



**HAL**  
open science

## Constitution et environnement aux Philippines

Marthe Fatin-Rouge Stefanini

► **To cite this version:**

Marthe Fatin-Rouge Stefanini. Constitution et environnement aux Philippines. *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*, 2020, XXXV-2019, pp.427-437. hal-03085583

**HAL Id: hal-03085583**

**<https://hal.science/hal-03085583v1>**

Submitted on 21 Dec 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Constitution et environnement aux Philippines

Marthe Fatin-Rouge Stefanini <sup>1</sup>

*Ce rapport n'est pas exhaustif et vise simplement à livrer quelques éléments originaux concernant la protection du droit constitutionnel à un environnement sain et équilibré aux Philippines.*

Les Philippines sont composées de 7107 îles dans le Pacifique réparties sur plus de 300 000 km<sup>2</sup>. Elles constituent l'un des Etats les plus touchés par les catastrophes naturelles (typhons, volcans en éruption, tremblements de terre, glissements de terrain, tsunamis, inondations...) et par les changements climatiques qui intensifient certains de ces phénomènes. Les Philippines sont également un lieu d'une grande richesse en termes de biodiversité et de ressources naturelles. Ces milieux ont pourtant été fortement dégradés ces dernières décennies sous l'effet de divers facteurs : une déforestation massive de la forêt tropicale, la multiplication des concessions pour l'extraction et l'exploitation de divers minerais dont le nickel, les pollutions diverses dues à la densification croissante de la population sur les côtes de certaines îles, et en particulier à Manille, et le manque de structures adéquates pour gérer les pollutions générées par cette surpopulation.

Les Philippines ont perçu très tôt l'intérêt qu'il pouvait y avoir à protéger leurs richesses pour préserver une économie fondée à la fois sur l'exploitation des ressources naturelles (pêche, forêts, agriculture) mais également sur le développement du tourisme. Les enjeux environnementaux ont d'ailleurs été définis comme prioritaires aux Philippines mais le poids de certains lobbies, notamment les concessionnaires miniers, freine cet engagement. Les activités touristiques, elles-mêmes génératrices de pollution, le développement des activités économiques dans un pays qui reste pauvre et la protection de l'environnement sont autant d'intérêts qui nécessitent d'être conciliés. Cette conciliation entre les impératifs de développement et la nécessité de préserver les ressources naturelles constitue donc un enjeu majeur pour l'avenir des populations de ces îles.

La protection de l'environnement a été consacrée dans la Constitution dès 1987. Sous l'influence du droit international et constitutionnel, le législateur est largement intervenu notamment en adoptant des législations précises dans divers domaines environnementaux (eau, air, forêts<sup>2</sup>...) mais en pratique ces dernières se sont révélées peu efficaces<sup>3</sup>. En revanche, la Cour suprême des Philippines, qui dispose également des attributions d'une juridiction constitutionnelle suprême<sup>4</sup>, a joué un rôle majeur dans la concrétisation des dispositions constitutionnelles. Cet activisme est le résultat d'une rencontre entre une demande citoyenne forte, provenant des défenseurs de l'environnement, et des juges suprêmes particulièrement sensibles aux questions environnementales. Certaines des décisions de la Cour suprême, comme celle reconnaissant un droit à agir en matière environnementale au nom des générations futures rendue en 1993, ont eu un retentissement international et ont été suivies par d'autres

---

<sup>1</sup> Directrice de recherches au CNRS, ILF-GERJC, Aix-Marseille Univ, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France.

<sup>2</sup> Notamment Toxic Substances and Hazardous and Nuclear Wastes Control Act de 1990, Clean Air Act de 1999, Ecological Solid Waste Management Act de 2000 (RA9003), Conservation and protection of wildlife resources and their habitats Act de 2001, Philippine Plant Variety Protection Act de 2002, Water Act de 2004, Climate Change Act de 2009, Green Jobs Act de 2016, ...

<sup>3</sup> Voir notamment Earth Law Center, « Seeds of Hope for Earth Law in the Philippines », 18 septembre 2018 disponible sur : <https://www.earthlawcenter.org/blog-entries/2018/9/seeds-of-hope-for-earth-law-in-the-philippines> (consulté le 1er juin 2020).

<sup>4</sup> Article VIII, section 4 et 5 de la Constitution.

juridictions dans le monde. Fortes de cette jurisprudence adossée à une législation importante en matière environnementale, les Philippines souhaitent ainsi faire figure de modèle en ce domaine. Ainsi, au-delà des problèmes politiques et démocratiques que connaissent les Philippines, et qui ont fait beaucoup parler de cet Etat ces dernières années, notamment au travers des déclarations fracassantes du président Duterte, les dispositions adoptées et les prises de position de la Cour suprême ont permis de placer cet Etat parmi les pionniers en matière de protection juridique de l'environnement.

