



Analyse juridique comparative des projets de loi-cadre sur l'environnement en République Démocratique du Congo

UICN Centre du Droit de l'Environnement

avec

**Laurent Granier, Membre de la Commission du Droit de l'Environnement de
l'UICN, et**

**Aenza Konaté, Membre de la Commission du Droit de l'Environnement de
l'UICN**

Le présent document a été préparé grâce au soutien financier du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).

Table des matières

Résumé exécutif	3
Introduction	9
Analyse comparative	12
Première partie : Contexte juridique, social et politique de l'édiction d'une loi-cadre environnementale en RDC	12
Chapitre I. L'objet d'une loi-cadre : l'organisation d'un chapeau juridique et institutionnel intégré	12
Chapitre II. Respect de la Constitution de la RDC et des conditions de procédure et de forme ..	14
Chapitre III. Transposition des obligations internationales de la RDC.....	17
Chapitre IV. Efficacité et effectivité de la norme environnementale en RDC	19
Deuxième partie : Analyse juridique comparative des projets de loi-cadre environnementale en RDC	23
Chapitre I. Définitions et principes généraux	23
Chapitre II. Aspects institutionnels et acteurs de l'environnement.....	26
Chapitre III. Aspects financiers.....	33
Chapitre IV. Protection et conservation de la nature	34
Chapitre V. Lutte contre les nuisances et les pollutions	39
Chapitre VI. Aménagement du territoire, urbanisme et établissements humains.....	46
Chapitre VII. Mesures civiles et pénales.....	47
Conclusions et recommandations.....	49
Annexe I : Exemples de mesures juridiques imprécises ou équivoques tirées des deux projets de loi- cadre.....	50
Annexe II : Comparaison des deux projets en matière de gestion des déchets	52
Annexe III : Principes pour la mise en œuvre d'une législation sur les biotechnologies (analyse détaillée du projet parlementaire)	57

Annexe IV : Régime applicable aux mines, carrières et hydrocarbures (analyse détaillée des deux projets de loi-cadre environnementale).....	59
Annexe V : Analyse détaillée des dispositions sur les évaluations environnementales et les installations classées contenues dans les deux projets de loi-cadre environnementale.....	61
Documents de travail n° 1 : Essai sur la caractérisation d'une loi-cadre environnementale	66
Document de travail n° 2 : Tableaux comparatifs sur la transposition des obligations internationales de la République Démocratique du Congo au sein des deux projets de loi-cadre environnementale	79

Résumé exécutif

Contexte

Une législation environnementale efficace et complète fait actuellement défaut en République Démocratique du Congo (ci-après « RDC »). Dans la plupart des cas, l'état du droit de l'environnement est soit incomplet soit inexistant. Certains secteurs font l'objet d'une réglementation déficiente tandis que d'autres ne font l'objet d'aucun encadrement juridique, comme la gestion des déchets. La RDC a donc décidé de se lancer dans l'élaboration d'une loi-cadre environnementale afin d'organiser la charpente des règles, des institutions et des mécanismes environnementaux du pays ainsi que de combler les vides juridiques existants. Toutefois, ce chantier a débuté il y a plus de dix ans sans pour autant être parvenu à la présentation d'un projet définitif de loi-cadre environnementale.

Actuellement, il existe deux projets de loi-cadre environnementale en concurrence : la « *proposition de loi-cadre relative à la protection de l'environnement* » (ci-après « projet parlementaire »), réalisée par l'Honorable Crispin Mutumbe Mbuya, et le « *projet de loi-cadre sur la gestion et la protection de l'environnement* » (ci-après « projet ministériel »), réalisé par le Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme.

L'article 130 de la Constitution de la RDC confirme la capacité tant à l'exécutif qu'au parlement de rédiger, respectivement, un projet et une proposition de loi. Les deux projets sont donc légitimes. Toutefois, la RDC ne peut se doter de deux instruments juridiques aux objectifs identiques. Un compromis politique doit intervenir pour permettre l'adoption d'un projet de texte définitif sur lequel tous les acteurs environnementaux se seront mis d'accord.

L'objectif affiché de la présente analyse est d'accompagner ces acteurs vers l'adoption d'un projet de loi-cadre environnementale abouti, complet et satisfaisant, sans se perdre dans les détails, et en captant toute les dimensions de la question. Cette analyse comparative vise à rappeler les conditions de fond, de forme et de procédure s'appliquant aux lois-cadres environnementales, ainsi que les enjeux pratiques et les questions à traiter tout en procédant à l'analyse et à la comparaison des deux projets.

Le choix d'une loi-cadre environnementale pour la RDC

En dépit du fait qu'il n'existe pas de loi-cadre environnementale type, on peut tout de même définir les objectifs généraux de cet instrument spécifique. Une loi-cadre environnementale est un outil juridique qui va fixer les grandes lignes encadrant le droit de l'environnement d'un pays. Elle va notamment organiser les principes généraux de la gestion de l'environnement, les institutions et le rôle des acteurs environnementaux dans la mise en œuvre de la politique environnementale ainsi que les mécanismes de protection de l'environnement. La plupart du temps, il s'agit d'un texte à la portée normative générale, auquel vont venir s'ajouter des législations sectorielles. Seules ces dernières vont alors mettre en œuvre des normes juridiques détaillées. En effet, une loi-cadre environnementale n'a pas pour vocation de réglementer précisément tous les aspects de l'environnement. Elle

a pour but d'assurer une cohérence entre les politiques et les normes environnementales. Il s'agit avant tout d'un instrument d'intégration juridique de la gestion de l'environnement¹.

Les deux projets concurrents sont chacun dénommés « loi-cadre environnementale ». Toutefois, l'analyse montre qu'ils ne semblent pas correspondre aux objectifs d'une loi-cadre environnementale. En effet, ils ont cherché à remédier aux vides juridiques existants en mettant en place, pour certains domaines, de nombreuses dispositions détaillées. Or, ces dernières n'ont pas leur place au sein d'une loi-cadre environnementale mais au sein d'une législation sectorielle règlementant exclusivement un domaine. Il est alors important de se demander si une loi-cadre environnementale est l'outil le mieux adapté aux besoins normatifs de la RDC. Une réflexion devrait être menée à ce sujet pour savoir, premièrement, si le législateur désire doter la RDC d'un instrument juridique général en matière de gestion de l'environnement, et deuxièmement, comment la RDC conçoit la production de normes environnementales et leur articulation avec les normes environnementales déjà existantes dans le futur.

En outre, une loi-cadre environnementale a également pour objectif de refléter les engagements internationaux du pays auquel elle s'applique. Elle va devenir le lieu privilégié de transposition des obligations découlant des conventions internationales et régionales en matière environnementale aux niveaux national et local. L'analyse fait remarquer que les deux projets ont cherché à transposer ces obligations dans la législation nationale. Toutefois, la majorité des obligations découlant des conventions internationales n'a pas été reflétée au sein des deux projets, en particulier les conventions de protection de la biodiversité. De nombreux concepts et objectifs fondamentaux, en relation directe avec la réalité sociale, économique et environnementale de la RDC, ont été négligés, comme par exemple la conservation de la biodiversité, la prise en compte des savoirs traditionnels dans la gestion des ressources naturelles, l'utilisation durable des éléments de la diversité biologique, le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques, le commerce international des espèces menacées, etc. Il est essentiel que le projet final prenne en compte les engagements de la RDC sur la scène internationale et africaine. Cela lui permettrait de bénéficier des avantages de la coopération internationale, notamment en terme d'aide à la mise en place des mesures adéquates de conservation et de protection de l'environnement.

Dans le souci d'élaborer un instrument juridique de protection de l'environnement moderne et efficace, qui s'ancrerait dans la réalité de la RDC, il est essentiel que le législateur prenne en considération les nouveaux concepts innovants du droit de l'environnement. Actuellement, des mécanismes nouveaux sont discutés ou mis en place, comme la gestion intégrée des ressources en eau (ci-après « GIRE »), ou la réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts (ci-après « REDD »). La RDC devrait profiter des opportunités qu'offrent de tels mécanismes en les intégrant à sa législation

¹ Emmanuel G. Moutondo, « Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique », in *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, ouvrage coordonné par Laurent Granier, UICN, Droit et politique de l'environnement, n°69, 2008, P. 58.

environnementale. De plus, le processus d'élaboration des normes environnementales a évolué et implique désormais tous les acteurs de l'environnement. Il s'agit de la « gouvernance environnementale », qui devrait être pris en considération lors de l'élaboration du projet définitif.

Enfin, le respect de la norme supérieure ne doit pas être négligé lors de l'élaboration de la loi-cadre environnementale. Cette dernière doit respecter les principes et normes constitutionnelles, notamment le partage des compétences entre le pouvoir législatif et exécutif opéré par la Constitution. La loi-cadre doit être avant tout un instrument de référence.

L'encadrement des principes généraux du droit de l'environnement

Les deux projets sont assez identiques dans leur structure. Ils fixent tous deux des objectifs généraux de conservation de l'environnement, encadrent l'interprétation des dispositions en définissant les termes qu'elles contiennent, souvent, au risque que les définitions foisonnent et perdent de leur pertinence, organisent les droits et devoirs du public et mettent en place des mécanismes d'évaluation environnementale et d'enquête publique.

Les deux projets organisent également les institutions publiques, en délimitant les compétences, rôles et missions de chacune dans l'élaboration des politiques et normes environnementales. Un rôle important est également accordé au secteur privé, comme les organisations non-gouvernementales (ci-après « ONG »), dans l'élaboration des normes.

On peut cependant regretter la faible implication des entités collectives territoriales dans les politiques environnementales. De plus, les communautés locales et autochtones sont absentes des deux projets de loi-cadre alors qu'il existe de nombreuses ethnies en RDC et que celles-ci jouent un rôle important dans la gestion des ressources naturelles.

L'accès à l'information, la participation aux décisions publiques et l'accès à la justice par le public sont également encadrés au sein des deux projets. Le projet ministériel présente l'avantage de mettre en place un système de recours collectif qui ressemble au « class action » anglo-saxon, ce qui pourrait contribuer à améliorer l'efficacité de la justice. De plus, il met en place un système beaucoup plus protecteur que le projet parlementaire car il permet la constitution de partie civile et la défense de l'intérêt général.

Les deux projets prévoient des mécanismes de financement, incluant le mécanisme du fonds environnemental. Le projet ministériel prévoit la mise en place de paiements pour services environnementaux alors que le projet parlementaire prévoit un approvisionnement varié du fonds.

La protection de l'environnement et la lutte contre les pollutions

Les deux projets abordent la majorité des secteurs couverts par les problématiques de la conservation de la nature et de la lutte contre les pollutions et les nuisances. Cependant, ils couvrent parfois certains secteurs de manière trop détaillée alors que ceux-ci devraient faire l'objet de législations sectorielles.

Les deux projets de loi-cadre n'ont prévu aucune disposition concernant la protection de la biodiversité et la conservation des espèces de la faune et de la flore sauvages. Cela trouve sans doute une explication dans le fait qu'une loi sectorielle sur la conservation de la nature est actuellement en cours d'élaboration. Toutefois, pour un pays possédant une telle biodiversité, il est essentiel que la loi-cadre environnementale fasse référence à la protection de la diversité biologique. Il faut cependant préciser que les deux projets encadrent les aires protégées, mettant l'accent sur la protection des habitats au détriment de la protection des espèces sauvages.

En matière de protection des sols, le projet parlementaire présente l'avantage de prendre en compte cette thématique lors de l'élaboration de documents de planification, suivant ainsi les obligations découlant de la *Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique*.

Les deux projets sont complémentaires sur la question de la protection des forêts, le projet parlementaire impliquant de nombreux acteurs dans l'élaboration de la politique forestière. Le projet final pourrait faire référence au mécanisme de la REDD qui trouverait une application pertinente au sein d'un pays forestier comme la RDC.

