



**CRIDE**

CENTRE DE RECHERCHES  
INTERDISCIPLINAIRES EN  
DROIT DE L'ENVIRONNEMENT



FACULTE DE DROIT  
B.P. 8818  
KINSHASA-NGALIEMA

# RJCE

---

REVUE JURIDIQUE SUR LA CRIMINALITÉ  
ENVIRONNEMENTALE

Volume 3, n° 1/2025

Juin 2025

## PERSPECTIVES PÉNALES DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ EN MILIEUX URBAINS CONGOLAIS : UNE VOIE DE PROTECTION DES DROITS FONDAMENTAUX

Fidèle PHAKU KHONDE

*Doctorant en sciences juridiques à l'Université catholique de Louvain Saint-Louis Bruxelles,  
Assistant à la faculté de droit de l'Université Kongo  
Avocat au Barreau du Kongo Central*

### Résumé

Due à une mauvaise gestion des déchets domestiques, l'insalubrité que connaissent les milieux urbains congolais porte atteinte aux droits fondamentaux. Pourtant, il découle de ces derniers une obligation de protection qui implique, entre autres, l'adoption et l'implémentation de mesures pénales. Partant d'une étude casuistique et de l'obligation de protection pénale des droits humains face aux déchets, cet article analyse la question de la responsabilité pénale pouvant découler des faits d'insalubrité et présente succinctement les infractions susceptibles d'être commises dans ce contexte.

**Mots-clés :** Droits fondamentaux, protection des droits, insalubrité, déchets domestiques, gestion des déchets, obligation de protection pénale des droits.

### Abstract:

*Caused by poor management of domestic waste, insalubrity in Congolese cities violate fundamental rights. However, these rights entail an obligation to protect, which implies, among other things, the adoption and implementation of criminal measures. Based on a case study and the obligation to protect human rights through criminal law in the face of waste, this article analyses the question of criminal liability that may arise from acts of insalubrity and briefly presents the offences that may be committed in this context.*

**Keywords:** Fundamental rights, protection of rights, insalubrity, domestic waste, waste management, obligation to protect rights under criminal law.

### Introduction

Depuis plusieurs années, les villes congolaises connaissent un problème d'insalubrité patent et qui perdure. Il en est ainsi de la ville de Kinshasa, qui constitue le cadre référentiel des données factuelles qui sous-tendent notre réflexion, où l'insalubrité est principalement due à une organisation déficitaire, voire absente, de la gestion des déchets ménagers<sup>1</sup>. Selon le Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT)<sup>2</sup>, avec une population estimée à 12 millions d'habitants en 2022, la quantité moyenne de déchets produite journalièrement à Kinshasa était estimée à 8.400 tonnes. Mais seulement 25% de tous ces déchets étaient collectés, le reste se retrouvant au bord des routes, dans les décharges sauvages, dans les ravins des érosions, dans les canalisations et dans des cours d'eau. Les conséquences environnementales et sanitaires subséquentes sont sans appel : « l'inesthétisme, les nuisances liées aux mauvaises odeurs [...] la pollution et la dégradation des

<sup>1</sup> G. NKULA NSINDU et al., « Impact des déchets ménagers sur l'environnement et la santé dans la périphérie de Kinshasa, RDC », in *African Scientific Journal*, vol. 3, n° 16, 2023, p. 148 ; B.-G. AKPOKI MONGENZO, « Pour un ancrage de l'éducation relative à un environnement sain en République démocratique du Congo. Cas de déchets d'emballages sachets et bouteilles en plastique », in *Cahiers Africains des Droits de l'Homme et de la Démocratie ainsi que du Développement durable*, n° 72, Vol. 2, Juillet-Septembre 2021, p. 166.

<sup>2</sup> ONU-HABITAT, « République démocratique du Congo. Kinshasa », in [https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/07/kinshasa\\_fr.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/07/kinshasa_fr.pdf). Consulté le 14 février 2025.

ressources en eau, des sols et de l'air », des maladies infectieuses, parasitaires ainsi que d'autres maladies chroniques et dégénérantes<sup>3</sup>. L'accumulation des ordures ménagères pose donc non seulement un problème de pollution de l'environnement, mais aussi de santé publique<sup>4</sup>.

Au-delà d'une certaine défaillance des pouvoirs publics, cet état de fait résulte et traduit également un incivisme environnemental des individus. En même temps, il met en mal la jouissance des droits garantis aux personnes<sup>5</sup>, notamment les droits à la vie, à un environnement sain, au respect de la vie privée, à un air pur, à la santé et à la sécurité alimentaire, à une eau potable, à un logement décent et à l'éducation.

Comme on peut le constater avec Magnol François, « le concept de gestion moderne et durable des déchets renvoie désormais à des liens étroits entre l'environnement et les droits de l'homme »<sup>6</sup>. Ces derniers impliquent pourtant pour les États les obligations de respect, de protection, de promotion et de réalisation<sup>7</sup>. L'obligation de protéger les droits suppose la protection des titulaires de ceux-ci contre d'autres sujets et contre les ingérences politiques, économiques et sociales par la législation et la mise en place de recours efficaces<sup>8</sup>. Elle induit le contrôle des privés afin de s'assurer qu'ils ne portent pas atteinte aux droits humains. Ceci passe entre autres par l'adoption et l'application des mesures pénales qui garantissent les droits. En matière de déchets domestiques, il s'agira aussi de l'adoption et de l'application des mesures de police par les autorités administratives compétentes en vue de prévenir et de réprimer les actes d'insalubrité. Le défaut pour l'autorité administrative de prendre des mesures de gestion adéquate des déchets peut aussi avoir des répercussions pénales pour elle-même.

Ainsi, par une exégèse du droit positif congolais, le présent article vise à scruter les mesures pénales à appliquer afin de lutter contre l'insalubrité dans les milieux urbains congolais. Il explicitera d'abord le fondement de ces mesures pénales dans l'obligation étatique de protéger les droits humains (1). Il esquissera ensuite la responsabilité pénale pouvant découler des faits d'insalubrité (2), avant d'ébaucher les infractions que ces derniers peuvent constituer (3). De la sorte, à partir du substrat des droits garantis aux personnes, cet article présente succinctement les canaux pénaux pouvant contribuer à lutter contre le déficit de gestion des déchets domestiques dans les villes congolaises.

## 1. Des mesures pénales fondées sur l'obligation de protéger les droits fondamentaux

Il incombe aux pouvoirs publics les obligations notamment de protéger les droits humains. Ces obligations impliquent entre autres l'adoption des mesures pénales, *in specie casu*, pour lutter contre l'insalubrité (1.2.). Celle-ci porte atteinte à maints droits garantis aux personnes (1.1.).

<sup>3</sup> G. NKULA NSINDU et al, *loc. cit.*, p. 168 ; H. AGANZE, « Rôle du juge dans la gestion des déchets en droit congolais de l'environnement et son impact sur la protection contre les atteintes fauniques », in *Revue Juridique sur la Criminalité Environnementale*, vol. 2, n° 2, juillet 2024, pp. 244-245.

<sup>4</sup> N.-R. NGANDOMWALI DONDO et J. OMANGELO W'AMANGELO, « Les politiques publiques de la salubrité et la résurgence de l'insalubrité dans la ville de Kinshasa : problèmes et perspectives », in *Revue des Arts, Linguistique, Littérature et civilisations*, Université Peleforo Gon Coulibaly, vol. 2, n° II, septembre 2024, p. 82.

<sup>5</sup> Voy. entre autres Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), 7 avril 2009, Brândușe c. Roumanie ; 10 janvier 2012, Di Sarno et autres c. Italie ; 30 janvier 2025, Cannavacciuolo et al. c. Italie ; Comité des droits de l'enfant, *Observation générale n° 26 (2023) sur les droits de l'enfant et l'environnement, mettant l'accent en particulier sur les changements climatiques*, 22 août 2023, CRC/C/GC/26.

<sup>6</sup> M. FRANCOIS, *Gestion des déchets et protection de l'environnement en Haïti : la difficile conciliation. Analyse du cadre de la gestion des déchets urbains à travers l'exemple de la ville de Port au Prince*, Thèse de doctorat en Droit public, soutenue le 15 janvier 2024, Université des Antilles, p. 29.

<sup>7</sup> Commission africaine des droits de l'homme et des peuples (Com. ADHP), Social and Economic Rights Action Center (SERAC) & Center for Economic and Social Rights vs Nigeria, communication 155/96, 30<sup>e</sup> session ordinaire, 13 au 27 octobre 2001, §§ 44-48.

<sup>8</sup> *Ibid.*, § 46.