La place de la Cour suprême dans l'ordre juridique, sa forte légitimité, et les compétences dont elle dispose lui ont donné les moyens d'une politique proactive en matière environnementale. En effet, la Cour suprême dispose de prérogatives importantes lui ayant permis de poser directement certaines règles en matière de procès environnementaux. En particulier, l'article VIII section 5 de la Constitution dispose que la Cour peut notamment : « Promulguer des règles concernant la protection et l'exécution des droits constitutionnels, le plaidoyer, la pratique et la procédure devant tous les tribunaux, ... »<sup>5</sup>. N'attendant plus l'intervention du législateur et face à l'inefficacité du gouvernement, la Cour a non seulement construit une jurisprudence favorable à l'environnement mais elle a également, sur la base des dispositions précitées, posé tout un ensemble de règles visant à mettre en œuvre, de manière concrète et efficace, les dispositions constitutionnelles relatives à la protection de l'environnement (« Rules of Procedure For Environmental Cases » de 2010). Cette réglementation bien spécifique aux procès environnementaux a été une première mondiale.

Ainsi, non seulement la Cour suprême a très tôt donné une véritable portée aux dispositions constitutionnelles en matière environnementale (I) mais elle a également déployé des mécanismes procéduraux destinés à rendre ces dispositions effectives (II) .

## I - LA FORMALISATION CONSTITUTIONNELLE D'UN DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Aux Philippines, le droit à un environnement sain a été consacré pour la première fois par la Constitution de 1987 qui est encore en vigueur à l'heure actuelle<sup>6</sup>. La section 16 de l'article II de cette dernière proclame : « L'État doit protéger et promouvoir le droit du peuple à une écologie saine et équilibrée, en accord avec le rythme et l'harmonie de la nature ». La formule se situe au-delà d'un simple droit à un environnement sain et équilibré présent dans de nombreuses constitutions à l'heure actuelle. La référence au rythme et à l'harmonie de la nature suppose que l'homme soit à l'écoute de la nature et non que la nature soit adaptée à l'homme. Dans l'affaire *Oposa et autres* de 1993, la Cour a indiqué que « La nature signifie le monde créé dans son intégralité. (...) Ce rythme et cette harmonie incluent, entre autres, la disposition judicieuse, l'utilisation, la gestion, le renouvellement et la conservation des forêts, des minéraux, des terres, des eaux, des produits de la pêche, de la faune, des zones extracôtières et d'autres

---

<sup>5</sup> Dans sa version en anglais la section 5 de l'article VIII dispose : « The Supreme Court shall have the following powers:

(...) 5 - Promulgate rules concerning the protection and enforcement of constitutional rights, pleading, practice, and procedure in all courts, the admission to the practice of law, the Integrated Bar, and legal assistance to the underprivileged Such rules shall provide a simplified and inexpensive procedure for the speedy disposition of cases, shall be uniform for all courts of the same grade, and shall not diminish, increase, or modify substantive rights. Rules of procedure of special courts and quasi-judicial bodies shall remain effective unless disapproved by the Supreme Court ».

<sup>6</sup> La rédaction d'une nouvelle Constitution est en cours mais celle-ci n'a toujours pas été adoptée.

ressources naturelles du pays pour que leur exploration, leur développement et leur utilisation soient équitablement accessibles aux générations présentes et futures »<sup>7</sup>.

Jusqu'à présent, l'interprétation des termes de l'article II section 16 a été strictement anthropocentrée. Si l'environnement est considéré comme « source de vie »<sup>8</sup>, ni les animaux, ni la nature elle-même ne se voient reconnaître la personnalité juridique, ni la possibilité d'être représentés par la voie d'une action en stipulation pour autrui<sup>9</sup>. Ce n'est que parce que le droit au recours est largement entendu en matière environnementale, en particulier à travers les règles posées dans le cadre des recours citoyens<sup>10</sup>, que ces derniers, sur la base d'un intérêt diffus, peuvent invoquer qu'une atteinte portée aux espèces animales ou au milieu naturel leur cause un préjudice.

## **A - Nature des « droits environnementaux » consacrés**

L'article II de la Constitution des Philippines, dans lequel se trouve la section 16 affirmant le « droit du peuple à une écologie saine et équilibrée, en accord avec le rythme et l'harmonie de la nature » précède l'article III relatif à la Déclaration des droits. Cet article II est intitulé « Déclaration de principes et principes des politiques publiques ». La place de cette disposition dans le texte constitutionnel explique que ce droit ne soit pas d'effet direct et ait été conçu comme nécessitant l'intervention du législateur. D'ailleurs d'autres droits et principes importants, ordinairement qualifiés d'économiques et sociaux ou de droits de la deuxième génération, sont présents sous ce chapitre : l'égalité homme-femme, la protection de la famille, de la mère et des enfants à naître, la protection et les droits des enfants, le droit à la protection de la santé, le principe de dignité de la personne humaine.