La protection du milieu marin est un domaine où des dispositions en terme de conservation des écosystèmes font défaut. Les deux projets se concentrent sur la lutte contre la pollution et ne prévoient pas d'action concrète pour protéger la biodiversité marine. Il faut toutefois remarquer que le projet parlementaire prévoit des mesures concernant la gestion des ressources halieutiques. Il annonce qu'une loi sectorielle devrait intervenir dans ce secteur.

Les deux projets font également référence à la protection et à la conservation des ressources en eau, en réglementant des normes de qualité. Cependant, il est important que le projet final ne s'appesantisse pas trop sur les détails étant donné qu'un texte législatif est attendu dans le domaine de l'eau. Le projet parlementaire aborde directement la GIRE.

Des dispositions concernant la gestion des ressources génétiques font également défaut aux deux projets de loi-cadre, en dépit du *Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture* auquel la RDC est partie.

En matière de lutte contre la pollution de l'air, les deux projets mettent en place un régime général assez similaire et prévoient des normes environnementales. De plus, les deux projets manquent de référence à des actions de lutte contre le réchauffement climatique, notamment en terme d'adaptation à ses effets. Enfin, le projet ministériel prévoit un régime de lutte contre les pollutions causées par les substances détériorant la couche d'ozone plus protecteur que le projet parlementaire.

Les deux projets mettent en place un régime de contrôle des substances chimiques toxiques et dangereuses. Le projet parlementaire présente l'avantage de viser directement les polluants organiques persistants, même si le projet ministériel encadre quand même leur contrôle.

Les deux projets mettent en place des régimes détaillés de gestion des déchets, notamment le projet parlementaire. En terme d'efficacité juridique, ces régimes n'ont pas leur place au sein d'une loi-cadre environnementale. Le projet parlementaire présente l'avantage d'aborder la problématique des déchets radioactifs. Les deux projets traitent de la question des déchets en provenance de l'étranger, favorisant l'application de la *Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières*.

Seul le projet parlementaire prévoit un régime d'encadrement des activités liées aux organismes génétiquement modifiés (ci-après «OGM»), respectant ainsi les obligations découlant du *Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la Diversité Biologique*.

Les deux projets prévoient des mesures concernant la gestion des catastrophes naturelles et de pollution par les hydrocarbures. On remarquera que le projet parlementaire encadre les plans provinciaux.

La lutte contre les nuisances provoquées par les activités dans les mines, les carrières et les exploitations d'hydrocarbures est assurée au sein des deux projets de loi-cadre qui se montrent ambitieux.

Les installations classées font également l'objet de dispositions au sein des deux projets, le projet parlementaire créant un nouveau régime pour celles-ci. Le législateur devra sans doute revoir la pertinence de l'existence de ces normes au sein d'une loi-cadre.

Les deux projets encadrent l'élaboration de plans et documents d'aménagement du territoire, d'urbanisme et d'établissements humains. Il s'agit d'une particularité réellement innovante qui devrait être conservée au sein du projet final, l'environnement étant enfin perçu comme un sujet transversal.

Enfin, il faut préciser que les deux projets prévoient des mécanismes de sanction et de réparation en cas d'atteinte ou de dommage à l'environnement et à la santé humaine. De plus, le projet parlementaire prévoit un régime de responsabilité.

Conclusions et recommandations

Les deux projets étant tous deux légitimes constitutionnellement et de qualité générale égale, il faudra travailler en « bonne intelligence » ou sous arbitrage pour obtenir un projet final qui prenne le meilleur des deux projets. En revanche, ils débordent tous deux sur le champ de compétence du règlement alors que la bi-cadre doit s'en tenir aux principes et mécanismes généraux. Il faut donc nettoyer les projets de leurs dispositions sectorielles spécifiques dans l'hypothèse où les parties prenantes s'entendraient sur la nature du projet visé et décideraient de conserver la forme de la loi-cadre. De plus, le projet final doit déterminer de manière précise comment les dispositions nouvelles vont s'insérer aux dispositions antérieures.

Il faut ajouter que les mesures relatives à l'organisation du cadre politique, institutionnel et financier doivent donner lieu à des arbitrages. Les projets sont lacunaires sur les questions

de décentralisation et de droits coutumiers ainsi qu'au niveau de la transposition des obligations internationales, régionales et sous-régionales ainsi que de la mise à jour des techniques et des standards internationaux contemporains. Une feuille de route pour la finalisation de ce projet de loi-cadre devrait être établie, avec un segment politique et un groupe restreint de rédaction technique constitué des représentants des acteurs.

Introduction

La République Démocratique du Congo (ci-après « RDC ») possède une situation assez exceptionnelle en matière de ressources naturelles au sein du continent africain. En effet, elle détient une des réserves les plus élevées de biodiversité, son couvert forestier s'étend sur plus de 60% de son territoire national, ce qui en fait le premier Etat forestier africain et la deuxième zone tropicale mondiale après l'Amazonie, et elle est traversée de plusieurs cours d'eau et dispose d'importantes nappes phréatiques facilement exploitables. Cependant, la RDC ne dispose pas d'une législation complète et efficace pour assurer une protection effective de ses ressources naturelles. En effet, souvent, les réglementations en vigueur sont désuètes ou ne trouvent plus d'application pratique au sein de notre époque moderne. De plus, certains secteurs ne sont couverts par aucune norme en vigueur, comme pour la gestion des déchets. L'adoption d'une nouvelle législation environnementale constitue donc une étape importante pour la RDC, tant pour combler les vides juridiques et remédier aux législations défailtantes que pour relever les défis auxquels va faire face la RDC, notamment en terme d'adaptation aux changements climatiques, de déforestation et de lutte contre la désertification et la sécheresse.

A l'instar de nombreux Etats africains, la RDC a choisi de se doter d'une loi-cadre environnementale pour améliorer sa gestion des ressources naturelles et la lutte contre la pollution. Cet outil juridique organise la partie supérieure des normes environnementales nationales. L'environnement touchant à une grande variété de secteurs différents (déchets, protection de la nature, pollutions, biotechnologies, etc.), sa gestion a été organisée au fil du temps dans quantité de législations sectorielles qu'il convient nécessairement d'organiser, autour de principes, d'institutions et de mécanismes cohérents. D'où le terme d'une « loi-cadre » qui décrit parfaitement l'idée. En principe, la bi-cadre environnementale est un « chapeau juridique » qui vient couvrir les lois sectorielles afin de parfaire la pyramide législative².

Pratiquement, il s'agit d'une modernisation importante de l'Etat. L'administration et la justice étant les premières concernées. En simplifiant les procédures et en mettant en cohérence les institutions, l'administration souhaite se moderniser, alléger son fonctionnement et gagner en efficacité. Également vis-à-vis des opérateurs privés et des citoyens dont le rôle et les contributions à la gestion de l'environnement sont mieux pris en compte. En reconnaissant des principes généraux, tel que le principe pollueur-payeur ou le principe de précaution³, il aide la justice à rendre des décisions fondées en droit. En même temps, l'Etat

2 Selon la théorie fondatrice de la « pyramide législative ». Hans Kelsen, « Théorie pure du droit », 2e édition traduite par Charles Eisenmann, Dalloz, 1962, Paris.

3 Depuis son adoption en droit européen et en droit français, notamment par son insertion dans la charte de l'environnement accolée à la constitution française, le principe de précaution a connu des applications jurisprudentielles nombreuses et importantes. Sur l'application du principe de précaution en droit français, voir « Le Principe de précaution », François Ewald, Ch. Gollier et N. de Sadeleer, PUF, 2001 et Michel PRIEUR « Les nouveaux principes du droit de l'environnement : L'exemple du

va se moderniser en organisant son système financier et fiscal «vert ». Ce type de loi appelle donc à clarifier et respecter certains principes de bonne application de la loi : constitutionalité, juste répartition des compétences entre l'exécutif et le législatif, respect des procédures. Il s'agit également de l'occasion importante de transposer un certain nombre d'obligations internationales souscrites par le pays (conventions, accords, décisions, etc.).

Cependant, la RDC a pris un retard important dans la construction de son arsenal juridique environnemental. Annoncée depuis dix ans (1999), la loi-cadre sur l'environnement fait gravement défaut au pays, tout comme une loi sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, un code de l'eau, etc. Le Ministre de l'Environnement a annoncé fin 2008 que ces projets de texte feraient l'objet d'un examen parlementaire début 2009.

Dans le cas de la RDC, le processus de préparation de la loi-cadre est bien avancé. En effet, il existe deux projets de loi-cadre environnementale en concurrence : la « *proposition de loi-cadre relative à la protection de l'environnement* » (ci-après « projet parlementaire »), réalisée par l'Honorable Crispin Mutumbe Mbuya, et le « *projet de loi-cadre sur la gestion et la protection de l'environnement* » (ci-après « projet ministériel »), réalisé par le Ministère de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et du Tourisme. Selon l'article 130 de la Constitution de la RDC, l'exécutif et le législatif sont tous deux légitimes dans leur fonction de proposition législative en matière d'environnement. Même si les deux projets sont légitimes, la présence de deux propositions de textes n'en reste pas moins une situation originale et exceptionnelle

L'objectif de cette analyse est donc d'aider les acteurs politiques concernés à trouver un compromis afin d'accélérer l'adoption d'un outil juridique qui manque cruellement à la RDC.

La première partie de l'étude porte sur l'encadrement et les conditions d'élaboration de la loi-cadre sur l'environnement en RDC. Puis la deuxième partie porte sur une analyse comparative qui permet de décrire les avantages comparatifs et les carences de ces projets, dans la perspective de l'adoption d'un projet de texte final. L'étude est conclue par des recommandations visant à progresser vers l'adoption d'un projet abouti.

Cette étude est ponctuée d'encadrés et d'annexes permettant de creuser les nombreuses questions que suscite l'adoption d'un instrument aussi important. Egalement, deux documents de travail connexes ont été élaborés à l'appui de cette étude. Il s'agit :

- d'un essai sur la notion de loi-cadre en RDC (Document de travail n°1) et
- d'une étude sur la transposition des obligations internationales de la RDC au sein des deux projets de loi-cadre environnementale (Document de travail n°2).

principe de précaution, Xe Journée juridiques franco-chinoises sur le droit de l'environnement, Paris, 11-19 octobre 2006.

Pour des raisons pratiques de commodité de lecture, nous utilisons les expressions suivantes :

- **PM** pour la version émanant du **Ministère** et
- **PP** pour la version émanant du **Parlement**.

Un rappel de ces expressions figure au pied de chaque page.

Analyse comparative

Première partie : Contexte juridique, social et politique de l'édiction d'une loi-cadre environnementale en RDC

Chapitre I. L'objet d'une loi-cadre : l'organisation d'un chapeau juridique et institutionnel intégré

A. Objectif d'une loi-cadre environnementale

Indiscutablement, la création de lois-cadres environnementales procède d'une logique de rationalisation et d'organisation pyramidale du droit. Il n'existe pas de loi-cadre environnementale type et donc pas de définition exacte d'une loi-cadre environnementale. Il s'agit d'un instrument juridique flexible qui s'adapte au contexte historique, économique, culturel et environnemental du pays auquel il a vocation à s'appliquer. Toutefois, des études ont été conduites, notamment l'étude conduite spécifiquement pour ce travail (**cf. Document de travail n°1 : Essai sur la notion de loi-cadre, UICN-CDE 2009**) et l'étude d'Emmanuel G. Moutondo⁴ qui permettent de dégager quelques aspects importants.