### 1.1. Insalubrité et droits humains : esquisse d'une étude casuistique

Il convient de préciser, de prime abord, que dans le cadre de cet article nous entendons par « insalubrité » l'absence de salubrité et d'hygiène publiques. Dans les villes congolaises, elle est principalement due à l'inexistence ou à l'inefficacité des mesures et des services devant les assurer. Elle résulte donc d'un déficit d'assainissement et de gestion des déchets. En effet, les déchets domestiques n'étant pas ou que peu collectés, stockés, mis en décharge, recyclés et/ou éliminés, des décharges sauvages d'ordures se forment çà et là. Cette situation de fait est exacerbée par l'incivisme environnemental des administrés<sup>9</sup>, ainsi que par les faiblesses – voire l'absence – du système de ramassage des détritiques sur la voie et espaces publics. Dans ce quasi-chaos environnemental, les déchets plastiques se démarquent. Il en résulte une poubellisation quasi généralisée de la voie et des espaces publics, des rivières et du fleuve Congo<sup>10</sup>. Ce qui est source de nuisances qui menacent la santé publique ainsi que les droits humains garantis aux personnes.

À ce jour, il n'existe pourtant pas, dans l'ordre juridique congolais, des cas connus de juridictionnalisation de l'insalubrité sous le prisme des droits humains. La Cour africaine des droits de l'homme et des peuples a traité d'une affaire relative aux déchets toxiques – l'affaire de la pollution par le navire Probo Koala – mais qui ne concerne pas la question d'insalubrité<sup>11</sup>. C'est donc vers la Cour européenne des droits de l'homme (C.E.D.H.) que nous nous tournons à cet effet. Certes, la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas à la République démocratique du Congo (R.D.C.). Mais la C.E.D.H., qui en contrôle l'application, a produit une jurisprudence intéressante qui permet de penser la problématique de gestion des déchets sous le prisme des droits humains.

En effet, cette juridiction du Conseil de l'Europe a eu l'occasion de statuer sur des cas d'insalubrité dans certains pays européens, notamment en Italie. Elle a jugé plusieurs fois qu'ils constituent une violation des droits humains, précisément du droit au respect de la protection de la vie privée et familiale et du droit à la vie. Il convient de noter que le droit à un environnement sain n'est pas consacré dans la Convention européenne des droits de l'homme. Mais, par une interprétation dynamique et évolutive de cette dernière, la C.E.D.H. lui donne une protection par ricochet, à travers les droits à la vie, à la protection de la vie privée et familiale, à l'accès à la justice découlant du droit à un procès équitable et à la propriété<sup>12</sup>.

En effet, saisie par un requérant roumain<sup>13</sup> qui s'était plaint notamment des nuisances olfactives provenant d'une ancienne décharge de déchets ménagers située à une vingtaine de mètres de la prison d'Arad où il était détenu et qui affectait sa qualité de vie et son bien-être, la C.E.D.H. a conclu à la

<sup>9</sup> Les Kinois eux-mêmes pensent que, plus que l'inefficacité des services publics, la mentalité de la population est le facteur le plus déterminant de la récurrence de l'insalubrité publique dans la ville de Kinshasa (E. MBONGO MBULI et D. MVOVI MIKANDA, « Récurrence de l'insalubrité dans la Ville de Kinshasa : un défi pour le changement de mentalité », in *Revue du Centre de recherche interdisciplinaire de l'Université Pédagogique Nationale*, vol. 99, n° 3, p. 70).

<sup>10</sup> Voy. G. NKULA NSINDU et al, *loc. cit.* ;

<sup>11</sup> CourADHP, Ligue ivoirienne des droits de l'homme (LIDHO) c. République de Côte d'Ivoire, requête n° 041/2016, 5 septembre 2023.

<sup>12</sup> Voy. notamment S. O'LEARY, « La contribution récente de la CEDH à la protection de l'environnement et des générations futures », *Titre VII*, n° 13, novembre 2024, <https://www.conseil-constitutionnel.fr/publications/titre-vii/la-contribution-recente-de-la-cedh-a-la-protection-de-l-environnement-et-des-generations-futures> ; P. BAUMANN, *Le droit à un environnement sain et la Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, LGDJ, 2021, 614 p. ; D. GARCIA SAN JOSE, *La protection de l'environnement et la Convention européenne des Droits de l'Homme*, Strasbourg, Éditions du Conseil de l'Europe, 2005, 76 p.

<sup>13</sup> CEDH, 7 avril 2009, Brândușe c. Roumanie.

violation du droit au respect de la vie privée et du domicile, les autorités roumaines n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour traiter la question.

C'est la « crise des déchets » de la ville de Naples, dans la région de Campanie, en Italie – où était même décrété un état d'urgence, du 11 février 1994 au 31 décembre 2009 – qui a permis à la C.E.D.H. de produire l'essentiel de sa jurisprudence sur cette question. Elle était d'abord saisie par dix-huit Italiens<sup>14</sup> qui résidaient ou travaillaient dans la commune de Somma Vesuviana et qui s'étaient plaints des problèmes de collecte, de traitement et d'élimination des déchets. Ceux-ci avaient soutenu notamment qu'en s'abstenant d'adopter les mesures appropriées pouvant assurer le bon fonctionnement du service public de collecte des déchets et en appliquant une politique législative et administrative inadaptée, l'État italien avait gravement nui à l'environnement de leur région et mis en danger leur vie et leur santé. À cela ils avaient ajouté le défaut d'information sur les « risques liés au fait d'habiter dans un territoire pollué ». La C.E.D.H. a conclu à la violation de leur droit au respect de la vie privée et familiale pris dans son volet matériel.

Dans le même contexte et pour des plaintes similaires, la C.E.D.H. a statué sur l'affaire Locascia<sup>15</sup>, jugeant que le droit au respect de la vie privée et du domicile de onze des dix-neuf requérants était violé pendant l'état d'urgence dû à la crise des déchets. Il l'était aussi pour pollution causée par la décharge située à proximité de leurs domiciles, les autorités italiennes n'ayant pas pris des mesures propres à protéger leur droit.

Enfin, dans l'affaire Cannavacciuolo<sup>16</sup>, à la demande des requérants individuels et des associations qui reprochaient à l'Italie un « manquement à l'obligation de réagir avec diligence au phénomène de pollution systématique, persistante depuis plusieurs décennies, généralisée et à grande échelle qui touche la région de Campanie et de prendre toutes les mesures nécessaires pour protéger [leur] vie », la C.E.D.H. a conclu à la violation du droit à la vie des requérants individuels. Elle a considéré que les autorités italiennes n'ont pas abordé le problème de la Terra dei Fuochi avec la diligence requise par la gravité de la situation et que l'État italien n'a pas fait tout ce que l'on pouvait attendre de lui pour protéger la vie des requérants.

Il ressort de ces cas jurisprudentiels qu'une défaillance des autorités publiques dans la mise en place des services adéquats de collecte, de traitement et d'élimination des ordures peut être à l'origine des nuisances diverses. Celles-ci affectent la qualité de la vie et le bien-être des populations environnantes. Elles constituent ainsi, selon les cas, une violation du droit à la vie, du droit au respect de la vie privée et familiale et/ou du droit à un environnement sain.

La « crise des déchets » ainsi que les pollutions et nuisances subséquentes étudiées succinctement dans ces affaires ne sont pas assez différentes de la situation de fait des milieux urbains congolais, de Kinshasa en particulier. Et l'insalubrité qui en résulte porte atteinte à bien plus de droits que ceux cités ci-haut. En effet, l'absence ou la mauvaise gestion des déchets domestiques ainsi que les pollutions et nuisances qu'elles entraînent portent aussi atteinte aux droits à l'éducation, à un logement décent, d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique, à la santé et à la sécurité alimentaire, et/ou à un air pur<sup>17</sup>. De la sorte, on peut affirmer sans ambages que la crise des déchets est une crise

<sup>14</sup> CEDH, 10 janvier 2012, Di Sarno et autres c. Italie.

<sup>15</sup> C.E.D.H., 19 octobre 2023, Locascia et autres c. Italie.

<sup>16</sup> C.E.D.H., 30 janvier 2025, Cannavacciuolo et al. c. Italie.

<sup>17</sup> Voy. F. PHAKU KHONDE, *Responsabilité de l'Administration congolaise pour l'insalubrité et les inondations dans la ville de Kinshasa au regard du droit de l'enfant à un environnement sain. Réflexions à l'aune des droits français et belge*, TFE présenté et défendu en vue de l'obtention du grade de master de spécialisation en approche interdisciplinaire des droits de l'enfant, Université libre de Bruxelles, août 2024, inédit.

des droits humains. Celle-ci affecte plus intensément les personnes les plus vulnérables telles que les enfants, les personnes âgées, les personnes avec handicap, les plus pauvres.