Toutefois, la Cour suprême des Philippines a souhaité donner une véritable portée à la section 16 de l'article II de la Constitution face à l'ampleur des dégradations environnementales et à l'inaction ou l'inefficacité des autorités politiques, qu'elles soient nationales ou locales, législatives ou exécutives. Dès 1993, la Cour a souligné l'importance de cette consécration quelle que soit sa place dans la Constitution et a transformé cette déclaration de principe en véritable droit fondamental. Ainsi, dans la décision *Oposa* du 30 juillet 1993, la Cour a indiqué que : « Bien que le droit à une écologie saine et équilibrée soit inscrit dans la Déclaration de principes et les politiques des États et non dans la Déclaration des droits, il ne s'ensuit pas qu'il est moins important que l'un des droits civils et politiques énumérés dans ce dernier ». La Cour va même plus loin en justifiant l'obligation de protection de l'Etat par un droit naturel préexistant aux Constitutions : « Un tel droit appartient à une catégorie de droits tout à fait différente, car elle concerne rien de moins que la préservation de soi et la perpétuation de soi, comme le soulignent justement et à juste titre les demandeurs, dont l'affirmation peut même être considérée comme antérieure à tous les gouvernements et à toutes les constitutions. En fait, ces droits fondamentaux ne doivent même pas être inscrits dans la Constitution, car ils sont supposés exister depuis la création de l'humanité ». La Cour poursuit en expliquant que la

---

<sup>7</sup> Cour suprême des Philippines, 30 juillet 1993, *Oposa v. Factoran*, G.R. No. 101083.

<sup>8</sup> Hilario G. Davide Jr., *The Environment as Life Sources and the Writ of Kalikasan in the Philippines*, 29 *Pace Env'tl. L. Rev.* 592 (2012), Disponible sur : <http://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol29/iss2/9>

<sup>9</sup> *Resident Marine Mammals v. Reyes*, du 21 avril 2015, G.R. n. 180771.

<sup>10</sup> Cour suprême des Philippines, A.M. No. 09-6-8-SC, *Rules of procedure for environmental cases*, 29 avril 2010, *sect. 5, Citizen suits* - « Any Filipino citizen in representation of others, including minors or generations yet unborn, may file an action to enforce rights or obligations under environmental laws. Upon the filing of a citizen suit, the court shall issue an order which shall contain a brief description of the cause of action and the reliefs prayed for, requiring all interested parties to manifest their interest to intervene in the case within fifteen (15) days from notice thereof.(...) ».

consécration constitutionnelle de ce droit se justifie par la crainte que les dégradations soient irrémédiables pour les générations actuelles et à venir.

Au-delà de cette disposition, d'autres droits ou principes sont également présents dans la Constitution et peuvent servir de fondement à une protection de l'environnement. Ainsi, le principe de protection de la santé, qui comme le droit à une écologie saine et équilibrée est énoncée dans l'article II, Déclaration de principes (section 15), a été reconnu comme un droit et permet de dénoncer les conséquences sur la santé des diverses formes de pollution et le manque d'actions pour les faire cesser. De la même façon, l'Etat a le devoir de protéger les ressources naturelles côtières et marines et l'article XII, section 2, prévoit que les Philippines disposent d'une jouissance exclusive sur celles-ci<sup>11</sup>. Les autorités publiques ont une obligation d'agir pour empêcher des atteintes à ces ressources et peuvent être poursuivies pour inaction ou action insuffisante comme ce fut le cas dans un contentieux mettant en cause des activités étrangères provoquant des dégradations du milieu marin<sup>12</sup> (plus largement, voir ci-dessous à propos du *writ of Kalikasan*). Le principe de participation des citoyens est également consacré par la Constitution sous l'article XIII relative à « Justice sociale et droits de l'homme » (section 16).

La protection des droits des autochtones peut également être le vecteur d'une protection de l'environnement. L'article II, section 22 dispose ainsi que « L'Etat reconnaît et promeut le droit des communautés culturelles autochtones dans le cadre de l'unité nationale et du développement ». La protection des droits des autochtones peut en effet permettre une préservation de l'environnement à la condition que cette protection soit concrètement efficace et que les populations puissent directement tirer profit de cette protection. Au-delà de l'article II, d'autres protections plus particulières sont prévues sans pour autant être consacrées comme des droits mais plutôt comme des obligations de l'Etat. Ainsi l'article XI de la Constitution consacré à l'« Economie et au patrimoine nationaux » contient des dispositions prévoyant un devoir de l'Etat de protéger les droits des autochtones et notamment leur droit aux terres ancestrales<sup>13</sup> qui a donné lieu à l'adoption de dispositions législatives<sup>14</sup> qui se sont révélées assez inefficaces face à la déforestation massive. La protection de la culture et des traditions des autochtones est également prévue par l'article XIV (Education, Science et technologie, arts, culture et sports), section 17<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Article XII, section 2 : « The State shall protect the nation's marine wealth in its archipelagic waters, territorial sea, and exclusive economic zone, and reserve its use and enjoyment exclusively to Filipino citizens.