Selon Emmanuel G. Moutondo, d'un point de vue général, une loi-cadre environnementale est « un instrument qui encourage une gestion visant à centraliser et à coordonner les différentes interventions ou approches, ainsi que les régimes qui sont centrés autour des ressources fonctionnelles des différents secteurs d'intervention pour « protéger l'environnement ». C'est aussi le moyen formel d'obtenir un système intégré de gestion environnementale, en rassemblant des régimes juridiques souvent autonomes à chaque secteur, tout en établissant un régime généralisé d'interfaces entre les secteurs ». L'analyse de lois-cadres environnementales mises en place dans différents pays du continent africain permet de se rendre compte que l'on retrouve régulièrement certains aspects spécifiques :

- les principes généraux ;
- les arrangements institutionnels ;
- les mécanismes de lutte contre la pollution ;
- les systèmes de protection de la nature ;
- l'information et la participation du public ;

⁴ Emmanuel G. Moutondo, « Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique », in *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, ouvrage coordonné par Laurent Granier, UICN, Droit et politique de l'environnement, n°69, 2008, P. 58.

- les procédures d'évaluation des impacts sur l'environnement⁵ ;
- les fonds pour l'environnement et
- les régimes de contrôle et d'application de la loi.

On peut finalement ramener l'objectif principal des lois-cadres environnementales à l'organisation de trois aspects fondamentaux :

- **les principes du droit de l'environnement (principes généraux et principes directeurs sectoriels)**
- **les acteurs du droit de l'environnement (rôles du public, des acteurs privés, de la société civile et des communautés locales)**
- **l'organisation des mécanismes du droit de l'environnement (mécanismes financiers, procéduraux, de contrôle, de sanctions, etc.)**

Point-clé n°1 : Il n'existe pas de loi-cadre environnementale type. Toutefois, une loi-cadre environnementale a pour objectif de fixer les règles et principes généraux en matière de gestion de l'environnement. Elle va notamment organiser les principes, les acteurs ainsi que les mécanismes associés au droit de l'environnement.

B. La loi-cadre environnementale, un outil d'encadrement général des normes

Si l'on considère la variété de lois environnementales des pays africains, il peut sembler difficile de déterminer quelles lois méritent d'être qualifiées ou non de lois-cadres environnementales. Dans les faits, effectivement, des variantes existent dans l'organisation du cadre juridique et institutionnel des états. Alors que **toutes ont pour objectif l'organisation générale du système de gestion de l'environnement**, certaines débordent et couvrent parfois des aspects sectoriels. Certaines bis-cadres sont en réalité hybrides, composées de dispositions générales et, à l'occasion, de dispositions détaillées sur des législations sectorielles. Cependant, **les règles sectorielles ne trouvent pas leur place dans des lois-cadres**. Ces dernières ne doivent en effet pas servir d'opportunité pour faire passer des mesures qui trouveront mieux leur place dans des lois particulières. Il est vrai qu'il est tentant, une fois que l'on a défini le principe pollueur-payeur ou le principe de prévention par exemple, d'enchaîner sur son application avec le régime des installations classées ou des études d'impact, etc. Il s'agit d'une carence de beaucoup de lois-cadres environnementales.

⁵ Avec la réserve que nous émettons plus bas dans ce chapitre.

Point-clé n°2 : Une loi-cadre environnementale est une loi qui va fixer les principes généraux et les grandes orientations juridiques et institutionnelles en matière de gestion de l'environnement. Elle n'a pas pour vocation à régler tous les aspects de la protection de l'environnement de manière détaillée. Des législations sectorielles sont censées intervenir à la suite de la loi-cadre environnementale.

C. L'élaboration d'une loi-cadre environnementale, une opportunité de modernisation

A partir des années 1990, il y eut une grande vague d'adoption de lois-cadres environnementales en Afrique francophone. Aussi, si les lois-cadres environnementales adoptées au début ou bien à la fin des années 1990 se ressemblent fortement, par un effet de mimétisme juridique (ou de « mode »), l'on peut espérer qu'une loi-cadre environnementale adoptée en 2009 ou en 2010 reflètera également les dernières évolutions du droit. La RDC doit donc prendre la mesure de ce rendez-vous politique. Cela implique deux choses :

- s'assurer que les projets sur la table s'inspirent des dernières évolutions du droit et reflètent les dernières connaissances de la science ;
- s'assurer que le processus de préparation des textes est adapté. En effet, la façon dont s'élaborent et se négocient les textes juridiques a fortement évolué depuis les années 1990. Aujourd'hui, la « participation » et la « gouvernance » sont les maîtres mots et il n'est plus concevable pour un Etat moderne de forger des règles sans l'intervention des acteurs de la société civile, de la recherche, etc.

Point-clé n°3 : L'élaboration d'une loi-cadre environnementale moderne en RDC devrait prendre en compte les dernières évolutions du droit de l'environnement. De plus, elle ne peut se faire sans la participation des acteurs environnementaux dans le cadre de la « gouvernance environnementale ».

Chapitre II. Respect de la Constitution de la RDC et des conditions de procédure et de forme

Une loi-cadre environnementale a pour but d'assurer une double cohérence, au niveau vertical, entre la Constitution de la RDC et l'ensemble de la législation environnementale, ainsi qu'au niveau horizontal, entre les différentes législations sectorielles environnementales. Pour cela, **elle doit respecter le partage de compétence instauré par la Constitution de la RDC et être rédigée en des termes clairs et non équivoques.**

A. Sur les procédures constitutionnelles d'adoption des lois en RDC : Le Gouvernement et le Parlement également légitimes dans l'initiative de proposition de loi

Comme dans la majorité des systèmes juridiques mondiaux, selon la Constitution de la RDC, l'environnement relève du domaine de la bi (articles 9, 53, 54, 55, 123, 202 et 203). Seuls les aspects complémentaires, précisant les modalités d'application de la bi, relèvent des textes réglementaires. Bien entendu, dans le contexte d'une législation aussi fondamentale qu'une loi-cadre environnementale, nous sommes indiscutablement dans le domaine de la loi. Il faut émettre une réserve pour certaines dispositions contenues dans les deux projets qui relèvent selon nous du domaine des décrets ou bien de lois connexes.

S'agissant de l'initiative de proposition législative, selon l'article 130 de la Constitution de la RDC, « l'initiative des lois appartient concurremment au Gouvernement, à chaque député et à chaque sénateur ». Il existe aujourd'hui deux projets en cours de circulation et la Constitution de la RDC ne semble pas régler la question de la concurrence de deux projets. **La logique juridique voudrait que cette question soit réglée, autant que possible en bonne intelligence, par les institutions concomitamment responsables de la Nation que sont l'Assemblée Nationale et le Gouvernement. Un compromis pourrait sinon intervenir entre les responsables des institutions (Président de l'Assemblée Nationale et Ministre de l'Environnement - ou Premier Ministre) ou encore un arbitrage depuis la Présidence.**

<p>Point-clé n°4 : Il est important qu'un projet de texte unique soit dégagé de la part des institutions politiques de la RDC afin d'accélérer le processus d'élaboration d'une loi-cadre environnementale en RDC.</p>

B. Anticonstitutionnalité : Des dispositions à cheval sur les champs de compétence du législateur et de l'exécutif

La Constitution de la RDC organise une répartition des champs de compétence entre le pouvoir législatif détenu par le Parlement (Sénat et Assemblée Nationale) et le pouvoir exécutif conféré au Gouvernement. Cette Constitution ne prévoit pas la catégorie de loi-cadre à proprement dite.

Le projet de loi-cadre doit donc être traité comme le reste des lois, c'est-à-dire en vertu de l'article 123 de la Constitution organisant la répartition des compétences. Or, en application de l'article 123 de la Constitution, « la loi détermine les principes fondamentaux » concernant notamment en matière d'environnement « le régime foncier, minier, forestier et immobilier », « l'agriculture, l'élevage, la pêche et l'aquaculture », « la protection de l'environnement et le tourisme » et « la protection des groupes vulnérables ».

Une loi-cadre doit donc porter sur les « principes fondamentaux », c'est-à-dire les grandes lignes en matière de protection de l'environnement, et habilitier le Gouvernement à intervenir par des décrets pour fixer les règles « opérationnelles ».

Or, il apparaît que certaines dispositions des deux projets méconnaissent les normes constitutionnelles en vigueur en venant empiéter sur le domaine réglementaire. Ces dispositions sont signalées dans l'étude comparative des deux projets (2^{ème} partie).

Il importe d'éviter à tout prix l'empiètement de la loi dans le domaine réglementaire et de respecter la répartition des champs de compétence du pouvoir législateur et du pouvoir exécutif, telle qu'opérée par la Constitution⁶.

Point-clé n°5 : Il est important que la loi-cadre environnementale respecte le partage des compétences opérée par la Constitution de la RDC entre le pouvoir exécutif et le pouvoir parlementaire.

C. L'édition de normes claires et non équivoques

Le législateur a l'obligation d'exercer pleinement sa compétence et de respecter les objectifs de valeur constitutionnelle lui imposant l'adoption de dispositions suffisamment précises et de formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire. Dans le cas présent, **certaines dispositions des deux projets discutés paraissent manifestement dépourvues de toute portée normative précise**. On observe que l'emploi de certains termes dans des dispositions fait peser sur le justiciable des obligations dont la portée est imprécise, méconnaissant ainsi le principe de clarté de la loi (**cf. Annexe I : Exemples de mesures juridiques imprécises ou équivoques tirées des deux projets de loi-cadre**). Cela peut conduire à des problèmes d'interprétation, et donc d'applicabilité, de la loi. En effet, cette pratique laisse le juge dans l'obligation d'éclaircir la loi, ce qui pourrait conduire à des interprétations diverses d'un tribunal à un autre, et ainsi à un problème de cohérence dans l'application de la loi au niveau national.

La rédaction des normes en des termes flous et équivoques s'explique sans doute par le fait que les deux projets ont puisé leur inspiration dans d'autres exemples nationaux, n'échappant pas ainsi au phénomène dempreint à d'autres législations. Par exemple, on retrouve pêle-mêle des pans de la législation algérienne relative à la protection de l'environnement dans le cadre du développement durable, du Code de l'Environnement

⁶ A défaut d'un tel respect, en pratique, les dispositions en cause ne pourront être modifiées ou abrogées que par une nouvelle loi, sauf si la Cour Constitutionnelle, instituée par l'article 157 de la Constitution de la RDC, saisie en application de l'article 160 de la même Constitution, de la loi initiale après son adoption, les qualifie de réglementaires, en application de l'article 128.

sénégalais, du Code de l'Environnement guinéen, de la législation camerounaise etc.⁷ S'il est tout à fait intéressant de s'inspirer d'autres expériences nationales pour produire des mécanismes juridiques efficaces, reproduire des dispositions telles quelles, sans aucun travail de réécriture concret en fonction du contexte juridique national, peut conduire à la production de normes à l'efficacité limitée.

Point-clé n°6 : La rédaction de la loi-cadre environnementale devrait se faire en des termes clairs et non équivoques. De plus, elle doit s'adapter au contexte juridique national de la RDC.

Chapitre III. Transposition des obligations internationales de la RDC

A. La transposition des normes internationales

Les conventions et accords relatifs à la conservation de l'environnement interviennent souvent de manière particulièrement caractéristique dans la sphère d'activité traditionnelle des gouvernements. **Ils vont imposer des obligations précises aux Etats Parties afin d'assurer la réalisation de leurs objectifs**, comme, par exemple, l'instauration de systèmes d'autorisation pour des rejets ou pour l'exportation et l'importation de certains produits. Les Etats Parties doivent alors prendre des mesures spécifiques pour assurer l'application de ces obligations au niveau national. La nécessité d'intégration des obligations internationales, ce que l'on nomme la « transposition en droit national », n'a cessé d'être réaffirmée dans les grandes rencontres internationales (Rio 1992, Johannesburg 2001). En 1992, la Conférence de Rio, tout en rajoutant de nouveaux accords importants et complexes (biodiversité, désertification, climat) vise explicitement les législations en tant qu'outils de protection de l'environnement⁸. La Conférence de Rio plaide pour une rationalisation et une

⁷ Une simple recherche Internet de morceaux de texte pris au hasard sur des moteurs aussi puissants que google© permet de constater ce phénomène du « copié-collé ». Nous estimons à plus d'une quinzaine le nombre de textes étrangers utilisés pour la construction de ces textes, sans pouvoir dire lesquels sont antérieurs aux autres tant l'« empreint » est un phénomène (hélas) courant. S'il n'est pas interdit de s'inspirer d'une législation existante afin de ne pas « réinventer la roue », cette pratique connaît cependant des abus qu'il convient de rappeler ici.