Certes, selon la jurisprudence de la C.E.D.H., les nuisances doivent atteindre un certain seuil de gravité. Il n'est pourtant pas nécessaire que l'état de santé de la victime se soit dégradé à la suite de la nuisance subie<sup>18</sup>. Puisque le droit au respect de la vie privée peut être invoqué même en l'absence de la preuve d'un grave danger pour la santé de la victime<sup>19</sup>. Même si, se prononçant sur la même question de la crise des déchets de Campanie, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'accumulation de quantités importantes de déchets sur la voie publique et sur les aires de stockage temporaires était susceptible d'exposer à un danger la santé de la population riveraine<sup>20</sup>. De même, s'agissant de l'invocation du droit à la vie, au regard du phénomène de pollution en cause et du comportement ou du manquement qui en est à l'origine, il faut qu'il existe un risque « suffisamment grave, véritable et vérifiable » pour la vie<sup>21</sup>.

Il convient aussi de noter avec Pierre-Olivier de Broux et Antoine Mayence<sup>22</sup> que c'est à travers la notion d'obligation positive, qui vise l'effectivité des droits fondamentaux, que la C.E.D.H. a conclu que le fonctionnement irrégulier du service de collecte, de traitement et d'élimination des déchets constituait une atteinte aux droits des requérants. En effet, il incombe aux pouvoirs publics d'« adopter les mesures raisonnables et adéquates pour protéger les droits » des individus<sup>23</sup>. En particulier, « il pèse sur les États parties une obligation positive d'assurer le fonctionnement régulier de certaines activités [- en l'espèce, le service de gestion des déchets - ], car leur arrêt ou leur dysfonctionnement peut entraîner la violation des droits fondamentaux de tout ou partie de la population »<sup>24</sup>.

Cette obligation positive d'adopter les mesures appropriées rime ainsi avec l'obligation de protéger les droits humains.

## 1.2. Implications pénales de l'obligation de protéger les droits humains

L'insalubrité provoque des pollutions multiples. En toute logique, le déversement illégal des déchets peut causer la contamination du sol, des cultures, des ressources en eau et de l'air. Mettant en péril la santé humaine et l'environnement, elle relève de ce que le professeur Cléo Mashini Mwatha qualifie de criminalité liée à la pollution<sup>25</sup>. Pourtant, en vertu du droit à un environnement sain que garantit l'article 53 de la Constitution, il incombe à l'État de veiller à la protection de l'environnement et à la santé des populations. En clair et en l'espèce, les autorités publiques ont l'obligation positive de prendre des mesures nécessaires pour la protection des droits humains face à la pollution environnementale<sup>26</sup>. Telle est aussi la teneur de l'obligation de protéger qui découle de tous les droits humains, mieux, de chacun d'eux.

<sup>18</sup> C.E.D.H., 7 avril 2009, Brândușe c. Roumanie, §§ 64 et 67. Dans le même sens, 16 novembre 2004, Gomez Moreno c. Espagne, § 58.

<sup>19</sup> C.E.D.H., 10 janvier 2012, Di Sarno et autres c. Italie, § 108. Voy. aussi 9 décembre 1994, Lopez Ostra c. Espagne, § 51.

<sup>20</sup> C.J.U.E., 4 mars 2010, C-297/08. Voy. aussi CEDH, 10 janvier 2012, Di Sarno et autres c. Italie, §§ 55, 56 et 108.

<sup>21</sup> C.E.D.H., 30 janvier 2025, Cannavacciuolo et al. c. Italie, § 390.

<sup>22</sup> P.-O. DE BROUX et A. MAYENCE, « Continuité des services essentiels en temps de pandémie », in Fr. BOUHON et al., *Le droit public belge face à la crise du COVID-19. Quelles leçons pour l'avenir*, Bruxelles, Larcier, 2022, pp. 595-597.

<sup>23</sup> C.E.D.H., 9 décembre 1994, Lopez Ostra c. Espagne, § 51 ; 10 janvier 2012, Di Sarno et autres c. Italie, § 104.

<sup>24</sup> P.-O. DE BROUX et A. MAYENCE, *loc. cit.*, p. 598.

<sup>25</sup> C. MASHINI MWATHA, « La criminalité environnementale, un phénomène en plein essor », in *Revue Juridique sur la Criminalité Environnementale*, vol.1, n° 1, pp. 16-17.

<sup>26</sup> Voy. CEDH, 19 octobre 2023, Locascia et autres c. Italie.

### 1.2.1. Obligation de protection pénale des droits fondamentaux

Tous les droits – aussi bien civils et politiques que sociaux, économiques et culturels – impliquent pour l'État à la fois les obligations de respecter, de protéger, de promouvoir et de mettre en œuvre. S'agissant de l'obligation de protéger, elle consiste à « prémunir les individus contre la violation de leurs droits et libertés par d'autres individus au moyen de mesures législatives, administratives et judiciaires adéquates »<sup>27</sup>. Elle infère pour l'État le devoir juridique de protection des titulaires des droits contre d'autres sujets, et ce, par la législation et la mise en place de recours efficaces<sup>28</sup>. En d'autres termes, cette obligation requiert que l'État prenne des mesures positives pour que les acteurs non étatiques (comme les groupes armés, les entreprises et les individus) ne portent pas atteinte aux droits garantis aux personnes sous sa juridiction<sup>29</sup>. En tant que débiteurs des droits, les pouvoirs publics doivent prendre des mesures de protection des droits contre les ingérences de tiers. Ils doivent donc agir, plutôt que de rester passifs ou inactifs.

En fait, l'obligation de protéger les droits humains comprend la régulation et le contrôle des activités et du comportement des personnes qui peuvent affecter la jouissance des droits garantis. Elle requiert de l'État d'empêcher des tiers d'entraver de quelque manière que ce soit l'exercice de ces derniers. L'action étatique y afférente devra concerner non seulement les agents officiels, mais aussi les particuliers, les entreprises ou d'autres entités<sup>30</sup>.

En réalité, un État qui tolère des actes contraires aux droits qu'il s'est engagé à garantir ou « qui s'abstient de prendre des mesures appropriées ou d'exercer la diligence nécessaire pour prévenir et punir de tels actes commis par des personnes privées, physiques ou morales, enquêter à leur sujet ou réparer le préjudice qui en résulte »<sup>31</sup> faillit à son obligation de protéger ces droits. Le comportement d'un particulier pouvant porter atteinte aux droits fondamentaux d'un autre particulier, l'État doit garantir l'effectivité des droits fondamentaux dans les rapports entre particuliers<sup>32</sup>. De même qu'il doit faire évoluer ses mécanismes vers la réalisation effective des droits<sup>33</sup>.

Pour ce faire, il sied de mettre en place une législation et des mécanismes efficaces de recours pour violation de ces droits. Cette législation et ces mécanismes doivent être notamment pénaux. En effet, le recours à la voie pénale paraît comme l'arme favorable, la plus protectrice que l'on puisse concevoir pour protéger les droits fondamentaux<sup>34</sup>. Tant qu'elles sont incriminantes, sanctionnatrices et, donc, en principe dissuasives, les mesures pénales paraissent comme l'outil le mieux adapté pour la protection des droits contre les ingérences des tiers. C'est ainsi que les droits humains entretiennent une relation étroite avec le droit pénal<sup>35</sup>. Ce dernier garantit le respect de ceux-là.

<sup>27</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, « Droit pénal et droits de l'homme : le point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme », in Y. CARTUYVELS et al. (dir.), *Les droits de l'homme, bouclier ou épée du droit pénal ?*, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis – 114, PUSL, 2007, § 27.

<sup>28</sup> Com. ADHP, SERAC & Center for Economic and Social Rights vs Nigeria, com. 155/96, § 46.

<sup>29</sup> Voy. Com. ADHP, *Principes et lignes directrices sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, § 7, accessible sur <https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/2063>.

<sup>30</sup> H. DUMONT et I. HACHEZ, « Les obligations positives déduites du droit international des droits de l'homme : dans quelles limites ? », in Y. CARTUYVELS et al. (dir.), *op. cit.*, § 16.

<sup>31</sup> *Ibid.*, § 12.

<sup>32</sup> *Ibid.*, § 17.

<sup>33</sup> Com. ADHP, SERAC & Center for Economic and Social Rights vs Nigeria, com. 155/96, § 47.

<sup>34</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, *loc. cit.*, § 33.

<sup>35</sup> J. MFUMU KABAMBA, « les grandes orientations de la politique criminelle sur les atteintes à l'environnement en RDC », in *Revue Juridique sur la Criminalité Environnementale*, vol. n° 1, 2023, p. 127.

Dans cette perspective, l'obligation de protéger les droits humains implique pour l'État l'adoption et la mise en œuvre des mesures pénales. Le droit pénal servant de bouclier à la protection des droits humains, l'obligation de protection de ceux-ci induit ainsi une « obligation de pénaliser les atteintes aux droits de l'homme »<sup>36</sup>. En effet, dans certaines circonstances, l'effectivité des droits garantis ne saurait être réalisée sans recours à la voie pénale<sup>37, 38</sup>. Et, dans le contexte spécifique de notre étude, le développement des droits humains fonde une reconstruction du pénal qui devra prendre en compte les atteintes environnementales<sup>39</sup>.