The Congress may, by law, allow small-scale utilization of natural resources by Filipino citizens, as well as cooperative fish farming, with priority to subsistence fishermen and fish-workers in rivers, lakes, bays, and lagoons ».

<sup>12</sup> *Abogado, et al. v. Ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles*, (Scarborough Shoal), 3 mai 2019, G.R. n. 246209.

<sup>13</sup> La Section 5 dispose : « The state, subject to the provisions of this Constitution and national development policies and programs, shall protect the rights of indigenous cultural communities to their ancestral lands to ensure their economic, social, and cultural well-being.

The Congress may provide for the applicability of customary laws governing property rights or relations in determining the ownership and extent of ancestral domain ».

<sup>14</sup> *Indigenous People Rights Act* de 1997 qui consacre notamment le principe de participation des autochtones à la prise de décision qui les concerne (sect. 16).

<sup>15</sup> Article XII, section 17 : « The State shall recognize, respect, and protect the rights of indigenous cultural communities to preserve and develop their cultures, traditions, and institutions. It shall consider these rights in the formulation of national plans and policies ».

Enfin, la cour a également consacré d'autres droits fondamentaux en matière environnementale s'inspirant notamment des déclarations et principes posés au niveau international tels que le droit d'accès juge en matière environnementale, dans une acception largement ouverte, ou encore le principe de précaution dont elle a précisé les contours<sup>16</sup> y compris dans le règlement de procédures en matière environnementale qu'elle s'applique à elle-même<sup>17</sup>.

## **B - La formulation des énoncés constitutionnels environnementaux**

Comme nous l'avons vu la plupart des énoncés sont de type programmatique ou sont des obligations incombant principalement à l'Etat. Toutefois, la Cour suprême a donné plein effet à ces dispositions dans sa jurisprudence de telle façon que de véritables droits fondamentaux reconnus à titre individuel ou collectif relatifs à la protection de l'environnement ont pu être énoncés et permettre des recours afin d'en assurer la protection.

## **C - Les titulaires / bénéficiaires / obligés ou débiteurs des « droits environnementaux »**

Les titulaires de ces droits environnementaux sont exclusivement des individus. Toutefois, l'interprétation large de l'intérêt à agir permet indirectement une protection de la nature lorsqu'il est démontré que les dommages causés à l'environnement affectent les individus présents ou à venir.

La Cour suprême des Philippines a d'ailleurs été l'une des premières à se pencher sur la question d'un intérêt à agir au nom des générations futures. Dans sa décision rendue le 30 juillet 1993<sup>18</sup>, la juridiction suprême était saisie d'un recours présenté notamment par Antonia Oposa, juriste et militant écologiste, au nom de ses enfants pour remettre en cause la délivrance excessive de permis de déboisement. Les requérants affirmaient que la destruction massive de la forêt vierge tropicale entraînerait des conséquences dramatiques pour les générations présentes et futures. Bien que les enfants, mineurs, ne puissent pas agir directement et soient passés par la voie de leurs représentants légaux, la Cour suprême a retenu une conception large de l'intérêt à agir pour défendre le droit constitutionnel « à une écologie saine et équilibrée en accord avec le rythme et l'harmonie de la nature ». Alors qu'il s'agissait d'une action civile, la Cour a considéré qu'elle était en présence d'un recours collectif pour la défense « d'un intérêt commun et général » non seulement pour les requérants mais, plus largement encore, « pour tous les citoyens des Philippines ». Au regard du nombre de personnes concernées, et des intérêts en cause, la Cour a dès lors assoupli les conditions de recevabilité de l'action collective. Soutenant l'argument des requérants selon lequel il existerait un principe de responsabilité entre générations, elle a également validé la démarche des enfants en déclarant que : « Leur capacité juridique pour intenter une action au nom des générations futures ne peut se fonder que sur le concept de responsabilité intergénérationnelle en ce qui concerne le droit à une écologie saine et équilibrée (...) chaque génération a la responsabilité envers la suivante de préserver ce rythme et cette harmonie pour la pleine jouissance d'une écologie équilibrée et saine. Autrement

---

<sup>16</sup> Voir notamment *International Service for the Acquisition of Agri-biotech Applications, Inc. v. Greenpeace South Asia*, du 8 décembre 2015, G.R. n. 209271 et *Mosqueda v. Pilipino Banana Growers & Exporters Association, Inc.*, du 16 août 2016, G.R. n. 189185.

<sup>17</sup> Rule 20 : « Section 1. Applicability. - When there is a lack of full scientific certainty in establishing a causal link between human activity and environmental effect, the court shall apply the precautionary principle in resolving the case before it.