⁸ Le Principe 11 de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement dispose que: « les Etats doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent... ». L'Agenda 21 dispose également que (chapitre 8.13) : « les lois et réglementations adaptés à la situation particulière de chaque pays figurent parmi les instruments les plus importants pour assurer l'application des politiques de l'environnement et du développement, non seulement en raison de leur caractère obligatoire mais aussi de par leur effet normatif sur la planification économique et les instruments du marché. Cependant, bien que les textes juridiques soient de plus en plus nombreux dans ce domaine, une grande partie d'entre eux ont été établis au coup par coup en fonction des

meilleure organisation des législations des Etats. Dans ce contexte, la loi-cadre environnementale représentait un outil nécessaire et pratique qui explique leur fort développement à partir de 1992.

La RDC a ratifié de nombreuses conventions internationales visant la protection de l'environnement. A titre d'exemple, on peut citer la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (ci-après « CITES »), la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers de déchets dangereux et de leur élimination (ci-après « Convention de Bâle »), la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (ci-après « Convention sur la lutte contre la désertification ») etc. A ce titre, la RDC doit donc mettre en place des mesures spécifiques pour respecter les obligations découlant de ces traités. Lors de l'élaboration de la loi-cadre environnementale, la RDC doit faire référence à la mise en place des dispositifs nécessaires au respect de ses engagements internationaux. **Cet outil doit respecter les obligations découlant des traités internationaux relatifs à la conservation de l'environnement ratifiés par la RDC.**

Afin d'identifier les obligations internationales issues de ces principaux accords et conventions, une étude spécifique a été menée (**cf. Document de travail n°2 : Transposition des obligations internationales de la RDC au sein des deux projets de loi-cadre environnementale**). Ces aspects particuliers sont traités de manière précise dans deux parties :

- une partie recensant les principales conventions internationales environnementales ratifiées par la RDC, et
- une partie recensant les dispositions de chacun des deux projets qui mettent en place les obligations découlant des conventions internationales ratifiées par la RDC.

Ils sont également parfois mentionnés dans l'analyse juridique comparative (**2^{ème} partie**)

Point-clé n°7: La loi-cadre environnementale doit refléter les engagements internationaux pris par la RDC et mettre en place des dispositifs et des mesures respectant les obligations découlant des traités internationaux que la RDC a ratifiés.

B. La transposition des normes régionales africaines

La RDC fait partie de plusieurs organisations régionales africaines. On peut citer à titre d'exemple la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (ci-après « SADC ») ou

circonstances ou n'ont pas été assortis des structures de l'autorité institutionnelle nécessaires pour être appliqués, et adaptés en temps utiles. »

encore l'Union Africaine (ci-après «UA»). **A travers ces cadres spéciaux, la RDC a adhéré à des conventions environnementales dont elle doit respecter les obligations.**

Une convention à laquelle a adhéré la RDC peut être mentionnée dans la formation des lois-cadres environnementales contemporaines africaines : il s'agit de la Convention africaine pour la conservation de la nature et des ressources naturelles de 1968 (ci-après « Convention d'Alger »). Cet accord panafricain a été remis à jour en 2003 et doit encore obtenir un nombre de ratifications suffisantes pour entrer en vigueur. En effet, similairement aux lois-cadres, la Convention d'Alger balaye l'ensemble des secteurs de la gestion de l'environnement tout en étant adaptée aux spécificités africaines (dégradation des sols, droits des communautés locales, aires protégées, etc.). Cet instrument, qualifié de « directive communautaire africaine pour l'environnement »⁹, trouve une application importante dans sa transposition, par l'intermédiaire de lois-cadres notamment. Cette Convention est une référence importante à prendre en compte dans l'édiction d'une loi-cadre contemporaine¹⁰.

Point-clé n° 8: La loi-cadre environnementale de la RDC doit respecter les obligations des accords régionaux auxquels elle a adhéré, notamment la Convention d'Alger.

Chapitre IV. Efficacité et effectivité de la norme environnementale en RDC

A. Applicabilité de la norme environnementale

Le droit de l'environnement en Afrique se caractérise par l'abondance et la diversité des principes et des règles relatifs à la protection de l'environnement. Toutefois, ce foisonnement normatif contraste avec la réalité de la protection de l'environnement, la plupart de ces normes environnementales n'étant pas appliquées¹¹. Vincent Zakane¹² y voit plusieurs

⁹ Laurent Granier, introduction à l'ouvrage PNUE-UICN « Aspects Contemporains du Droit de l'Environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale », UICN environmentl law and policy papers, N°69.

¹⁰ Voir notamment « La convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles : un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique », A. Mekouar et S. Doumbé-Billé, ouvrage PNUE-UICN « Aspects Contemporains du Droit de l'Environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale », UICN environmentl law and policy papers, N°69.

¹¹ Vincent Zakane, « problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : Le cas du Burkina-Faso », ouvrage PNUE-UICN « Aspects Contemporains du Droit de l'Environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale » sous la coordination de Laurent Granier, UICN environmentl law and policy papers, N°69

causes, dont la dualité des systèmes de droit (étatiques et coutumiers), la déconnexion du droit avec les réalités sociales, le manque de moyens de mise en œuvre, et la quasi-absence de contrôle juridictionnel.

Il est donc primordial de **penser le droit dans l'optique de son applicabilité et de son efficience dans le contexte du pays**. La recherche de l'équilibre entre la théorie et la pratique, entre des dispositions apparemment « modernes » et des mesures efficaces, est fondamentale. Non qu'un pays en proie à des difficultés ne puisse se doter d'une loi-cadre moderne, mais plutôt que la modernité consisterait à (enfin) produire en Afrique des lois ancrées dans les réalités et les spécificités socioculturelles.

Il est donc recommandé que le législateur prenne en compte la réalité économique, sociale et environnementale de la RDC lors de l'élaboration du projet final afin que ce dernier puisse être efficace et effective.

De plus, **il est recommandé de mener une réflexion en profondeur sur trois ou quatre mesures phares de la loi-cadre environnementale de la RDC**, des engagements politiques forts, qui le moment venu seront appliqués avec vigueur et succès. Cela peut, par exemple, être le cas d'un mécanisme d'accès à la justice pour les associations de protection de l'environnement ou encore un système de financement pertinent. Cela peut en outre prendre la forme d'un engagement ou d'un mécanisme opérationnel sur la gestion des forêts ou encore d'une mesure relative à l'intégration de la gestion de l'environnement et des établissements humains.

Point-clé n° 9: Le texte final doit prendre en compte la réalité sociale de la RDC ainsi que les moyens dont dispose le pays pour mettre en place des réglementations environnementales. Cela lui permettra d'assurer une meilleure efficacité et efficience de la norme environnementale.

B. Choix pertinent de l'outil juridique adapté au contexte de la RDC

Il est essentiel que le législateur choisisse l'outil le mieux adapté aux besoins de la RDC en terme de réglementation environnementale. En effet, on constate que la RDC ne dispose pas d'une législation adéquate dans beaucoup de secteurs liés à la protection de l'environnement. Par exemple, la législation sur les installations classées polluantes est désuète ou encore, il n'existe pas d'encadrement réglementaire de la gestion des déchets. Il est donc important que des outils juridiques soient élaborés pour soit combler les vides juridiques présents soit remédier aux déficiences des législations existantes.

¹² Vincent Zakane, « problématique de l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique : Le cas du Burkina-Faso », ouvrage PNUE-UICN « Aspects Contemporains du Droit de l'Environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale » sous la coordination de Laurent Granier, UICN Environmental law and policy papers, N°69

Comme nous l'avons déjà précisé, l'objectif d'une loi-cadre environnementale est de fixer les principes généraux qui vont organiser l'ensemble des législations sectorielles environnementales. Elle n'a pas pour objectif de réglementer chaque secteur de l'environnement de manière détaillée. Or, les deux projets discutés ont, bien souvent, réglementé certains domaines de la conservation de l'environnement de façon trop précise. Même si dans la plupart des cas, ils interviennent dans des domaines où il y a un déficit de normes environnementales, comme la gestion des déchets par exemple, l'intégration de normes détaillées au sein d'une loi-cadre environnementale risque de nuire à son efficacité et à son effectivité.

Il serait sans doute important de réfléchir à l'élaboration d'un ou de plusieurs outils juridiques qui, de par leur nature et leurs objectifs, seraient les mieux à même de satisfaire les besoins de la RDC en terme de normes environnementales. La RDC pourrait choisir d'élaborer une loi-cadre environnementale qui mettrait en place des normes générales et d'adopter, par la suite ou en même temps, des législations sectorielles détaillées qui complèteraient la loi-cadre environnementale. La RDC pourrait également décider de codifier les textes déjà existants au sein d'un recueil, tel un code de l'environnement, et d'y ajouter des législations sectorielles comblant dans les domaines où un vide juridique existe.

Il doit également s'agir d'une réflexion sur le long terme, anticipant l'élaboration de textes réglementaires dans le futur. Prenons l'exemple de la France où la logique de réorganisation de la pyramide législative sous un chapeau unique a connu son apogée lors de l'adoption du Code de l'Environnement en 2000. Cela avait pour but de regrouper une multitude de textes environnementaux au sein d'un seul et même code. Même si la France n'est pas passée par l'étape «loi-cadre» d'un point de vue formel, elle s'était contentée pendant longtemps de principes ici, de mécanismes là et de règles institutionnelles ailleurs. La codification a permis d'améliorer la lisibilité de la norme et l'accès du public au droit de l'environnement. Actuellement, la France complète son dispositif, le met à jour, etc. toujours sous l'égide du cadre organisé en 2000. La RDC peut s'inspirer de cet exemple lors de l'édiction de sa loi-cadre environnementale. La codification pourrait être la prochaine étape et la loi-cadre pourrait être pensée en fonction de cet objectif.

<p>Point-clé n° 10: Une réflexion devrait être menée pour déterminer si la loi-cadre environnementale est le meilleur outil juridique pour améliorer le droit de l'environnement en RDC. L'élaboration d'un texte normatif devrait anticiper sur les futurs besoins du pays en terme de progrès de la norme environnementale.</p>
--

C. Articulation des normes nouvelles avec les normes antérieures

Les deux projets comportent des dispositions qui interviennent dans des domaines déjà couverts par des dispositions sectorielles antérieures ou bien connexes¹³. Cela laisse entrevoir plusieurs difficultés. Tout d'abord, il va se poser le problème de l'articulation des nouvelles dispositions sectorielles avec les dispositions déjà existantes. En effet, si le texte final prévoit des dispositions nouvelles, que va-t-il advenir des dispositions anciennes en contradiction avec les nouvelles normes ? De plus, si des normes concernant un sujet sont éparpillées dans plusieurs textes, l'accès du public et des praticiens du droit à ces normes risque d'être entravé. Par ailleurs, l'existence de dispositions sur un sujet dans de multiples textes risque d'être source d'erreurs et de compromettre la bonne application des règles.

Dans un souci de rigueur, **il faudrait procéder par modification, insertion et abrogation explicite des textes existants**. De manière générale, lorsque des dispositions législatives doivent être prises, il convient de rechercher dans quel « support » législatif préexistant elles pourront s'intégrer.

Il y a au moins un double avantage à incorporer les nouvelles règles dans un texte existant :

- le regroupement des dispositions applicables à un domaine déterminé facilite l'accès à ces dispositions par ceux qu'elles concernent ainsi que leur bonne application ;
- le rapprochement des règles anciennes et nouvelles permet de limiter les risques d'erreurs, de contradictions et de doubles emplois et conduit normalement à plus de cohérence.