### **1.2.2. L'obligation de protection pénale des droits fondamentaux appliquée à la gestion des déchets en milieux urbains congolais**

Il est clair que pour protéger les droits de l'homme, les pouvoirs publics doivent prendre notamment des mesures législatives et réglementaires à caractère pénal. Plus spécifiquement, « la protection de l'environnement et la gestion des déchets en particulier participent désormais d'une modification positive de l'interventionnisme étatique en faveur des droits fondamentaux de la personne humaine »<sup>40</sup>. C'est pourquoi les pouvoirs publics doivent édicter des règles qui incriminent des comportements attentatoires aux droits humains – comme l'insalubrité – et les assortir de sanctions pénales. Les pouvoirs publics congolais ont donc l'obligation d'adopter des mesures pénales incriminant et sanctionnant l'insalubrité. Mais à quels organe ou autorité incombe précisément cette obligation de protection pénale des droits humains au regard de l'insalubrité ?

En effet, en vertu de l'article 56 de la loi portant protection de l'environnement, il est du devoir de l'État, c'est-à-dire du pouvoir central, de la province et de l'entité territoriale décentralisée de s'assurer de la gestion rationnelle des déchets de manière à préserver la qualité de l'environnement et la santé. Mais selon l'article 76, alinéa 2 de la même loi, « les sanctions relatives à la gestion des déchets domestiques relèvent de la compétence de la province et de l'entité territoriale décentralisée ». L'obligation de protection pénale des droits humains au regard de l'insalubrité incombe donc au premier chef aux provinces, aux villes et aux communes – ainsi qu'aux secteurs et chefferies, en milieux ruraux.

Au niveau provincial<sup>41</sup>, ces questions doivent être réglées par voie législative, c'est-à-dire par édit provincial, lequel peut établir des peines d'amende ou de prison pour assurer son respect<sup>42</sup>. Il revient donc à l'Assemblée provinciale de prendre des mesures de protection pénale des droits humains en contexte d'insalubrité<sup>43</sup>.

Au niveau urbain, cette obligation incombe au Conseil urbain, qui a la compétence de délibérer notamment sur des questions relatives à « l'organisation des décharges publiques et du service de collecte des déchets, du traitement des ordures ménagères », de prendre des règlements de police et

<sup>36</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, *loc. cit.*, §§ 31-36.

<sup>37</sup> *Ibid.*, § 30.

<sup>38</sup> Sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour E.D.H. ayant conduit à cette affirmation, sur les interrogations qu'elle suscite et sur les risques qu'elle recèle, voy. S. VAN DROOGHENBROECK, *loc. cit.*, §§ 31-60.

<sup>39</sup> J. MFUMU KABAMBA, *loc. cit.*, p. 127.

<sup>40</sup> M. FRANCOIS, *loc. cit.*, p. 29.

<sup>41</sup> En vertu de l'article 203, point 18 de la Constitution, les provinces gèrent les questions de protection de l'environnement concurremment avec le pouvoir central.

<sup>42</sup> Articles 36, point 13 et 35, point 8 de la loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces.

<sup>43</sup> Sans préjudice, s'agissant de la ville de Kinshasa, du pouvoir octroyé au Gouverneur de la ville de régir « d'autres infractions » non prévues par l'édit n°003/2013 du 9 septembre 2013 relatif à l'assainissement et à la protection de l'environnement de la ville de Kinshasa, en plus de celles prévues par le code pénal et la loi portant protection de l'environnement (art. 86 de l'édit n°003/2013 du 9 septembre 2013).

de les assortir des peines pouvant aller jusqu'à sept jours d'emprisonnement et/ou d'une amende de 25 000 francs congolais<sup>44</sup>. En cas d'urgence et de congé du Conseil urbain, le collège exécutif urbain peut prendre de tels règlements et les assortir des mêmes peines, sous réserve de leur entérinement ultérieur par le Conseil urbain, lors de sa prochaine session, sinon ils deviennent caducs<sup>45</sup>.

Les mêmes compétences sont reconnues au Conseil communal d'organiser les décharges publiques et le service de collecte des déchets, de prendre des règlements de police et de les assortir de peines ne dépassant pas sept jours de servitude pénale principale et/ou 15 000 francs congolais d'amende<sup>46</sup>. En cas d'urgence et lorsque le Conseil communal n'est pas en session, le collège exécutif communal peut prendre ces règlements de police et les assortir des mêmes peines que ci-dessus, sous réserve de leur entérinement par le Conseil communal, lors de sa prochaine session et sous peine de caducité<sup>47</sup>. Par ailleurs, la question de l'insalubrité met à mal la salubrité publique, voire la sécurité publique, en tant que composante de l'ordre public matériel. En matière de police administrative générale, le contenu conceptuel de l'ordre public est fort ancien et stable : la sécurité, la salubrité et la tranquillité<sup>48</sup>. Même si ce triptyque traditionnel est dépassé, la dignité de la personne humaine et, dans une certaine mesure, la moralité publique étant aussi considérées désormais comme des composantes de l'ordre public<sup>49</sup>. De cette façon, les autorités administratives qui ont la mission de maintenir l'ordre public, ont aussi l'obligation de prendre des mesures de police en vue de prévenir ou de sanctionner les actes d'insalubrité qui, en réalité, perturbent l'ordre public<sup>50</sup>. D'ailleurs, selon Sébastien Van Drooghenbroeck, bien qu'elles soient situées à l'extérieur du « droit pénal classique », les sanctions administratives constituent du « droit pénal assimilé » et peuvent être jugées suffisantes à satisfaire à l'obligation de protection pénale des droits humains<sup>51</sup>.

Et, en droit congolais, le maintien de l'ordre public relève de la compétence des gouverneurs des provinces, des maires des villes et des bourgmestres des communes, selon les cas<sup>52</sup>, sans préjudice des compétences reconnues aux autorités nationales en la matière. Au niveau national, le ministre ayant l'Intérieur et la Sécurité dans ses attributions a aussi compétence en matière de maintien de l'ordre public<sup>53</sup>.

Mais quelle est la conséquence juridique lorsque ces autorités à qui incombe l'obligation positive de prendre des mesures pénales ou de police pour protéger les droits fondamentaux s'abstiennent fautivement de le faire ? Il est vrai que, sur le plan administratif, s'agissant des autorités administratives, leur carence peut donner lieu à un contentieux en responsabilité si un préjudice a été

<sup>44</sup> Articles 11, point 9 et 13 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008 portant composition, organisation et fonctionnement des Entités Territoriales Décentralisées et leurs rapports avec l'État et les Provinces, Journal Officiel de la République Démocratique du Congo, n° spécial, 10 octobre 2008, 1<sup>re</sup> partie, col. 5.

<sup>45</sup> Article 40 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008.

<sup>46</sup> Articles 50, point 9 et 52 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008.

<sup>47</sup> Articles 58 et 40 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008.

<sup>48</sup> M. PÂQUES, *Droit administratif*, Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier - Intersentia, 2024, p. 587.

<sup>49</sup> F. VUNDUAWE et PEMAKO et J.-M. MBOKO DJ'ANDIMA, *Traité de droit administratif de la République Démocratique du Congo*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 516-517 ; A. MAURIN, *Droit administratif*, 11<sup>e</sup> éd., Sirey, p. 126 ; P.-L. FRIER et J. PETIT, *Droit administratif*, Précis Domat Droit public, 12<sup>e</sup> éd., 2018-2019, n° 480. Même si, en droit belge, l'ordre moral ne relève pas de l'ordre public général (voy. M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 609).

<sup>50</sup> À Kinshasa par exemple, « chaque Bourgmestre est chargé de veiller à la propreté publique ainsi qu'à l'application des mesures y relatives » (article 67, alinéa 2 de l'Édit n°003/2013 du 9 septembre 2013 relatif à l'assainissement et à la protection de l'environnement de la ville de Kinshasa, JORDC, 60<sup>e</sup> année, n° spécial, 28 février 2019, col. 36).

<sup>51</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, *loc. cit.*, §§ 42-44.

<sup>52</sup> Voy. article 63 de la loi organique n° 08/012 du 31 juillet 2008 ; articles 42 et 60 de la loi organique n° 08/016 du 7 octobre 2008.

<sup>53</sup> Article 1<sup>er</sup>, B.1 de l'ordonnance n° 22/003 du 7 janvier 2022 fixant les attributions des ministères.

subi par un administré<sup>54</sup>. Quid alors pour les institutions législatives comme les assemblées provinciales ? Peut-on faire découler des conséquences juridiques de leur « déni de législation »<sup>55</sup> ? Cette manche de question dépasse le cadre de la présente étude, sans préjudice de sa pertinence et de son intérêt. Qu'en est-il alors sur le plan pénal ? Il est clair que les organes législatifs et délibérants que sont les assemblées provinciales ainsi que les Conseils urbains et communaux ne peuvent engager leur responsabilité pénale. Est-ce aussi le cas, en l'espèce, pour les autorités administratives ? Leur carence ne peut-elle pas être constitutive d'infraction ? Un essai de réponse à cette dernière question sera donné au point suivant relatif à la responsabilité pénale pouvant découler de l'insalubrité dans les villes congolaises.

