, pp. 3-8.

^{xi} ISALA, H., 1981, *La protection de l'environnement en Chine*, Paris, CERDE, PUF, Travaux et recherches de l'IDPDUN (Nice), 124 pages, ici p. 69.

^{xii} MITTERRAND F., (1981), Préface de l'ouvrage « La mer retrouvée: pour "une politique socialiste de la mer », Club Socialiste du Livre, p. 6.