Point-clé n° 11: Il est important que le législateur encadre l'articulation des normes nouvelles avec les normes préexistantes. Cette question dépendra en partie de la nature du texte final qui sera adopté. Il faudra alors procéder soit à la modification, l'insertion ou l'abrogation des textes existants.

¹³Voir exemples en matière de mines et carrières, dans la 2^{ème} partie.

Deuxième partie : Analyse juridique comparative des projets de loi-cadre environnementale en RDC

Afin de procéder à l'analyse juridique comparative des deux projets de loi-cadre, nous ne pouvons éviter la revue, une à une, des différentes mesures concernées. Pour cela nous procédons à une étude des avantages comparatifs des deux projets. Tantôt complémentaires, tantôt mutuellement exclusives, parfois lacunaires, les mesures proposées dans les deux projets font l'objet d'une présentation, autant que possible, dynamique et constructive. Cette présentation se fera en partie sous la forme de textes et de tableaux permettant de visualiser rapidement les différences, ce afin de parvenir plus facilement à des décisions, compromis ou arbitrages nécessaires. Certains détails d'analyse, néanmoins importants, sont consignés en annexes.

Chapitre I. Définitions et principes généraux

A. Définitions

La question des définitions est importante dans une loi-cadre organisant les « principes fondamentaux » du droit de l'environnement et l'organisation des secteurs administratifs de l'environnement. Toutefois, il s'agit d'un aspect où la création juridique est limitée, **les définitions étant souvent des émanations des accords internationaux**. Les définitions des deux projets sont valables mais un travail éventuel de vérification et de complément sera effectué en dernier lieu, lorsque le contenu définitif de la loi sera arrêté.

Quelques interrogations demeurent :

- suivant la forme finale qu'adoptera le projet définitif, l'existence de définitions est-elle justifiée ?
- faut-il réduire le nombre de définitions ? (33 définitions pour le projet ministériel, 41 définitions pour le projet parlementaire !)
- les définitions contenues dans le projet final doivent-elles être générales ou précises ?

Si le projet final doit devenir une loi-cadre dans le sens classique du terme, on pourrait se demander s'il est vraiment nécessaire d'avoir autant de définitions.

B. Principes généraux

Il est important de souligner avant tout :

- qu'ils ne sont pas des incantations. Les principes juridiques vont notamment orienter l'ensemble de la législation qui devra s'y conformer. Par exemple, le principe pollueur-payeur implique la construction d'un régime de réparation civile et pénale, le principe de précaution le traitement de la question des « sciences incertaines » (biotechnologies, nanotechnologies, nucléaire, déchets dangereux, etc.), le principe de participation du public la construction de mécanismes de participation, le principe d'accès à la justice des mécanismes d'accès effectifs, etc. ;
- que l'ensemble de la législation devra s'y conformer et que des mesures spéciales devront être prises pour mettre en œuvre ces principes¹⁴ ;
- qu'ils vont servir le Juge et le Politique dans la prise de décisions environnementales. En effet, le Juge s'y réfèrera dans son argumentation, le politique pour justifier ses arbitrages, etc. ;
- qu'ils doivent être mis à jour en tenant compte des engagements souscrits par le RDC.

TABLEAU COMPARATIF :

Projet ministériel (art. 3 et s.)	Projet parlementaire (art. 3 et s.)
<p>Contenu</p> <p>Environnement patrimoine commun de la nation</p> <p>D'intérêt général</p> <p>Principe de développement durable</p> <p>Droit de vivre dans un environnement sain et respectueux de la santé</p> <p>Décentralisation¹⁵, devoir de participation de l'ensemble des acteurs publics et privés à la gestion de l'environnement</p> <p>Intégration de l'environnement dans les</p>	<p>Contenu</p> <p>Environnement patrimoine commun de la nation</p> <p>D'intérêt général</p> <p>Principe de développement durable</p> <p>Droit à un environnement sain</p> <p>Information, participation du public, accès à la justice</p> <p>Action préventive et correction</p> <p>Précaution</p>

¹⁴ Par exemple, si le projet final se réfère au principe d'accès à la justice, il devrait contenir des remarques en ce qui concerne les mécanismes d'accès à la justice ainsi que d'application des jugements, ou au moins des références aux instruments juridiques de mise en œuvre à développer.

¹⁵ Principe pas suivi de modalités de mise en œuvre pratiques.

<p>politiques de développement</p> <p>Principe de précaution;</p> <p>Substitution</p> <p>Préservation de la diversité biologique + remise en état</p> <p>Non-dégradation des ressources naturelles</p> <p>Principe du pollueur-payeur</p> <p>Principe d'intégration</p> <p>Droit du public à l'information et à la participation</p> <p>Coopération</p>	<p>Pollueur-payeur</p> <p>Intégration de l'environnement au développement</p> <p>Droit d'accès à l'eau potable pour tous</p> <p>Evaluation des politiques et programmes</p>
<p>Remarques</p> <p>- Le principe de prévention n'est pas mentionné dans la liste des principes mais apparaît pratiquement dans le texte (par exemple dans les régimes d'autorisations préalables)</p> <p>- Le principe d'accès à la justice n'est pas mentionné alors que bien traité à l'article 26 et s.</p> <p>- Le principe de substitution n'est pas commun (inspiré de la Loi algérienne)</p>	<p>Remarques</p> <p>- La liste des principes est complète et bien explicitée dans le corps du texte</p> <p>- La mise en œuvre des principes d'Aarhus (information, participation, accès à la justice) est excellente</p>

Pour les deux projets de textes, d'**autres principes ou concepts juridiques** devraient être envisagés comme:

- la responsabilité environnementale ;
- la subsidiarité par rapport aux collectivités locales décentralisées ;
- les droits des communautés locales et autochtones ;
- le principe de l'approche par écosystèmes ;
- le principe de financement des services rendus par les écosystèmes ;
- le principe de la gestion intégrée des ressources en eau (ci-après « GIRE »), etc.

Une loi-cadre est le lieu et l'opportunité d'intégrer des décisions, des standards, des normes scientifiques ou des engagements politiques internationaux (principes, concepts ou mécanismes) adoptés au niveau mondial en dehors du cadre formel des conventions internationales. Il s'agit par exemple des décisions du Congrès de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, de l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la Communauté Européenne et ses Etats membres, dit Accord de Cotonou, ou des principes issus de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il peut s'agir également des meilleurs standards et pratiques scientifiques, comme l'utilisation des catégories d'aires protégées ou de la liste rouge des espèces en danger de l'UICN, du concept d'empreinte écologique à travers le programme «One Planet Living - Vivre avec une seule planète » du WWF, de l'approche par écosystème ou encore du principe de la GIRE. Sur la question des changements climatiques, il peut s'agir de prendre des mesures d'adaptation, ou encore de prévoir un dispositif afin de participer à l'échange des droits de permis à polluer dans le cadre de la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques, ou encore de mettre en place un mécanisme de « réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts » (ci-après « REDD »).

Chapitre II. Aspects institutionnels et acteurs de l'environnement

La préservation de l'environnement est un enjeu qui appelle une réponse intégrée : intégration des secteurs et intégration des acteurs. Les deux projets intègrent bien cette dimension complexe du développement durable. Par exemple, selon le PM (art. 5) : « L'Etat, les provinces, les entités territoriales décentralisées ainsi que toute personne physique ou morale, publique ou privée, ont le devoir de participer à la préservation et à l'amélioration de la qualité de l'environnement ». Le PP précise que « la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles font partie intégrante de la politique nationale de développement économique et social ».

Il faut aller dans le détail de ces dispositions et voir quel rôle est attribué à chaque type d'acteur et comment s'effectue pratiquement la coordination entre les secteurs.

1. L'administration centrale prédominante

a. Le projet ministériel, axé sur le Ministère

Selon le **PM** (art. 18), « la mise en œuvre de la politique nationale de protection et de mise en valeur de l'environnement est assurée par le Ministère en charge de l'Environnement » qui « bénéficie des avis d'un Haut Conseil de l'Eau, des Forêts, du Climat et du Développement, du soutien d'un Comité Interministériel de l'Environnement et du financement d'un Fonds d'Intervention pour l'Environnement ».

Le PM place le Ministère de l'Environnement au centre de la coordination, avec toute une section (section 2) consacrée au « mandat du Ministre » (du « Ministère » serait plus approprié) qui « prépare et met en œuvre la politique nationale en matière de protection de l'environnement et de développement durable » en collaboration avec les autres ministères,

avec les organismes publics et privés, etc. S'en suit une longue liste décrivant le mandat du Ministère.

Cette coordination par le Ministère est essentielle, mais plus importants sont les mécanismes de coordination avec les autres secteurs. Le PM en propose 5 :

- l'obligation faite aux autres ministères, entreprises publiques et entités gouvernementales de créer au sein de leur institution une « unité » dédiée à l'environnement (art. 22) ;
- la création d'un Comité Interministériel de l'Environnement. Placé auprès du Premier Ministre, il assure le suivi, l'évaluation, la coordination, l'harmonisation des interventions des ministères, notamment ;
- la création d'un Haut Conseil de l'Eau, des Forêts, de Climat et du Développement Durable, placé sous l'autorité du Président de la République (cf. infra). Ce dernier donne des avis et il est composé de « membres indépendants choisis en raison de leurs connaissances et/ou de leurs compétences et/ou de leur expérience dans les domaines touchant la protection de l'environnement et l'utilisation durable des ressources naturelles » ;
- la fixation par décret ou par arrêté des normes sectorielles (eau, air, pollution, sol, etc.) par le Ministère de l'Environnement en collaboration avec les autres ministères concernés (cf. infra : analyses sectorielles).

L'un des maux de l'environnement est le manque de coordination réelle entre des administrations qui fonctionnent parfois quasi-indépendamment. Le rôle et les attributions du Comité Interministériel est donc très important car il doit « coordonner et harmoniser les interventions des ministères et des services publics en matière de gestion de l'environnement » (art. 23 c) et « émettre un avis préalable à tout projet de loi ou de règlement élaboré par les différents ministères et concernant l'un des secteurs de l'environnement » (art. 23 d). L'on aurait souhaité que le projet de loi-cadre précise au moins la composition de ce Comité Interministériel car le texte renvoie « la composition, l'organisation et le fonctionnement du Comité Interministériel pour l'Environnement » à un « décret délibéré en Conseil des Ministres ». Cette mesure cruciale demande un engagement fort et solennel car bon nombre de structures interministérielles, comme par exemple le Conseil de l'Eau au Sénégal, se sont montrées inopérantes face aux dynamiques sectorielles et administratives classiques, chacun considérant qu'il a « son mandat », et « son code » alors que l'environnement ne connaît pas les frontières administratives.

b. Le projet parlementaire, axé sur le Gouvernement

Le **projet parlementaire** distingue l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale.

S'agissant de l'élaboration, « le gouvernement définit, en concertation avec le Président de la République, la politique nationale en matière d'environnement » (art. 18) qui est

« préparée, exécutée et suivie par le Ministère en charge de l'Environnement en collaboration avec les autres ministères et parties prenantes intéressées ». La politique émane donc du Gouvernement. Afin de prendre en compte les multiples dimensions de l'environnement, il est également créé un Conseil Consultatif National de l'Environnement représentatif (art. 19) :

- des ministères sectoriels,
- des administrations,
- des organismes publics,
- des institutions d'enseignement et de recherche,
- du secteur privé,
- des ONG et
- d'autres parties prenantes concernées

aux fins notamment d'assister le gouvernement et le ministère en charge de l'environnement dans la préparation, l'élaboration et la mise en œuvre de la politique nationale.

Le projet de politique ainsi élaboré est ensuite « soumis » « pour avis et considérations » à un **deuxième collège**, élargi cette fois et formé :

- des autres ministères et administrations,
- des provinces et entités territoriales décentralisées et
- des autres parties prenantes intéressées et concernées, notamment les institutions de formation, les centres et instituts de recherche, les ONG, le secteur privé, les autorités traditionnelles et les communautés locales.