## **2. Responsabilité pénale découlant des faits d'insalubrité en milieux urbains congolais**

L'insalubrité qui caractérise les villes congolaises est d'abord la résultante d'un incivisme personnel et peut engager la responsabilité pénale des individus qui jettent ou abandonnent des immondices à des endroits non indiqués (2.1.). Mais elle est aussi la conséquence d'une absence de mesures juridiques - tant pénales, administratives qu'institutionnelles - efficaces de gestion des déchets domestiques, dont il sied de questionner les éventuelles implications pénales (2.2.).

### **2.1. Incivisme environnemental : de l'obligation de gestion des déchets à la responsabilité pénale**

La responsabilité pénale s'entend comme l'obligation pour toute personne de répondre de ses actes délictueux et de subir une peine. Elle suppose l'imputabilité et la culpabilité, c'est-à-dire une faute pénale<sup>56</sup>.

En matière environnementale, plus précisément en matière des déchets, « toute personne physique ou morale publique ou privée, qui produit ou détient des déchets domestiques, industriels, artisanaux, médicaux, biomédicaux ou pharmaceutiques est tenue d'en assurer la gestion conformément aux dispositions de la [loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement] et de ses mesures d'exécution »<sup>57</sup>. Cette disposition légale crée une obligation de gestion des déchets produits ou détenus par quiconque. Et par gestion des déchets, la loi entend le tri, la collecte, le stockage, la mise en décharge, le recyclage et l'élimination des déchets, y compris la surveillance des sites d'élimination<sup>58</sup>. À Kinshasa, il revient au producteur du déchet de le conditionner, tandis que l'obligation de stockage revient aux pouvoirs publics<sup>59</sup>.

Il est donc interdit de détenir, de déposer ou d'abandonner à des endroits non appropriés des déchets de toute nature pouvant provoquer des odeurs incommodes, causer des nuisances et des dommages à l'environnement, à la santé et à la sécurité publique<sup>60</sup>. Les propriétaires des concessions bâties et

<sup>54</sup> Voy. P.-L. FRIER et J. PETIT, *op. cit.*, n° 498.

<sup>55</sup> Nous empruntons cette expression au professeur Constantin YATALA NSOMWE NTAMBWE (voy. « L'inconstitutionnalité du « déni de législation » en droit congolais », accessible au [https://www.droitcongolais.info/files/DENI-LEGISLATION-3\\_.pdf](https://www.droitcongolais.info/files/DENI-LEGISLATION-3_.pdf)).

<sup>56</sup> NYABIRUNGU mwene SONGA, *Traité de droit pénal général congolais*, Collection Droit et Société, 2<sup>e</sup> éd., Kinshasa, Éditions Universitaires Africaines, 2007, p. 280.

<sup>57</sup> Article 58, alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, n° spécial, 11 juillet 2011.

<sup>58</sup> Article 2, point 33 de la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011. Voy. aussi article 2, point 18 de l'Édit n°003/2013 du 9 septembre 2013 relatif à l'assainissement et à la protection de l'environnement de la ville de Kinshasa, JORDC, 60<sup>e</sup> année, n° spécial, 28 février 2019, col. 36.

<sup>59</sup> Article 18, alinéa 2 de l'Édit n°003/2013 du 9 septembre 2013.

<sup>60</sup> Articles 57, *littera a* de la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 et 17 de l'Édit n°003/2013 du 9 septembre 2013.

non bâties sont responsables, à Kinshasa, en matière d'assainissement. Les propriétaires ou les occupants des terrains bâtis ou non bâtis ont ainsi l'obligation de collecter et d'évacuer les immondices et autres déchets se trouvant autour ou à l'intérieur de leurs parcelles<sup>61</sup>. La violation de ces interdits – qui traduisent l'obligation légale de gestion de déchets pesant sur quiconque – par une personne physique ou morale peut déclencher sa responsabilité pénale.

Mais, « pour qu'il y ait responsabilité pénale, il faudrait préalablement qu'une infraction soit commise »<sup>62</sup>. Et pour être commise, il faut qu'elle existe, c'est-à-dire qu'il faut qu'une règle juridique de l'autorité compétente prévoit une incrimination et une sanction. Or, en matière de déchets domestiques, comme écrit *supra*, les sanctions relèvent de la compétence des provinces et des entités territoriales décentralisées. En effet, si la loi portant protection de l'environnement et l'édit relatif à l'assainissement et à la protection de l'environnement de la ville de Kinshasa proscrivent certains comportements concernant la gestion des ordures, les sanctions y relatives doivent être prises par voie d'édit provincial et de décision urbaine ou communale<sup>63</sup>. Ainsi, s'agissant de la ville de Kinshasa, cet édit crée des infractions en matière de gestion des déchets et les punit<sup>64</sup>. Les quelques articles réprimant des incriminations relatives aux déchets domestiques seront analysés *infra*.

Pour la ville de Kinshasa donc, puisqu'il existe des infractions en matière de gestion des immondices, la responsabilité pénale individuelle peut être engagée en cas d'infraction à l'édit provincial. Dans les autres provinces où il n'existe pas encore d'édit ni de décision urbaine ou communale sanctionnant les violations des interdits dans ce domaine, la responsabilité pénale ne peut être enclenchée qu'à propos de pollution par les ordures des eaux et de l'air, conformément à la loi portant protection de l'environnement ou à la loi relative à l'eau.

Par ailleurs, si la responsabilité pénale des personnes physiques ne fait l'ombre d'aucun doute, celle des personnes morales reste problématique. En effet, en droit congolais, le principe est l'irresponsabilité pénale des personnes morales tant de droit public que de droit privé. Les personnes morales de droit privé peuvent néanmoins être considérées comme pénalement responsables dans des domaines précis régis par des textes particuliers.<sup>65</sup> La protection de l'environnement n'en fait pas partie ; ce qui maintient une certaine « conception anthropocentrique du pénalement responsable »<sup>66</sup>. En matière environnementale donc, les personnes morales sont pénalement irresponsables. A la limite, ce sont les personnes physiques par lesquelles les personnes morales de droit privé agissent qui peuvent engager leur responsabilité pénale individuelle.

<sup>61</sup> Voy. articles 9 et 10, littéra c de l'édit n°003/2013 du 9 septembre 2013.

<sup>62</sup> C. MASHINI MWATHA, « La criminalité environnementale, un phénomène en plein essor », *loc. cit.*, p. 24.

<sup>63</sup> Sans préjudice des sanctions prévues par la loi portant protection de l'environnement elle-même pour les infractions en matières de pollution des eaux ou de l'air (voy. articles 78 et 79) et qui peuvent aussi s'appliquer en matière de déchets domestiques.

<sup>64</sup> Dans l'entretemps, le 17 avril dernier, une proposition d'édit déterminant les sanctions du domaine de la réglementation relative à la gestion des déchets domestiques dans la ville de Kinshasa a été déclaré recevable par la plénière de l'Assemblée provinciale de Kinshasa. Envoyé en lecture approfondie à la commission parlementaire chargée des questions politiques, administratives et juridiques, ce texte entend fixer le cadre de la réglementation des sanctions visant à punir toute personne physique ou morale, publique ou privée dont le manquement porterait atteinte à la propreté publique sur toute l'étendue de la ville de Kinshasa.

<sup>65</sup> A ce sujet, lire notamment G. LEMA MAKIESE, *La contribution du droit pénal à la prévention des atteintes à l'environnement : étude du droit congolais à l'aune du droit pénal français*, thèse de doctorat, soutenue le 24 septembre 2021, Université de Strasbourg, pp. 237ss ; S. LISANGA MANDEFU et al., « Responsabilité pénale des personnes morales en droit positif congolais. Approche comparative sur le droit belge et français », *Journal of Law and Cyber Crime – IJRDO*, vol. 1, n° 1, pp. 21-44.

<sup>66</sup> G. LEMA MAKIESE, *op. cit.*, p. 237.

Cette irresponsabilité pénale en matière de gestion des déchets - voire en matière environnementale en général - mérite quand même d'être questionnée, étant donné que l'obligation y afférente incombe, en vertu de l'article 58 de la loi sur l'environnement, aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales. D'ailleurs, à Kinshasa, l'édit n°003/2013 du 9 septembre 2013 prévoit explicitement certaines sanctions pénales à l'encontre des personnes morales<sup>67</sup>. Qu'à cela ne tienne, le droit pénal étant d'interprétation stricte, sans une législation qui les responsabilise expressément, leur responsabilité pénale restera difficile à établir. Il en sera d'autant plus compliqué – pour ne pas dire impossible – d'interpréter les expressions « toute personne » et « quiconque » qu'utilisent les dispositions pénales relatives aux déchets comme impliquant aussi les personnes morales, fussent-elles de droit privé.