The constitutional right of the people to a balanced and healthful ecology shall be given the benefit of the doubt. Section 2. Standards for application. - In applying the precautionary principle, the following factors, among others, may be considered: (1) threats to human life or health; (2) inequity to present or future generations; or (3) prejudice to the environment without legal consideration of the environmental rights of those affected ».

<sup>18</sup> *Oposa et al. v. Fulgencio S. Factoran, Jr. et al.*, 30 juillet 1993, G.R. n. 101083.

dit, l'affirmation par les mineurs de leur droit à un environnement sain constitue, en même temps, l'exécution de leur obligation d'assurer la protection de ce droit pour les générations à venir ».

Cette décision a été considérée par les militants écologistes comme un pas décisif en faveur de la défense de l'environnement. Elle a inspiré d'autres requérants par la suite puisque désormais nombreux sont les procès dans lesquels des jeunes, dont des mineurs, souvent relayés par des associations ou des ONG telle que « Our Children's Trust » aux États-Unis, intentent directement des actions en justice contre les États comme cela a été le cas au Canada, en Colombie, aux États-Unis, en Inde ou encore au Pakistan. Ils fondent leur argumentation soit sur des dispositions constitutionnelles ou/et internationales ou/et européennes, soit sur d'autres principes plus généraux tels que la doctrine du *Public Trust* qui suppose que les États aient à rendre des comptes de leur actions ou inactions, notamment en matière climatique<sup>19</sup>.

La doctrine du *Public Trust* a d'ailleurs été également utilisée par la Cour suprême des Philippines. Dans une affaire *Maynilad Water Services, Inc. contre Secrétaire du ministère de l'Environnement et des Ressources naturelles*, du 6 août 2019<sup>20</sup>, la Cour suprême a retenu cette doctrine en la mettant en lien avec le principe d'une surveillance de la qualité de l'eau et l'obligation de prévoir un réseau d'approvisionnement en eau pour les générations présentes et futures. La Cour rappelle le caractère vital de l'eau pour l'existence humaine. Le public dispose donc du droit de demander des comptes en vertu d'un principe de confiance légitime dans l'action des autorités publiques. La Cour rappelle que les tribunaux peuvent imposer cette doctrine au gouvernement lui-même en contrôlant ses actions ou son inaction. Il en découle que les autorités publiques ont une obligation de surveillance du respect de la santé et de l'environnement et les autorisations accordées aux entreprises concessionnaires de distribution d'eau, qui assurent ainsi un service public, doivent régulièrement démontrer que le service est de qualité pour obtenir une habilitation à assurer un tel service au public. Dans cette affaire, la Cour suprême a considéré que l'organisme gouvernemental *Metropolitan Waterworks and Sewerage System* était conjointement responsable avec les concessionnaires privés *Maynilad Water Services* et *Manila Water Company* d'une infraction à la loi sur l'eau (*Clean Water Act*).

Dans le règlement de procédure relatif aux affaires environnementales de 2010<sup>21</sup>, le caractère large de l'intérêt à agir est présent dans l'action civile individuelle ordinaire (Rule 2, sect. 4) qui est ouverte à tous (y compris aux étrangers) dans la mesure où un préjudice direct et certain peut être prouvé. A été également inscrite, dans le prolongement de l'affaire *Oposa*, la possibilité d'un recours citoyen ouvert à toute personne y compris au nom des générations futures afin de faire respecter les lois environnementales<sup>22</sup>. Cette extension part de l'idée que tous les citoyens sont les « gardiens de la nature » (expression doctrinale). Il n'est pas besoin de démontrer un préjudice direct et certain. En revanche, il est nécessaire pour les demandeurs de prouver qu'ils disposent de la personnalité juridique et de la nationalité philippine. Afin de rallier d'autres personnes à leur cause, les plaignants peuvent publier une ordonnance contenant une brève description de l'action. Cela va dans le sens du caractère public et populaire de la plainte citoyenne.

---

<sup>19</sup> Voir Erin DALY, « La doctrine environmentaliste aux États-Unis d'Amérique – les suites de la « public trust doctrine » développée par le Professeur Joseph I. Sax », *Revue juridique de l'environnement*, 2016/HS16, n° spécial, pp. 183-200. Voir également, Emilie CORNU-THENARD, « Éléments sur l'apport de la doctrine américaine du public trust à la représentation de l'environnement devant le juge », *Vertigo - La revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série n° 22, septembre 2015, consulté le 3 juin 2020.

<sup>20</sup> G.R. n. 202897.

<sup>21</sup> A.M. No. 09-6-8-SC, *Rules of procedure for environmental cases*, 29 avril 2010.

<sup>22</sup> Rule 2, sect. 5, *précité*.

## D - L'influence du « droit international environnemental »

L'influence du droit international sur le droit philippin est indéniable que ce soit par rapport aux législations et réglementations qui ont été adoptées ou à la manière dont la Cour suprême interprète les dispositions constitutionnelles. La décision *Oposa* de 1993, par exemple, tire les conséquences de la Déclaration de Rio en 1992, concernant notamment les droits de procédure en matière environnementale et, en particulier, le principe 10 qui prévoit un accès effectif à la justice.