La politique nationale est ensuite déclinée au niveau provincial (art. 20)

S'agissant de la mise en œuvre, elle appartient au gouvernement (art. 21) et les ONG « participent à la mise en œuvre à la base de la politique nationale » environnementale et elles « contribuent à la sensibilisation, à l'information, etc. ».

Rappelons également que les normes sectorielles sont fixées dans ce projet par le Premier Ministre en Conseil des Ministres sur proposition des ministres concernés par la question (par exemple en matière d'étude d'impact).

TABLEAU : Avantages et inconvénients des systèmes

Système mis en place par le projet ministériel		Système mis en place par le projet parlementaire	
Avantages	Inconvénients	Avantages	Inconvénients
<p>Le Conseil Interministériel émet des avis sur les projets de loi et de règlement touchant à l'environnement</p> <p>Chaque entité publique a en son sein une « unité » chargée des questions environnementales</p> <p>Il est crée un Conseil du Climat, de l'Eau, des Forêts et du Développement Durable placé sous l'autorité du Président de la République, composé de membres indépendants donnant des avis, observations, etc. et dont le secrétariat est assuré par le ministre de l'environnement</p>	<p>Ses attributions exactes et sa composition ne sont pas garanties par la loi-cadre</p> <p>L'élaboration des règlements appartient au ministère en simple « collaboration » avec les autres départements concernés. On aurait pu prévoir que cela se fasse en « coordination ».</p> <p>Risque de renforcement de l'axe Présidence-Ministère au détriment des acteurs de la société civile et du privé</p>	<p>Le collège consultatif implique l'ensemble des acteurs de l'environnement</p> <p>L'élaboration de la politique environnementale et du droit environnemental est axée autour du Gouvernement et le Conseil des Ministres délibère sur les lois et les règlements : politique et droit placé sous l'égide du Gouvernement et non du Ministère de l'Environnement, ce qui permet des arbitrages à haut niveau.</p>	<p>Le Conseil Consultatif agit au niveau de la politique seulement, pas des lois et règlements.</p> <p>Le système mis en place est à deux vitesses, avec un deuxième collège également constitué d'ONG, etc. mais qui ne se prononce pour « avis et considérations » qu'une fois le projet de politique élaboré</p>

2. La société civile : un statut renforcé

La société civile est probablement la grande gagnante dans les deux projets. Sa fonction de proposition, de participation à la mise en œuvre des politiques et sa capacité à ester en justice sont bien reconnues.

En terme de **participation** à la définition et à la mise en œuvre de la politique nationale environnementale, le **PM** prévoit que le Ministre de l'Environnement « collabore » avec « les organismes publics et privés ainsi que toute institution sociale agissant dans les domaines de l'environnement » pour la préparation et la mise en œuvre de la politique d'environnement (art. 20). En plus, ce dernier doit « promouvoir, en collaboration avec les autres institutions concernées, le rôle des associations et du secteur privé dans le processus de prise de décisions en matière d'environnement » (art. 21). Une section entière est consacrée à l'intervention des individus et des associations en matière de protection de l'environnement (section 5). Ainsi, les associations « ont vocation à contribuer, à être consultées et à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement conformément à la législation en vigueur ».

Le **PP** donne à la société civile une place à part entière au sein du Conseil Consultatif National (cf. supra). Cette reconnaissance de la société civile au sein des institutions nationales chargées de l'élaboration de la politique nationale est de taille. Celle-ci participe à l'élaboration de la politique nationale et elle participe également à sa mise en œuvre, très pratiquement. En effet, selon les articles 22 et 23, les ONG ont également pour rôle de participer à la « mise en œuvre à la base de la politique nationale en matière d'environnement » et « contribuent à la sensibilisation, à l'information », etc. ». En confiant ce rôle important de mise en œuvre à « la base » de la politique nationale, il faudrait également que ce projet de loi encadre certains aspects de ces ONG, notamment leur financement, car elles vont remplir une véritable mission de service public. Des instruments juridiques de mise en œuvre pourraient clarifier ces questions, mais pour l'instant aucune référence à ces instruments n'existe.

En terme d'**accès à l'information**, le régime applicable au public leur est appliqué (cf. infra).

C'est en terme d'**accès à la justice** que les deux projets sont inégaux. Le **projet ministériel** prévoit que :

- « les associations légalement agréées peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre et constituant une infraction à la protection de l'environnement, à l'amélioration du cadre de vie, à la protection de l'eau, de l'air et de l'atmosphère, des sols et sous-sols, des espaces naturels, des forêts, à l'urbanisme ou ayant pour objet la lutte contre les pollutions » (art. 28) ;
- « lorsque des personnes physiques ont subi des préjudices individuels qui ont été causés par le fait d'une même personne et qui ont une origine commune, dans les domaines mentionnés à l'article, toute association agréée au titre de l'article 26 peut, si elle a été mandatée par au moins deux des personnes physiques concernées, agir

en réparation devant toute juridiction au nom de celles-ci. Le mandat est donné par écrit par chaque personne concernée ». Il s'agit du système de «class action » inventé aux Etats-Unis, permettant à des citoyens ayant subi individuellement des préjudices environnementaux, de les faire défendre collectivement à travers des associations. Ce recours collectif, en fusionnant un grand nombre de plaintes individuelles dans un procès unique, présente de nombreux avantages. Il améliore notamment l'efficacité de la justice, en évitant la répétition des procès, il résout le problème qui survient lors que des petites compensations ne sont pas assez incitatives pour qu'un individu se lance dans un recours en solitaire pour recouvrer ses droits etc.

Le projet parlementaire prévoit lui que (art. 12) « tout congolais ou toute organisation non gouvernementale de protection de l'environnement constituée et reconnue conformément à la législation en vigueur a le droit d'introduire un recours contre toute décision de l'autorité publique en cas de violation de la présente loi ou pour défendre les droits garantis par le présent chapitre et intérêts protégés par le présente loi et ses mesures d'exécution ». **Il ne s'agit pas d'un système aussi protecteur que le projet ministériel puisqu'il ne permet ni la constitution de partie civile, ni la défense de l'intérêt général. De plus, il se limite aux décisions de l'autorité publique dans le cadre de la loi-cadre et de ses « mesures d'exécution ».**

Ce texte devrait donc plutôt s'inspirer du projet ministériel.

3. Le « public » : un acteur aux droits différemment consacrés

Le droit de tout congolais d'introduire un recours en justice mis à part (PP), le public est essentiellement en droit d'obtenir des informations, d'émettre des avis et des propositions et de recevoir une éducation environnementale.

Le **projet ministériel** reconnaît :

- que toute personne a le droit d'être informée de l'état de l'environnement et de participer aux procédures préalables à la prise de décisions susceptibles d'avoir des effets préjudiciables à l'environnement dans lequel elle vit. **Le projet ministériel accorde ce droit à toute personne, contrairement au projet parlementaire qui semble en restreindre l'accès aux seules personnes de nationalité congolaise ;**
- le régime des enquêtes publiques est développé par ce projet (chapitre V) et dont l'objet est (i) d'informer le public en général et la population locale en particulier sur le projet, (ii) de recueillir des informations sur la nature et l'étendue des droits que pourraient détenir des tiers sur la zone affectée par le projet, notamment les concessionnaires fonciers et les communautés locales et (iii) de recueillir les appréciations, suggestions et contre-propositions, afin de permettre à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à sa décision. Les principes sont là et leur application est soumise à des décrets ;

- le régime des études d'impact environnementales et sociales. Le public est concerné de deux points de vue : dans sa participation à l'enquête publique et en tant qu'objet de l'étude d'impact sociale ;
- un droit à recevoir une éducation environnementale.

Le **projet parlementaire** consacre lui :

- le principe d'accès à l'information qui est développé section 2 ;
- un régime d'étude d'impact qui prend en compte les aspects « santé humaine » des populations, (sans consacrer, comme le PM, l'étude d'impact sociale). Un décret en Conseil des Ministres devrait notamment fixer les conditions, la procédure et les modalités de participation du public. Il ne prévoit pas la procédure et les modalités de l'enquête publique.
- un système de mesures incitatives pour les personnes physiques ou morales qui réalisent des investissements dans l'utilisation des technologies moins polluantes, etc. (art. 128)

Le projet parlementaire restreint l'accès à certains droits qu'il consacre aux seules personnes de nationalité « congolaise ». A titre d'exemple, l'article 7 prévoit que « tout congolais a le droit d'accéder aux informations disponibles, complètes et exactes relatives à l'environnement ». La mise en place d'un tel critère de restriction est dangereux car il peut conduire à des discriminations entre les « congolais » et les autres personnes « non-congolaises ». De plus, le projet ne définit pas qui est congolais de qui ne l'est pas, ce qui peut créer des problèmes de mise en œuvre et d'interprétation de la loi dans le futur.

4. Décentralisation et communautés locales : Des acteurs pas assez impliqués

a. Les entités territoriales décentralisées

Les « entités territoriales décentralisées » sont évoquées très partiellement dans les deux projets de Loi. Tantôt responsabilisées dans la gestion des déchets, dans les autorisations relatives aux installations classées, dans le secteur de l'eau, elles ne bénéficient pas à proprement dit de compétences transférées en matière d'environnement¹⁶. Les deux projets précisent qu'elles concourent à la protection de l'environnement (cf. art. 66 du projet parlementaire sur la pollution de l'air à titre d'exemple) mais n'encadrent pas les moyens d'action de ces acteurs importants.

Sous réserve de préparation d'une législation portant décentralisation et/ou transfert de compétences en matière d'environnement vers les collectivités locales, il s'agit là d'une carence importante des deux textes car l'une des principales fonctions d'une loi-cadre environnementale est « la promotion des principes de décentralisation dans la gestion de

¹⁶ Voir commentaire sur la nécessité d'introduire le principe de subsidiarité.

l'environnement »¹⁷. **Le projet définitif devrait inclure le transfert de compétences en matière d'environnement vers les entités territoriales décentralisées ou, au moins, impliquer beaucoup plus ces dernières.**

b. Les communautés locales et les populations autochtones

Quant aux communautés locales et aux populations autochtones, ce sont les grandes oubliées de ces textes. Pour un pays comptant des dizaines d'ethnies et autant de peuples premiers utilisateurs et gestionnaires de l'environnement, cet « oubli » constitue un manquement important tant au bon sens qu'aux obligations internationales. De plus, cet oubli constitue un retard important en comparaison avec les systèmes des pays voisins, comme le Gabon ou le Cameroun par exemple, qui ont compris qu'aux côtés des ONG, les communautés elles-mêmes sont les meilleures gestionnaires de l'environnement. Le projet final devrait faire des références au rôle des communautés locales ainsi que des populations autochtones.

Il faut cependant préciser que le projet de loi sur la conservation de la nature actuellement en cours d'élaboration prévoit un chapitre sur l'implication des communautés locales dans la conservation et la gestion des aires protégées.

Chapitre III. Aspects financiers

Les deux projets prévoient des stratégies différentes :

Le **projet ministériel** s'appuie sur un outil unique : le « Fonds d'Intervention pour l'Environnement (section 6). Ce fonds serait « alimenté notamment par une subvention du budget de l'Etat qui prend en compte les recettes générées par les taxes sur les installations classées, les produits des amendes prononcées pour les infractions aux dispositions de la présente loi et ses mesures d'application, les concours financiers des institutions de coopération bilatérale ou multilatérale, les dons et legs destinés à la protection de l'environnement et au développement durable de la RDC » (art. 30).