Dans cette perspective de la seule responsabilité individuelle possible, analysons maintenant les éventuelles conséquences pénales que peut entraîner la carence administrative en matière de gestion des déchets domestiques.

## **2.2. Implications pénales de la carence administrative en matière de gestion des déchets : essai prospectif en droit congolais**

Les autorités administratives chargées du maintien et de la protection de l'ordre public sont, à ce titre, débitrices de la salubrité publique. Celle-ci suppose notamment une gestion adéquate des déchets. Autant que l'incivisme environnemental des personnes physiques et morales, la défaillance de ces autorités en la matière peut avoir des conséquences fâcheuses sur les droits garantis. D'où la pertinence d'étudier les éventuelles implications pénales de leur carence.

La carence administrative s'entend comme le manquement de l'administration à une obligation positive qui lui incombe<sup>68</sup>. Dans le cadre de cette étude, nous comprenons par là la défaillance à prendre des mesures administratives et de police pour une gestion adéquate des déchets. Ces autorités disposent des pouvoirs d'action pour prévenir les atteintes à l'ordre public<sup>69</sup>. Lorsque le défaut d'usage de ces pouvoirs porte atteinte à l'environnement et aux droits, une responsabilité pénale devrait pouvoir être engagée. Mais l'obligation de protection des droits n'est pas une obligation de résultat, plutôt de moyens<sup>70</sup>. De la sorte, la responsabilité n'est pas engagée par le seul fait qu'une violation de droits et libertés a été commise dans les rapports entre particuliers. Il faut en plus démontrer qu'une faute, c'est-à-dire une omission ou une tolérance coupable a été perpétrée<sup>71</sup>. Mais, dans tous les cas, la protection accordée doit être effective, en théorie comme en pratique<sup>72</sup>. C'est ainsi que, même sans acte de violation des tiers, la carence qui cause préjudice aux administrés peut être constitutive de faute pénale.

En France par exemple, depuis la célèbre jurisprudence Thépaz du tribunal des conflits, la faute de service (abstention) peut constituer une infraction pénale et non plus seulement la faute personnelle. Le droit pénal français prévoit des infractions qui peuvent consister dans des carences dont l'administration peut répondre<sup>73</sup>. La responsabilité pénale des personnes morales de droit public n'existant pas en droit positif congolais, l'on peut néanmoins projeter celle des personnes physiques

<sup>67</sup> Voy. articles 79 et 80 de l'édit n°003/2013 du 9 septembre 2013.

<sup>68</sup> J. SORDET, *La carence de l'administration en droit administratif français*, thèse de doctorat, soutenue le 13 décembre 2019, Université d'Orléans, p. 19.

<sup>69</sup> M. PÂQUES, *op. cit.*, p. 581.

<sup>70</sup> C.E.D.H., 21 juin 1988, *Plattform « Artze fur das Leben » c. Autriche*, § 34 cité par S. VAN DROOGHENBROECK, *loc. cit.*, p. 28.

<sup>71</sup> C.E.D.H., 2 juin 2005, *Claes et autres c. Belgique*, § 47 cité par S. VAN DROOGHENBROECK, *loc. cit.*, p. 28.

<sup>72</sup> S. VAN DROOGHENBROECK, *loc. cit.*, p. 29.

<sup>73</sup> J. SORDET, *loc. cit.*, p. 32.

par le biais desquelles elles agissent ou s'abstiennent d'agir. En effet, les actes d'imprudence ou de négligence commis dans l'exercice de leurs fonctions devraient pouvoir donner lieu à des poursuites pénales afin de prévenir le risque et d'améliorer la réparation due aux victimes<sup>74</sup>. Ils devraient être considérés comme des fautes personnelles constitutives d'infractions. C'est ainsi que, en France, des maires ont été condamnés pour des négligences en matière de pollution<sup>75</sup>. De même, la responsabilité pénale des agents publics, voire des personnes morales de droit public, a été engagée pour plusieurs autres faits relatifs aux pollutions ou pour des infractions non intentionnelles<sup>76</sup>.

En Belgique également, même s'il ne s'agit pas spécifiquement de cas de gestion des déchets ou de pollutions, des autorités administratives ont déjà fait l'objet de poursuites pénales pour « homicides involontaires par défaut de prévoyance ou de précaution »<sup>77</sup>.

Le Code pénal congolais, ainsi que certaines lois particulières ont prévu des infractions non intentionnelles pouvant sanctionner l'imprudence ou la négligence<sup>78</sup>. Ces infractions relèvent davantage d'un souci de prévention et visent à réprimer notamment les abstentions. Même si le principe d'interprétation stricte de la loi pénale peut constituer un frein à cette perspective de poursuites pénales des autorités administratives provinciales, urbaines et/ou communales qui s'abstiendraient fautivement de prendre des mesures adéquates de gestion des déchets<sup>79</sup>.

En effet, « la loi pénale est d'interprétation stricte parce qu'elle est la branche du droit la plus attentatoire aux libertés »<sup>80</sup>. De la sorte, même pour protéger les droits des uns, il n'est pas indiqué de porter atteinte à ceux des autres par une remise en cause inconséquente du principe d'interprétation stricte de la loi pénale. Dans ce contexte, les règles de droit pénal spécial contenues dans le livre deuxième du Code pénal congolais paraissent inappropriées pour lutter contre l'insalubrité.

De cette façon, il ne sera pas inutile, *de lege ferenda*, de prévoir spécifiquement des infractions punissant l'imprudence ou la négligence des autorités administratives dans la gestion des ordures – comme dans d'autres domaines relatifs à la préservation de l'environnement. Considérant la fonction dissuasive de la sanction pénale, cela induirait plus de responsabilité dans le chef des autorités administratives compétentes en la matière.

Analysons à présent les infractions qui peuvent être commises du fait de la mauvaise gestion des déchets dans les villes congolaises.

<sup>74</sup> Le Conseil d'État français a mené une étude globale à ce sujet, et sa réflexion inclut aussi les conditions de mise en œuvre de la responsabilité pénale au regard de la spécificité de l'action administrative, ainsi que la protection que l'agent public mis en cause est en droit d'attendre de la collectivité publique (voy. Conseil d'État, *La Responsabilité pénale des agents publics en cas d'infractions non-intentionnelles*. Étude adoptée par l'Assemblée générale du Conseil d'État le 9 mai 1996, Paris, Documentation française, 1996).

<sup>75</sup> Voy. notamment Crim. 3 avril 1996, cité par B. DROBENKO, *Le contentieux des inondations : les responsabilités*, Centre international de droit comparé de l'environnement, déc. 1999, p. 35.

<sup>76</sup> B. DROBENKO, *loc. cit.*, pp. 34-44.

<sup>77</sup> B. BIARD, « La commission d'enquête parlementaire wallonne sur les inondations de juillet 2021 », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, éd. CRISP, 2022, n°2546-2547, p. 16.

<sup>78</sup> Voy. notamment les articles 52, 53 et 54 du décret du 30 janvier 1940 portant code pénal congolais, ainsi que les articles 185 à 194 de la loi portant protection de l'enfant, s'agissant de la mise en danger d'un enfant.

<sup>79</sup> De la sorte, même pour protéger les droits des uns, il n'est pas indiqué d'en violer ceux des autres par une remise en cause épidermique de l'interprétation stricte de la loi pénale.

<sup>80</sup> M. LACAZE, *La lettre : le juge pénal "bouche de la loi"?*, 2022, p.1. cité par C. MASHINI MWATHA, « Le juge et la lutte contre la criminalité environnementale », *Revue Juridique sur la Criminalité Environnementale*, vol. 2, n° 2, juillet 2024, p. 9

### **3. Des infractions liées à l'insalubrité en milieux urbains congolais**

La loi portant protection de l'environnement, la loi relative à l'eau et, au niveau provincial, l'édit relatif à l'assainissement et à la protection de l'environnement prévoient des infractions en matière de gestion des déchets ou y applicables (3.1.). Par ailleurs, en dépit de la difficulté de sanctionner pénalement l'inaction fautive des autorités administratives concernant la gestion des ordures, l'infraction de mise en danger de l'enfant peut être applicable dans certaines conditions (3.2.).

#### **3.1. Les infractions pouvant sanctionner l'incivisme environnemental en matière de gestion des déchets**

Certes, les sanctions relatives à la gestion des déchets domestiques sont fixées, en milieux urbains, par édit provincial (3.1.3.) et/ou par décision urbaine ou communale. Mais la loi portant protection de l'environnement (3.1.1.) et la loi relative à l'eau (3.1.2.) prévoient aussi des infractions qui préservent la santé, l'environnement dans son ensemble ou l'eau contre les déchets mal ou non gérés.