Aux Philippines, les traités internationaux doivent être ratifiés pour pouvoir entrer en vigueur dans l'ordre juridique. Leur constitutionnalité peut être vérifiée de même que celle des *executive agreements* (article VIII, section 5, 2, a de la Constitution). Le droit international est pris en compte au même titre que les autres normes juridiques dans les décisions de justice rendues.

## II - LA JUSTICIABILITE ET L'EFFICACITE DES DROITS ET LIBERTES ENVIRONNEMENTAUX CONSTITUTIONNELS

---

Bien que les législations relatives à l'environnement soient abondantes aux Philippines, l'inefficacité des dispositifs mis en place a souvent été dénoncée. Les dispositions constitutionnelles en général prévoient rarement l'effectivité des normes qu'elles posent, d'autant qu'elles sont, la plupart du temps, très générales et qu'il revient aux autorités législatives ou réglementaires de les préciser. Toutefois, les prérogatives importantes dont dispose la Cour suprême des Philippines lui ont permis de prendre directement part à la réglementation en matière environnementale afin justement de donner plus d'effectivité aux droits consacrés ou tirés du texte constitutionnel.

Ainsi, la Cour suprême philippine a-t-elle annoncé en 2008 la mise en place de « juridictions vertes » qui s'est concrétisée dans un règlement de procédure applicable aux juridictions déjà existantes<sup>23</sup>. Il ne s'agit pas véritablement d'une création de juridictions spécialisées en matière environnementale mais de l'aménagement de chambres spécialisées au sein de juridictions de droit commun municipales ou régionales, de premier ou second degré. Ces juridictions ont été désignées comme compétentes en matière environnementale, et traitent ce contentieux en plus des autres types d'affaires (pénales, civiles, fiscales...) qu'elles ont à connaître. Dans un système diffus de justice constitutionnelle, comme c'est en principe le cas aux Philippines, tous les juges sont autorisés à assurer le respect de la Constitution<sup>24</sup>. Les « juridictions vertes » cependant sont avant tout chargées de faire respecter les lois environnementales dont une liste non-exhaustive est déterminée par l'*administrative order* de la Cour suprême de 2008<sup>25</sup>. Ces juridictions vont donc contribuer à une meilleure application de la norme environnementale par le biais d'un contrôle de légalité.

---

<sup>23</sup> Voir Cour suprême des Philippines, *Administrative order no 23-2008, Re: Designation of special courts to hear, try and decide environmental cases*. Voir également Hilario G. DAVIDE Jr. et Sara VINSON, « Green Courts Initiative in the Philippines », *Journal of Court innovation*, vol. 3 (1), 2010, pp. 121-132.

<sup>24</sup> L'article VIII, section 1 de la Constitution dispose : « SEC 1 - The judicial power shall be vested in one Supreme Court and in such lower courts as may be established by law.

Judicial power includes the duty of the courts of justice to settle actual controversies involving rights which are legally demandable and enforceable, and to determine whether or not there has been a grave abuse of discretion amounting to lack or excess of jurisdiction on the part of any branch or instrumentality of the Government ».

Il découle de cette disposition que toutes les juridictions sont aptes à exercer un contrôle de constitutionnalité mais en pratique la mise en œuvre d'un tel contrôle est contestée.

<sup>25</sup> *Administrative order no 23-2008, Re: Designation of special courts to hear, try and decide environmental cases, précité*.



La Cour suprême jouant le rôle de tribunal constitutionnel suprême, on ne peut pas distinguer de spécificité d'accès au juge constitutionnel en matière environnementale. Le caractère diffus du droit au recours en matière environnementale est applicable devant toutes les juridictions qui sont compétentes pour connaître du litige. En revanche, il y a bien une spécificité des règles du procès environnemental qui sont posées par l'administrative order de la Cour de 2010<sup>26</sup> et dont l'un des objectifs clairement affiché est de : « a) Protéger et faire progresser le droit constitutionnel du peuple à une écologie équilibrée et saine ». Le texte ajoute également qu'il vise à : « b) Fournir une procédure simplifiée, rapide et peu coûteuse pour faire respecter les droits et devoirs environnementaux reconnus par la Constitution, les lois, règles et règlements en vigueur et les accords internationaux ; c) Introduire et adopter des innovations et des meilleures pratiques garantissant l'application effective des recours et des réparations en cas de violation des lois environnementales ; et d) Permettre aux tribunaux de contrôler et d'exécuter les ordonnances et jugements dans les affaires environnementales »<sup>27</sup>.