Le projet ministériel met également en place une mesure très intéressante même s'il faudrait que le projet ministériel précise les conditions entourant la mise en place d'une telle mesure et si l'argent obtenu viendra alimenter le Fonds d'Intervention pour l'Environnement. Il s'agit de la « **transaction de services environnementaux sur une base onéreuse** » (art. 48). Il s'agit du système de paiement pour services environnementaux (ci-après « PSE »). Les externalités environnementales peuvent être internalisées par négociation entre les agents économiques acceptant de payer pour réduire un problème environnemental et ceux

¹⁷ Moutondo, Emmanuel G., « Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique », in *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, ouvrage coordonné par Laurent Granier, UICN, Droit et politique de l'environnement, n°69, 2008, P. 57 à 70

acceptant une compensation pour réduire l'activité à l'origine du problème environnemental. A titre d'exemple, **le mécanisme REDD est une application du PSE et pourrait se montrer intéressant pour un pays forestier comme la RDC.** Il sera abordé plus en détails dans la partie de l'analyse consacrée à l'encadrement des forêts.

Au niveau fiscal, les articles 137 et 138 prévoient des mesures incitatives et fiscales en faveur des technologies et pratiques « propres ».

Le **projet parlementaire** est plus directif (et peut être plus réaliste) et précise qu' « outre le budget de l'Etat, le financement de la mise en œuvre de la politique nationale en matière d'environnement est assuré notamment par :

- Le Fonds Forestier National, en ce qui concerne les opérations de reboisement et d'aménagement forestier, de contrôle et de suivi de leur réalisation ;
- Le Fonds Fiduciaire pour la Conservation, en ce qui concerne la conservation dans les aires protégées et les projets d'infrastructures socioéconomiques et autres activités génératrices de revenus en faveur des populations riveraines en vue de la réduction de la pauvreté ;
- Les ressources provenant des mécanismes de financement des accords multilatéraux sur l'environnement et des accords de coopération bilatérale ou multilatérale. »

Les modalités de fonctionnement de ces fonds sont habilement renvoyées à des décrets du Premier Ministre sur proposition conjointe des ministères concernés. (art. 23).

Au niveau fiscal, ce projet fait obligation à l'exécutif d'adopter des mesures économiques et fiscales incitatives en vue d'encourager les investissements dans l'acquisition et l'utilisation des équipements et technologies moins polluantes. (art. 128).

Dans l'esprit, ce projet place réellement l'environnement à un haut niveau d'arbitrage politique, ce qui apporte non seulement une cohérence administrative mais également financière.

Chapitre IV. Protection et conservation de la nature

A. Protection de la biodiversité

Aucun des deux projets n'encadre la protection de la faune, de la flore et la protection de la biodiversité en général. Au sein du projet parlementaire, on trouve toutefois des mesures visant la protection des ressources halieutiques (art. 42).

Cette absence de disposition sur la protection de la nature s'explique, premièrement, par le fait qu'il existe déjà une réglementation en la matière, et, deuxièmement, par le fait que le législateur est actuellement en train d'élaborer une législation sectorielle à ce sujet. Toutefois, des références à la conservation de la biodiversité sont nécessaires. **Le projet**

final doit contenir des références aux principales obligations découlant des conventions internationales en matière de protection de la faune et de la flore, notamment en terme de :

- commerce de la faune et de la flore sauvages (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction/CITES),
- conservation des espèces migratrices (Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage),
- conservation des zones humides (Convention RAMSAR relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau).

Le projet final devrait encadrer des mesures mettant en œuvre les obligations internationales de la RDC, notamment en terme de préservation des espèces menacées, de conservation des habitats, de commerce d'espèces menacées, de prévention de l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, etc.

Il est également important que le projet final mette en œuvre des mesures en lien avec la Convention sur la Diversité Biologique (ci-après «CDB »). Beaucoup d'obligations découlant de cette convention fondamentale ont été négligées. **Les deux projets ne font pas de référence à l'utilisation durable des éléments de la biodiversité ni même au partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.** Il n'y a également pas de prise en compte du **droit coutumier traditionnel**, notamment des **savoirs traditionnels positifs des populations locales en matière environnementale** alors que le droit coutumier traditionnel s'insère dans la réalité sociale et juridique du pays. De plus, « les techniques et méthodes traditionnelles de gestion durable des ressources naturelles sont celles qui sont à même de mieux assurer les droits locaux des populations en matière de gestion des ressources naturelles »¹⁸. Ce sont aussi souvent les plus efficaces pour protéger la ressource.

Point-clé n°12 : Il est essentiel que le projet final fasse au moins des références aux obligations découlant des conventions internationales en matière de protection de la diversité biologique, notamment à la CDB. Etant donné le contexte social de la RDC, il est important que cette dernière prenne en compte le rôle du droit coutumier local ainsi que des savoirs traditionnels positifs des populations locales en matière de gestion de la ressource naturelle.

¹⁸ Garane, Amidou et Zakane, Vincent, *Droit de l'environnement Burkinabé*, Collection Précis de Droit Burkinabé, 2008.

B. Protection des sols

L'érosion, la désertification, la pollution des sols, y compris par les déchets domestiques et industriels, incluant les substances radioactives, sont bien visés par le **projet ministériel** qui prévoit également des mesures répressives spécifiques. L'application est renvoyée à des arrêtés.

Le **projet parlementaire** aborde la protection des sols de deux manières.

Tout d'abord, avec son régime des « ressources en terre », il prévoit tout un ensemble de mesures de **planification** pour lutter contre la **désertification et la dégradation des sols**. Il prévoit en plus des « stratégies » intégrées, des « plans d'utilisation » et des mesures de « conservation et d'amélioration » en relation avec la politique foncière. **L'approche « planification » de ce projet est bien pensée en terme d'intégration des institutions en charge.** De plus, **elle répond aux obligations de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique.** Il est également important de préciser que le projet parlementaire **implique les parties prenantes dans le processus décisionnel**, ce qui est un avantage qui devrait être mis en avant dans le projet définitif. On peut toutefois regretter que le projet parlementaire ne donne aucune indication précise quant au contenu de telles mesures de planification. Il semble qu'il ne renvoie pas non plus à l'élaboration d'une loi sectorielle sur ce sujet. Cela risque de poser problème lors de l'élaboration et l'application de telles mesures. Par exemple, il crée une infraction en cas de violation des dispositions d'un plan d'utilisation des sols, sans pour autant préciser quel est le contenu des dispositions d'un plan d'utilisation des sols.

Enfin, le projet parlementaire prévoit également des mesures de prévention et d'atténuation. Il est prévu qu'un décret interministériel fixe le régime d'autorisation préalable pour les travaux, ouvrages et aménagements.

C. Gestion et protection des forêts

Le **projet ministériel** prévoit un chapitre particulier sur les ressources forestières (art. 45 à 50). **Ce chapitre replace la problématique des forêts sous l'égide de la protection de l'environnement en général**, le régime des forêts étant prévu par un code particulier de 2002. Il prévoit notamment des mesures de classement, la capacité de créer des zones de protection spéciale et des transactions de services environnementaux. Il est également prévu que s'y appliquent les études d'impact environnementales et sociales. A ce titre, il est très complet pour un cadre.

Le **projet parlementaire** (art. 43) a l'avantage **d'impliquer un grand nombre d'acteurs** ainsi que les collectivités locales dans la définition de la politique forestière. Un inventaire général et des plans d'aménagement sont prévus. Il renvoie le régime des concessions à une loi particulière pour l'exploitation durable des forêts. Ce renvoi laisse interrogateur : est-ce un projet de révision du code forestier est évoqué ici ? Est-ce que cela annonce la

modification de l'actuel Code Forestier ? Cette question doit être clarifiée si une référence de ce type devait être introduite.

Egalement, le projet de loi-cadre pourrait faire référence au mécanisme de « réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts », appelé REDD, qui est actuellement en train d'être élaboré au niveau international, notamment si les transactions de services environnementaux sur une base onéreuse sont conservées au sein du projet final. Ce mécanisme est fondé sur l'idée d'aider les pays en voie de développement à réduire les émissions de gaz à effet de serre issues de la déforestation et de la dégradation de la forêt à travers le financement des politiques et mesures nécessaires par les pays développés. S'il est bien encadré, ce mécanisme constitue une opportunité pour la RDC de limiter la dégradation de la forêt sans à avoir à supporter les coûts importants de la mise en place de politiques environnementales efficaces.

D. Encadrement des aires protégées

Le **projet ministériel** (section 5) prévoit des **références trop vagues aux aires protégées**. Il évoque une « réglementation spéciale à adopter » mais devrait se référer à la législation spéciale en cours d'élaboration. De plus, il ne vise pas explicitement les aires protégées marines ainsi que les aires protégées transfrontalières. **Ce projet a pour avantage, en revanche, de prendre en compte la protection des espaces à caractère historique, culturel, etc.** Des références plus explicites sont donc nécessaires.

Le **projet parlementaire**, en revanche, développe extrêmement bien la question des aires protégées, y compris les différentes catégories d'aires protégées, dont les aires protégées transfrontalières, etc. Le projet parlementaire se réfère explicitement au projet de loi sur la conservation.

E. Protection des milieux côtier et marin

Le **projet ministériel**, articles 51 à 57, intitulé « protection de la mer » **est incomplet puisqu'il ne vise pratiquement que les pollutions**. Des références sont nécessaires en ce qui concerne la protection du littoral, l'érosion marine, les changements climatiques et l'adaptation en particulier, ainsi que la protection des ressources marines.

Le **projet parlementaire**, article 42, vise lui la protection des ressources halieutiques et fait justement référence au projet de loi sur la pêche. Les autres aspects de la protection du milieu marin et côtier soulignés pour le projet ministériel font également défaut ici.

Concernant l'application de la Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, le projet parlementaire est beaucoup plus détaillé que le projet ministériel. Il élargit le champ d'application de la convention, notamment en prévoyant des interdictions dans des domaines non couverts par la convention. Il prévoit un nombre plus large de cas de figure (déchets, déchets radioactifs...), quitte à être répétitif. Un effort devrait être fourni pour regrouper toutes les dispositions ayant

un rapport avec l'application de cette convention sous un même titre ou chapitre. Cela améliorerait la lisibilité du projet final et éviterait les répétitions. Des dispositions concernant la responsabilité civile et pénale sont prévues par le projet parlementaire. Cependant, le texte ne prévoit qu'une seule infraction : en cas de déversement de déchets dangereux en provenance de l'étranger. Ce dernier point soulève d'ailleurs la question de la pertinence de ne créer qu'une infraction en la matière.

F. Protection de l'eau

Un régime spécial sur l'eau (Code de l'Eau) doit être adopté en RDC. Le projet ministériel y fait référence (art. 34 et s.).

Le **PM** précise que les normes de rejets, etc. sont fixées par arrêté du Ministre de l'Environnement, ce qui est peut-être une anticipation hasardeuse du futur code de l'eau. Les articles 47 et 48 prévoient des régimes particuliers de protection des cours d'eau, des plans d'eau, etc. Il prévoit également des « valeurs limites et valeurs indicatives pour la qualité de l'environnement », y compris en matière d'eau (art. 134) et des dispositions répressives particulières.

Le **PP** prévoit des mesures de « **politique nationale** » en matière d'eau et des dispositions particulières pour les eaux partagées et transfrontalières (bassins). **Il aborde le droit d'accès à l'eau potable pour tous. Il serait intéressant de conserver cette disposition dans le texte final.** Cela impliquerait cependant que les différentes dimensions de ce droit (disponibilité quantitative et qualitative de l'eau, accessibilité de l'eau...) se retrouvent soit dans le projet de loi-cadre soit dans le projet de loi sur l'eau. Il prévoit également un régime d'autorisation, renvoie au régime des installations classées et des études d'impact. En outre, il fait explicitement **référence au concept de « gestion intégrée des ressources en eau »**. Il se réfère également à la législation spécifique de l'eau en cours de préparation. Le PP prévoit **un régime contre la pollution des eaux qui responsabilise les gouverneurs (déconcentration) et les collectivités locales décentralisées dans la création de périmètres de protection.** Les articles 72 et s. sur les rejets sont assez précis. Toutefois, il faudrait veiller à ne pas « empiéter » sur le futur code de l'eau.