##### **3.1.1. Les dispositions pénales de la loi portant protection de l'environnement applicables en matière de gestion des déchets domestiques**

L'article 76 de la loi portant protection de l'environnement incrimine le transport, le dépôt, l'abandon, le jet ou l'élimination illégale des déchets industriels, artisanaux, médicaux, biomédicaux ou pharmaceutiques et les sanctionne d'une servitude pénale de six mois à trois ans et/ou d'une amende d'un à vingt-cinq millions de francs congolais. Cette disposition condamne aussi ces mêmes faits pour les déchets domestiques, mais laisse le soin de la sanction aux provinces et aux entités territoriales décentralisées. De cette façon, le transport, dépôt, abandon, jet ou élimination des ordures en violation de la loi (*lato sensu*) constitue une infraction dont la peine est fixée par l'édit provincial et par la décision urbaine ou communale.

Ces méfaits peuvent en outre entraîner la pollution du sol, du sous-sol, des eaux, voire de l'air. Les infractions relatives à ces actes de pollution peuvent aussi s'appliquer pour lutter contre l'insalubrité en milieux urbains. Dans ce sens, l'article 77 de la loi portant protection de l'environnement incrimine la pollution ou la dégradation illégale du sol ou du sous-sol, qu'il sanctionne de six mois à trois ans de servitude pénale et/ou d'une amende de deux millions cinq cent mille à vingt-cinq millions de francs congolais. Tandis que l'article 78 de la même loi punit d'une servitude pénale de six mois à trois ans et/ou d'une amende de cinq à cinquante millions de francs congolais, la pollution illégale des eaux ou la dégradation illégale des écosystèmes côtiers. Cette dernière disposition légale préserve de la pollution tant les eaux continentales – c'est-à-dire les cours d'eau, les rivières, les fleuves, les lacs, etc. – que les océans et les mers. Et les pollutions ainsi réprimées peuvent survenir à la suite d'un dépôt, d'un abandon ou de jets de déchets sur le sol, de leur enfouissement dans le sous-sol, ou de leur déversement dans les eaux.

Dans la même perspective, l'article 79 incrimine et sanctionne d'une servitude pénale de six mois à trois ans et/ou d'une amende de cinq à cinquante millions de francs congolais l'altération illégale de la qualité de l'air qui peut être due aux odeurs dégagées par des déchets abandonnés, jetés ou éliminés par incinération.

Il sied de constater, non sans gêne, que les mesures d'exécution de la loi portant protection de l'environnement devant permettre d'apprécier l'illégalité du transport, du dépôt, de l'abandon, du jet ou de l'élimination des déchets ou encore de la pollution continuent de se faire attendre, au grand

dam des droits fondamentaux. En effet, la susdite loi prévoit l'adoption de maints décrets<sup>81</sup> et autres mesures locales<sup>82</sup> en matière de déchets et de pollution, mais qui ne sont toujours pas édictés à ce jour. Cette carence rend difficile l'application des sanctions en la matière, puisque l'illégalité y afférente devra être appréciée notamment à l'aune des normes que devront fixer ces mesures d'application. Pour une gestion adéquate des immondices et, partant, une protection des droits humains, il est impérieux que les autorités administratives compétentes complètent la législation dans ce domaine par l'édiction au plus vite de ces mesures d'application.

De son côté, la loi relative à l'eau pénalise également et de manière particulière la pollution des eaux notamment par les déchets.

### 3.1.2. Les dispositions pénales de la loi relative à l'eau applicables en matière de déchets

La loi relative à l'eau contient plusieurs dispositions pénales. En matière de déchets, son article 110 punit d'une servitude pénale d'un an à cinq ans et/ou d'une amende d'un à cinq millions de francs congolais la pollution des eaux par le déversement d'une ou des substances quelconques dont l'action ou la réaction serait nuisible à la santé et aux écosystèmes aquatiques. Si ces substances proviennent d'une installation classée, la peine d'amende sera de cinq millions à cinq milliards de francs congolais. Si les rejets ou les effluents sont d'origine étrangère, ils sont présumés dangereux, et la peine cumulative d'emprisonnement et d'amende applicable sera, au minimum, de dix ans et de mille milliards de francs congolais.

Cette disposition légale présente de sérieux soucis sur le plan légistique<sup>83</sup> ; ce qui peut rendre difficile sa compréhension. Il convient alors de la lire à la lumière de l'article 19 de la même loi, qui interdit tout rejet des déchets, substances, organismes ou espèces biologiques exotiques envahissantes pouvant polluer, altérer ou dégrader la qualité des eaux de surface ou souterraine, tant continentales que maritimes, nuire à leurs ressources biologiques et aux écosystèmes côtiers et mettre en danger la santé. Dans ce contexte, par rejet dans l'eau, il faut entendre le déversement, l'effluent, l'écoulement, l'immersion, l'infiltration ou le dépôt direct ou indirect de substance solide, liquide ou gazeuse. Ces rejets sont soumis au régime d'interdiction, de déclaration ou d'autorisation. Mais, là encore, le décret devant déterminer leur nomenclature, les critères physiques, chimiques et biologiques ainsi que les conditions et modalités de leur gestion et de leur contrôle continue de se faire attendre.

Enfin, comme dit *supra*, dans une dynamique de régionalisation et de décentralisation, le législateur a bien voulu laisser la primeur de sanction des entorses à la loi en matière de gestion des déchets domestiques aux provinces et aux entités territoriales décentralisées. La ville de Kinshasa est pourvue d'un dispositif pénal à cet effet.

<sup>81</sup> En matière de déchets et de pollution, les articles 58, 60, 61, 48, 49 et 50 de la loi portant protection de l'environnement exigent l'édiction des mesures d'application par voie décrétable.

<sup>82</sup> L'article 52 qui interdit l'émission des odeurs (et des bruits) pouvant nuire à l'environnement et à la santé exige aussi des mesures d'application à prendre au niveau provincial et des ETD.

<sup>83</sup> Elle est libellée comme suit : « Est punie d'une servitude pénale d'un an à cinq ans et d'une amende d'un million de francs congolais à cinq millions de francs congolais ou de l'une de ces peines seulement, une ou des substances quelconques dont l'action ou réaction entraînent ou sont susceptibles d'entraîner, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des atteintes aux écosystèmes aquatiques.

La peine d'amende ci-haut passe de cinq millions de francs congolais à cinq milliards de francs congolais lorsqu'il s'agit des effluents d'une installation classée.

Les rejets ou effluents d'origine étrangère étant présumés dangereux, la peine de servitude applicable ne peut être inférieure à dix ans et l'amende à mille milliards de francs congolais, sans possibilité de choix entre les deux peines. »

### **3.1.3. Les dispositions pénales de l'édit n° 003/2013 du 9 septembre 2013 applicables en matière de déchets domestiques**

Le cinquième titre de l'édit n° 003/2013 du 9 septembre 2013 est consacré aux sanctions qui assortissent les règles relatives à l'assainissement et à la protection de l'environnement dans la ville de Kinshasa. Quelques-unes de ces sanctions concernent la gestion des déchets. C'est le cas de l'article 77 qui punit d'une servitude pénale de 3 à 6 mois et/ou d'une amende de 10 mille à 50 millions de francs congolais le fait de détenir des déchets domestiques dans sa parcelle ou dans ses environs immédiats.

La même peine est infligée à tout individu qui jette des déchets domestiques ou autres dans un endroit non indiqué. L'édit ne précise pourtant pas ce qu'il entend par « endroit non indiqué » ou par « endroit non approprié ». Or, l'application de cette disposition suppose que la province et les communes ont aménagé des décharges et des poubelles publiques qui seraient ces « endroits indiqués » ou « endroits appropriés » à recevoir les déchets. À défaut, les usagers se retrouvent devant un dilemme : ils commettent une infraction s'ils détiennent des déchets dans leurs parcelles ou environs ; de même qu'ils la commettent s'ils les jettent – puisque ce sera obligatoirement dans un « endroit non indiqué ».

Cette objection critique n'annihile pas le caractère infractionnel de la détention ni du jet illégal des déchets domestiques. Elle tend néanmoins à montrer que les déficits administratifs, structurels et institutionnels peuvent amenuiser les effets de la pénalisation de la gestion des déchets en milieux urbains congolais, à Kinshasa en particulier. Et c'est peut-être pour cette raison que les mesures répressives ne sont pas appliquées pour endiguer l'insalubrité dans ces endroits.

Cet édit protège aussi les ressources en eau de la pollution par les déchets. Son article 81 punit de 30 mille à un million de francs congolais la pollution d'une rivière par le déversement des déchets solides ou liquides. En cas de récidive, cette amende est portée au double du montant initial. Et, aux termes de cet édit, il y a récidive quand, dans les deux mois précédents, l'inculpé a écoupé d'une peine définitive pour une infraction en matière d'environnement. Il est quand même curieux que cette disposition ne puisse réprimer que la pollution d'une « rivière » alors que l'article 38 du même édit proscribit plutôt la pollution des « cours d'eau » en général.