### **A – L'adoption d'une voie de recours originale en matière environnementale qui permet d'accéder au juge constitutionnel**

Il existe, en effet, une voie de recours spécifique en matière de protection de l'environnement qui peut être exercée devant le juge suprême ou devant les cours d'appel. Ce dispositif est appelé « Writ of Kalikasan », le terme « Kalikasan » désigne la nature au sens de terre nourricière dans le langage Tagalog (ou Tagal) qui, avec l'anglais, constitue l'une des deux langues officielles aux Philippines. Cette procédure d'assignation en justice, conçue pour être rapide et efficace, trouve place dans une réglementation plus vaste en matière de procès environnementaux intitulée « Rules of Procedure For Environmental Cases » adoptée par la Cour suprême en vertu des pouvoirs qu'elle tient de l'article VIII, section 5 de la Constitution. Ce texte a été rédigé par le « Sous-comité aux règles de procédures pour les affaires environnementales » composé de juges et d'attorneys (avocats). Il est spécifique aux procès environnementaux, ce qui a constitué une première mondiale. Cette réglementation constitue pour l'essentiel la codification de règles jurisprudentielles établies par la Cour suprême. Le « règlement de procédure pour les affaires environnementales » est composé de plusieurs parties. D'une part, des dispositions générales concernent tous les procès dans lesquels des questions environnementales sont soulevées quelle que soit la juridiction saisie. D'autre part, des procédures plus particulières sont prévues telles que le *writ of Kalikasan* et le *writ of continuing mandamus*. Toutes ces règles ont été adoptées pour la mise en œuvre de l'article II section 16.

Le *Writ of Kalikasan* constitue une forme d'*amparo* environnemental très largement ouvert. Cette action s'appuie sur une violation du droit constitutionnel à un environnement sain et équilibré dû à un acte ou une omission d'un fonctionnaire, d'un employé, d'un particulier ou d'une entité impliquant des dommages de très grande ampleur affectant les habitants d'au moins deux communes ou provinces<sup>28</sup>. L'ampleur du dommage est appréciée à la fois sur le plan géographique (deux ou plusieurs communes ou provinces) et sur le plan substantiel puisqu'il

---

<sup>26</sup> A.M. No. 09-6-8-SC, *Rules of procedure for environmental cases*, 29 avril 2010, précité.

<sup>27</sup> *Id.*, Part. 1, Rule 1, section 1.

<sup>28</sup> Part III, Rule 7, section 1 du règlement de procédure pour les affaires environnementales (A.M. N° 09-6-8-SC, précité) dispose : « The writ is a remedy available to a natural or juridical person, entity authorized by law, people's organization, non-governmental organization, or any public interest group accredited by or registered with any government agency, on behalf of persons whose constitutional right to a balanced and healthful ecology is violated, or threatened with violation by an unlawful act or omission of a public official or employee, or private individual or entity, involving environmental damage of such magnitude as to prejudice the life, health or property of inhabitants in two or more cities or provinces ».

est supposé être suffisamment grave pour causer un préjudice à la vie, à la santé ou à la propriété des personnes. L'accent est mis sur l'ampleur et le caractère imminent du dommage. Le *writ of Kalikasan* est une procédure d'urgence. La requête peut être déposée devant une cour d'appel ou directement devant la cour suprême. Dans les trois jours qui suivent le dépôt de la requête, la Cour demande (par writ) au défendeur de produire une déclaration contenant ses moyens de défense dans un délai de 10 jours. Cette déclaration doit démontrer qu'il n'a pas violé ou menacé de violer une disposition législative ou réglementaire environnementale ou n'a pas commis un acte entraînant des dommages environnementaux de grande ampleur. Cette déclaration peut se fonder sur des témoignages, des preuves documentaires, des études scientifiques ou d'autres formes d'expertise. Tous les moyens de défense qui ne sont pas soulevés dans cette déclaration sont réputés abandonnés.

Si l'action est admise, dans les 60 jours suivants le dépôt de la demande, la juridiction peut ordonner toute mesure visant à faire cesser la violation du droit constitutionnel par action, négligence ou par omission. Elle peut enjoindre au défendeur de prendre des mesures pour assurer la protection, la préservation, la réhabilitation ou la restauration de l'environnement, à l'exception de l'octroi de dommages-intérêts aux particuliers. Elle peut exiger du défendeur de surveiller le respect de l'exécution des décisions de justice et de rendre des rapports réguliers sur la mise en œuvre de celles-ci.

Cette action en justice n'interdit pas au demandeur de déposer une action civile, pénale ou administrative distincte, notamment pour réclamer le paiement de dommages et intérêts pour les dommages subis. Enfin, la Cour a insisté sur le caractère exceptionnel de cette action en justice du fait que d'autres voies de recours en matière civile existent pour assurer la protection de l'environnement<sup>29</sup>.

Le *writ of kalikasan* peut être exercé dans le cadre d'un recours citoyen (*citizen suit*) en revanche, l'inconstitutionnalité d'un traité international ne peut pas être invoquée dans le cadre d'un *writ of kalikasan* comme l'a rappelé la Cour à propos des dégâts causés par un navire de guerre de la marine américaine échoué et ses opérations de renflouage sur la barrière de corail dans la zone des haut-fond sud de Tubbataha Reefs<sup>30</sup>.

Depuis 2010, le *writ of Kalikasan* a été utilisé avec succès dans plusieurs affaires notamment pour faire cesser les essais de culture d'aubergines génétiquement modifiées<sup>31</sup> ou encore pour obliger les autorités gouvernementales à agir en réhabilitant et protégeant une partie des côtes des Philippines de l'Ouest contre des dommages environnementaux graves causés notamment par des activités de braconnage de ressortissants chinois<sup>32</sup>.

Ce dispositif a été pleinement pensé en faveur de l'environnement en raison à la fois de son caractère largement ouvert mais également par les pouvoirs très importants conférés aux juridictions qui déclarent le *writ of kalikasan* recevable. Il s'agit de l'exemple le plus abouti d'un recours constitutionnel au sens large du terme, car il s'appuie sur la protection d'un droit constitutionnellement protégé, permettant spécifiquement la protection de l'homme dans son

---

<sup>29</sup> *Abogado, et al. v. Department of Environment and Natural Resources et al.*, 3 septembre 2019, G.R. n. 246209.

<sup>30</sup> *Arigo et.al v. Swift et.al*, 16 septembre 2014, G.R. n. 206510, 735 SCRA 102.

<sup>31</sup> Voir notamment Cour d'appel de Manille, 17 mai 2013, *Greenpeace Southeast Asia (Philippines) v. Environmental Management Bureau of the Department of Environment and Natural Resources*, n. 209271, 209276, 209301 et 209430 et Cour suprême, 8 décembre 2015 (décisions en faveur de Greenpeace Asie du Sud-Est).

<sup>32</sup> Cour suprême, *Abogado, et al. v. Department of Environment and Natural Resources et al.*, 3 mai 2019, G.R. n. 246209.

environnement mais également des écosystèmes eux-mêmes, et dotant le juge de moyens supposés répondre efficacement à la situation dommageable à l'environnement.

Le *writ of mandamus permanent* pour sa part est inspiré de la jurisprudence indienne et a été appliqué pour la première fois dans l'affaire du nettoyage de la baie de Manille en 2008<sup>33</sup>. Il s'agit d'une action civile spéciale permettant de contraindre l'exécution d'un acte spécifiquement prévu par la loi. Cette action en justice est applicable lorsqu'une personne publique ou l'un de ses agents fait preuve de négligence face une obligation qui lui est imposée par la loi en matière environnementale, ou lorsqu'elle exclut illégalement un tiers de l'utilisation ou de la jouissance de droits qui en découle. Il permet au tribunal d'exiger d'une autorité publique qu'elle accomplisse un ou plusieurs actes jusqu'à ce que le jugement soit pleinement satisfait et qu'elle soumette des rapports périodiques sur ses progrès<sup>34</sup>. Le tribunal conserve sa compétence après jugement afin d'assurer la mise en œuvre des mesures de redressement mandatées par lui-même. Cette action joue également le rôle de dernier recours dans les affaires civiles environnementales et aux côtés d'un *writ of Kalikasan*, où un mandamus continu (et non seulement des mesures exécutoires temporaires) peut être émis si les faits le justifient.

## **B - L'adaptation du procès constitutionnel à la question environnementale**

Les règles des procès environnementaux ont été adaptées au fil de la jurisprudence à la spécificité des problématiques environnementales. L'essentiel de ces règles a été repris dans le document de 2010 évoqué ci-dessus. Ce n'est donc pas tant le procès constitutionnel en lui-même mais les procédures en justice en général qui ont été adaptées à la matière environnementale. La partie V du règlement de procédures pour les affaires environnementales est exclusivement consacrée à l'« établissement des preuves en matière environnementale ». Il est clairement indiqué sous la rubrique « principe de précaution » que le doute doit bénéficier au droit constitutionnel à un environnement sain.

## **C - L'efficacité et l'exécution des décisions du juge constitutionnel de l'environnement**

Comme cela a été écrit précédemment, *le writ of continuing mandamus* et *le writ of Kalikasan* sont, par exemple, des procédures spécifiques et adaptées qui permettent d'assurer le suivi de l'exécution des décisions des juges en matière environnementale.

---

<sup>33</sup> *Metropolitan Manila Development Authority v. Concerned Residents of Manila Bay*, 18 décembre 2008, G.R. n. 171947-48, 574 SCRA 661.

<sup>34</sup> Voir par exemple, *Victoria Segovia et autres, demandeurs c. Climate change commission* du 7 mars 2017, G.R. n. 211010, à propos du partage des routes dans le sens de la longueur entre véhicules d'un côté, bicyclette et trottoirs pour les piétons de l'autre et de la diminution de l'utilisation du carburant.