Au total, quoique souffrant de l'absence de certaines mesures réglementaires essentielles à leur bonne application, ces dispositions pénales devraient pouvoir permettre de lutter contre l'insalubrité dans les villes congolaises par des voies pénales. Elles ne sont malheureusement pas mobilisées à cet effet. Il revient ainsi aux officiers du ministère public, aux officiers de police judiciaire à compétence générale<sup>84</sup> et aux fonctionnaires et agents assermentés de l'administration de l'environnement – qui sont officiers de police judiciaire à compétence restreinte – de rechercher et de constater ces infractions en vue de leur sanction par le juge compétent ou par la fixation des amendes transactionnelles. Sans préjudice de la possibilité de saisir le juge par citation directe si un individu a subi un dommage à la suite de l'infraction. D'ailleurs, les villes et les communes peuvent également se constituer partie civile dans ces procédures. Mais, redisons-le, étant donné qu'elles ne remplissent pas toujours, elles-mêmes, leurs obligations en matière de gestion des déchets, cette hypothèse est, actuellement, purement théorique.

---

<sup>84</sup> Il sied de noter que les maires des villes et les bourgmestres des communes sont aussi des officiers de police judiciaire à compétence générale. À ce titre, ils peuvent entendre l'infacteur sur procès-verbal à transmettre ensuite à l'officier du ministère public, voire fixer directement une amende à payer par la personne poursuivie, conformément à l'article 9 du code de procédure pénale.

Ceci nous conduit alors à questionner les infractions que peuvent commettre individuellement les autorités administratives dont l'inaction fautive dans la gestion des ordures traduit l'imprudence ou la négligence.

### **3.2. L'infraction pouvant sanctionner l'inaction des autorités administratives en matière de gestion des déchets**

Pour sanctionner pénalement l'inaction des autorités administratives compétentes dans la gestion des déchets, l'une des infractions de mise en danger de l'enfant peut s'appliquer. En effet, l'article 192 de la loi portant protection de l'enfant oblige toute personne à « dénoncer toute forme de violence physique ou morale infligée à l'enfant ainsi que *toute menace à sa santé et à son développement*<sup>85</sup> dont elle a connaissance ». Mais il ne réprime que la non-dénonciation des violences commises sur un enfant. Étant donné que l'insalubrité menace la santé et le développement des enfants, toute personne a l'obligation de la dénoncer.

Lorsque cette dénonciation (obligatoire) est portée devant les autorités compétentes (en l'espèce, les autorités administratives), ou lorsque celles-ci prennent connaissance par tout autre moyen d'un abus ou d'une mise en danger d'un enfant, et qu'elles s'abstiennent d'accomplir un acte de leur fonction requis pour la circonstance, elles tombent sous le coup de l'infraction prévue et punie par l'article 193 de la susdite loi. En l'espèce, les autorités administratives nationales, provinciales, urbaines et communales requises pour mettre fin à l'insalubrité qui met en danger la santé d'un enfant, et qui s'abstiennent à y donner suite, engagent leur responsabilité pénale. Elles encourent ainsi une amende de 100 mille à 250 mille francs congolais.

Comme on peut le constater, cette infraction incrimine et sanctionne l'inaction négligente des officiers et personnes chargées des services publics dans la protection de l'enfant. Sa répression peut donc constituer un moyen idoine de protection de l'enfant, notamment contre l'insalubrité en milieux urbains congolais.

Il y a lieu néanmoins de regretter la modicité de la peine prévue par la loi à cet effet. Considérant son insignifiance, cette peine n'est pas dissuasive ; elle ne pourra pas décourager de manière effective l'inaction négligente de ces autorités. Pourtant, la sanction pénale devrait inspirer la crainte et inciter à respecter la législation protégeant l'environnement<sup>86</sup>. Pour cela, elle devrait être à la hauteur de l'infraction commise. Plus elle sera sévère, plus la criminalité diminuera<sup>87</sup>. Qu'à cela ne tienne, cette perspective pénale reste un canal non moins négligeable de contrainte pour l'observation des obligations découlant des droits fondamentaux.

Enfin, vu l'ampleur du problème de gestion des déchets dans les villes congolaises, il ne sera pas inutile de prévoir expressément une infraction qui puisse incriminer et sanctionner de manière générale l'inaction fautive des dirigeants des personnes administratives compétentes en matière environnementale.

### **Conclusion**

L'insalubrité que connaissent les milieux urbains congolais est due à l'incivisme environnemental et à une inefficacité, sinon une absence de politique adéquate de gestion des déchets. Elle constitue une

<sup>85</sup> C'est nous qui mettons en italique.

<sup>86</sup> D. SHELTON et A.-C. KISS, *Judicial Handbook on Environmental Law*, UNEP/Earthprint, 2005, p. 56. cité par C. MASHINI MWATHA, « Le juge et la lutte contre la criminalité environnementale », *loc. cit.*, p. 15.

<sup>87</sup> J. MFUMU KABAMBA, *loc. cit.*, p. 131.

atteinte aux droits fondamentaux garantis aux personnes. Pourtant, il découle de ces derniers des obligations de respect, de protection, de mise en œuvre et de promotion qui incombent aux pouvoirs publics. S'agissant de l'obligation de protection, elle implique le contrôle des privés afin qu'ils ne portent pas atteinte aux droits d'autrui. Et ceci passe notamment par l'adoption et l'implémentation de mesures pénales.

Il ressort de notre analyse de quelques cas jurisprudentiels, essentiellement de la Cour européenne des droits de l'homme, que l'insalubrité constitue réellement une violation des droits fondamentaux. Ces derniers comportent des obligations positives qui appellent à l'action des débiteurs des droits. On est ainsi parti d'une obligation de protection pénale des droits humains pour aboutir à la question de la responsabilité pénale y subséquente. Cette obligation de protéger pénalement les droits fondamentaux face aux déchets domestiques incombe en fait aux assemblées provinciales, aux conseils urbains et aux conseils communaux. L'insalubrité peut donner lieu à la responsabilité pénale individuelle. Elle conduit aussi à interroger la problématique de la responsabilité pénale – ou, plutôt, de l'irresponsabilité pénale de principe – des personnes morales en droit congolais. Au regard de l'inaction fautive dont elles font montre, elle interpelle en outre l'impossibilité de constater la responsabilité pénale individuelle des autorités administratives compétentes en matière de gestion des déchets, faute d'infraction spécifique y relative. Heureusement que, sur ce dernier point, les dispositions pénales de protection de l'enfant contre la mise en danger de sa santé peuvent s'appliquer.

Du reste, il existe bien des infractions prévues par la législation nationale et provinciale (de Kinshasa) qui incriminent et sanctionnent l'incivisme environnemental en matière de déchets domestiques. Même s'il y a carence de certaines mesures réglementaires devant permettre leur bonne application, leur non-mobilisation actuelle laisse quand même à désirer. S'il est urgent que ces mesures d'application et des règles détaillées de sanctions soient édictées dans toutes les provinces<sup>88</sup>, villes et communes du pays, il est aussi nécessaire et urgent que le parquet et les officiers de police judiciaire utilisent les instruments juridiques déjà existants pour combattre l'insalubrité et, partant, protéger effectivement les droits fondamentaux. Sans cet engagement répressif, les règles juridiques resteront théoriques, au grand dam des droits qu'elles protègent. Le juge ne pouvant se saisir lui-même pour réprimer les faits d'insalubrité, c'est ici le lieu de souligner le rôle du parquet dans la protection et l'effectivité des droits. En fait, pour l'émergence d'un État de droit, il est impérieux que chaque acteur social ou institutionnel joue son rôle légal. Sinon, l'inaction de l'un entraînera celle de l'autre, et la vie en société deviendra invivable.

Tout compte fait, en vue de tendre vers l'effectivité des droits dans un État de droit<sup>89</sup>, il ne sera pas vain de scruter davantage les raisons sociojuridiques qui peuvent expliquer l'inapplication des lois, en l'espèce, l'inapplication par le parquet congolais de la législation pénale contre l'insalubrité.

<sup>88</sup> Comme le fait actuellement la ville de Kinshasa avec l'examen en vue de son adoption de la proposition d'édit déterminant les sanctions du domaine de la réglementation relative à la gestion des déchets domestiques.

<sup>89</sup> Sur la reconnaissance et la protection des droits humains et des libertés fondamentales dans un État de droit, voy. F. PHAKU KHONDE, *Commission Nationale des Droits de l'Homme et État de droit en République Démocratique du Congo. Essai de bilan et perspectives*, Kinshasa, Galimage, 2021, pp. 19-22.