<p>Point-clé n°13 : Dans un souci d'efficacité, il serait préférable que le projet final, s'il s'agit d'une loi-cadre, se contente d'énoncer des principes et normes généraux, laissant les détails à une législation ultérieure.</p>
--

G. Protection des ressources génétiques

Comme l'analyse l'a déjà précisé, qu'il s'agisse de la conservation « ex-situ » des ressources génétiques (« banques de gènes », etc.) ou des régimes d'accès aux ressources génétiques et du partage des avantages (CDB), les deux projets de texte sont muets. Seul le

projet parlementaire (art. 41) renvoie à la future législation sur la conservation de la nature pour la conservation ex-situ.

De plus, la RDC étant Etat Partie au **Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture**, elle a l'obligation de mettre en place des mesures pour assurer la bonne application du traité au niveau national. Toutefois, elle ne fait aucune référence à ce traité, lacune à laquelle le projet final devrait remédier (**cf. Document de travail n°2 : Transposition des obligations internationales de la RDC au sein des deux projets de loi-cadre environnementale**).

Chapitre V. Lutte contre les nuisances et les pollutions

Ce chapitre de l'analyse se consacre au régime général mis en place par chacun des deux projets en matière de lutte contre les pollutions et les nuisances.

A. La lutte contre la pollution de l'air et de l'atmosphère

Actuellement, la RDC ne dispose pas d'une réglementation en matière de pollution de l'air. L'intervention du législateur apparaît donc nécessaire.

L'application du PM est renvoyée à des arrêtés du Ministre de l'Environnement. Le PP présente l'avantage de renvoyer la législation d'application à un processus interministériel sous la coordination du Premier Ministre, qui permet d'effectuer les difficiles arbitrages entre les secteurs de l'industrie, de l'environnement, etc.

Les deux projets fixent des normes générales afin de lutter contre la pollution de l'air. Toutefois, le PP contient des normes plus détaillées que celles du PM.

- **Article 66/PP et article 37/pm sont assez similaires en terme de lutte générale contre la pollution de l'air.**

Ils visent les mêmes acteurs institutionnels (autant publics que privés) et les mêmes objectifs. **Les deux projets font également mention de l'utilisation rationnelle de l'énergie.** Cependant, le PM est plus large que le PP, ce dernier fixant des obligations plus précises à la charge des acteurs impliqués dans la lutte contre la pollution de l'air. Le PP rappelle que l'Etat, les provinces etc. concourent à faire respecter le droit de chacun à respirer un air qui ne nuise pas à sa santé et fixe l'obligation, à leur charge, de prendre des mesures pour lutter contre la pollution de l'air. **Le PP précise que ces mesures contribuent à la réduction des gaz à effet de serre. Ce dernier point est important car il montre la volonté du législateur de lutter contre le réchauffement climatique. Toutefois, simplement mentionner la lutte contre le réchauffement climatique ne semble pas assez suffisant au regard des obligations internationales de la RDC.**

- **Les deux projets prévoient la fixation de normes environnementales.**

Le PP prévoit que le Premier Ministre peut établir des normes de qualité de l'air ou d'émission (art. 68/PP). Ces normes peuvent être plus strictes dans les zones fortement polluées (art. 69, al 1/PP).

Le PM prévoit des normes d'émission (art. 39/PM) mais également des normes de produit concernant les véhicules à moteur ainsi que les carburants (art. 40/PM). Ce dernier point est intéressant et devrait être conservé au sein du projet final.

Les deux projets renvoient à l'intervention d'un texte réglementaire en la matière, ce qui respecte l'objectif d'une loi-cadre environnementale.

- **Chacun des deux projets contient un article réglementant les substances appauvrissant la couche d'ozone.**

Le projet ministériel (art. 41/PM) met en place un régime plus protecteur de l'environnement. En effet, il prévoit l'interdiction absolue d'importation, de fabrication, d'utilisation et de vente de ces substances ainsi que la réglementation de leur élimination et recyclage. Le projet parlementaire (art. 89, al 2/PP) ne couvre que l'importation de ces substances. De plus, il n'édicte pas d'interdiction absolue d'importation étant donné qu'il prévoit également la réglementation de l'utilisation de ces substances.

Point-clé n°14 : Le projet ministériel met en place un régime de lutte contre les pollutions causées par les substances appauvrissant la couche d'ozone plus stricte que le projet parlementaire.

- **Changements climatiques :**

La lutte contre le réchauffement climatique ne semble pas figurer au sein des priorités d'action des deux projets en matière de protection de l'environnement. Quelques références sont faites à la coopération internationale (art. 17/PM), à l'utilisation rationnelle de l'énergie (art. 66, al 1/PP), à des mesures incitatives économiques et fiscales en la matière (art. 128, al 2/PP) etc. Toutefois, **les deux projets manquent de références concrètes à une action politique contre le réchauffement climatique.**

Certes, la RDC, en tant que pays en voie de développement, n'a pas à respecter des objectifs chiffrés de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, elle est quand même Etat Partie à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (ci-après « CCNUCC ») et du Protocole de Kyoto à la CCNUCC (ci-après « PK ») et a des obligations à respecter à ce titre. **Le projet final devrait contenir des références à la mise en œuvre des objectifs ou/et obligations figurant au sein de la CCNUCC et du PK**, comme, par exemple, **le mécanisme de développement propre**, qui constitue une opportunité pour la RDC de parvenir à se développer de manière durable, tout en évitant le rejet de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. De plus, la RDC est un pays vulnérable face aux effets du réchauffement climatique, qui vont avoir des impacts plus

conséquents en Afrique, notamment en terme de sécheresse, de désertification et de perte de la biodiversité. Elle devrait donc prendre en compte cette réalité dans le projet de loi-cadre en prévoyant **l'intervention de mesures nationales d'adaptation aux changements climatiques**.

Point-clé n° 15: Le projet final devrait clairement identifier des mesures de lutte contre le réchauffement climatique, notamment en terme d'adaptation aux effets des changements climatiques.

B. La lutte contre les nuisances sonores, olfactives et électromagnétiques

Bien souvent, les lois-cadres environnementales contiennent des dispositions réglementant de manière générale les nuisances acoustiques et olfactives. Nos deux projets de loi-cadre disposent chacun d'un chapitre consacré à ce genre de nuisances. Toutefois, **la plupart de ces dispositions n'a sans doute pas sa place au sein d'une loi-cadre environnementale** car elles trop détaillées pour un cadre juridique général. Par exemple, le chapitre 3 du titre IV du projet parlementaire contient des dispositions sur les activités bruyantes, les aéronefs, les normes de certification acoustique, l'exercice de tirs de pétards, d'artifice, de sirènes, l'ouverture des salles de spectacle et de débits de boissons... On peut se demander si ces dispositions ne devraient pas figurer dans une **législation sectorielle**.

Le projet ministériel encadre les nuisances électromagnétiques au sein de son chapitre X. Les auteurs de ce projet ont pris en compte les récents débats à propos de la nocivité de des émissions électromagnétiques. Cette approche semble innovatrice à l'heure où certains Etats réfléchissent à la mise en place d'un cadre juridique des nuisances électromagnétiques. Toutefois, la prudence devrait guider le législateur dans l'encadrement de telles nuisances, dont les effets nocifs restent encore à démontrer. **L'utilisation du principe de précaution semble pertinente** dans ce cas de figure.

C. Le contrôle des substances chimiques et toxiques (produits chimiques, polluants organiques persistants, pesticides, etc.)

Nonobstant le régime des installations classées et le régime des déchets, notamment, le projet ministériel renvoie à un décret interministériel conjoint la « liste des substances chimiques potentiellement toxiques pour l'homme ou l'environnement ».

Le projet parlementaire est plus complet et vise, en plus, les polluants organiques persistants et les pesticides dangereux (art. 85 et s.). De plus, il met en œuvre la Convention de Bâle concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination (ci-après « Convention de Bâle ») ainsi que la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières (ci-après « Convention de Bamako ») concernant l'importation

de produits chimiques, soumise à un consentement préalable en connaissance de cause. Egalement il transpose les mesures principales de la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants (ci-après «Convention POP»). Enfin il prévoit des mesures relatives à l'emballage et à l'étiquetage, de qui en fait un projet des plus complet. Le projet parlementaire prévoit un régime sur les polluants organiques persistants (ci-après « POP») alors que le projet ministériel prévoit des dispositions sur les substances chimiques potentiellement toxiques pour l'environnement de manière générale, sans viser explicitement les POP.

Le projet parlementaire prévoit la compétence du Ministre de l'Environnement pour assurer la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les POP. L'intervention et la collaboration avec d'autres ministères concernés par cette problématique (Ministre de la Santé par exemple) seraient sans doute pertinentes.

D. Déchets

Les deux projets sont également très complets concernant le régime applicable aux déchets. Cela s'explique notamment par le fait que la RDC ne possède pas de législation en la matière et a besoin de combler un vide juridique. **Toutefois, ce genre de détails n'a pas lieu de se trouver dans un projet de loi-cadre.** Suivant que cette forme sera retenue ou pas pour le projet définitif, il faudra sans doute retravailler cette partie.

Chacun des deux projets prévoit un régime général des déchets. Ils présentent l'avantage de se compléter en abordant des perspectives différentes dans la gestion des déchets. Tandis que le projet ministériel établit des obligations et des interdictions générales, le projet parlementaire organise la mise en place de normes techniques en matière de traitement des déchets (art. 94).

S'agissant des régimes particuliers, un tableau comparatif a été préparé (**cf. Annexe II : Comparaison des deux projets en matière de gestion des déchets**).

Point-clé n° 16: Les régimes mis en place par les deux projets en matière de gestion des déchets sont trop détaillés et ne trouvent pas leur place au sein d'une loi-cadre environnementale.

E. L'encadrement des organismes génétiquement modifiés

Seul le **projet parlementaire** prévoit un encadrement des biotechnologies, tenant ainsi compte des engagements internationaux de la RDC en la matière, c'est-à-dire la Convention sur la Diversité Biologique et le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la CDB (ci-après «Protocole de Carthagène»). Le chapitre 5 consacré aux organismes génétiquement modifiés est une tentative intéressante

d'encadrement du régime applicable aux biotechnologies et précise clairement que des législations spécifiques seront adoptées. Toutefois, le cadre qu'il prévoit est trop détaillé pour une loi-cadre environnementale. Compte tenu de la technicité et surtout de la constante évolution de ce sujet, nous serions plus en faveur de son **traitement dans un texte spécifique**. En revanche, les principes généraux de précaution, etc. pourraient être mentionnés dans le chapitre consacré à la biodiversité.

Le Protocole de Carthagène prévoit que les Parties doivent prendre des mesures juridiques, administratives et autres nécessaires et appropriées pour s'acquitter de leurs obligations. La désignation des autorités nationales compétentes fait notamment partie des obligations imposées aux Parties. Le projet parlementaire prévoit l'intervention de certaines institutions dans l'application du Protocole : le Gouvernement, le Premier Ministre, le Ministre en charge de l'Environnement, le Comité Scientifique et Technique de Biosécurité, une Autorité Nationale Compétente. Le projet prévoit également l'implication du public dans le processus décisionnel¹⁹. Une loi particulière est censée fixer le cadre institutionnel de gestion de la biosécurité (**Cf. Annexe III : Principes pour la mise en œuvre d'une législation sur les biotechnologies : analyse du projet parlementaire**).

F. La gestion des catastrophes naturelles et des pollutions par les hydrocarbures

Sur les catastrophes naturelles, le **projet ministériel** précise simplement que « pour faire face aux situations critiques génératrices de pollution grave de l'environnement ou aux catastrophes naturelles, des plans d'urgence sont préparés par le Ministre en collaboration avec les ministères et toutes autres structures publiques ou privées concernés. Les plans d'urgence prévoient la mise en place et les règles de fonctionnement des comités ou organismes d'intervention aptes à permettre de faire face à toute situation critique ».

Le **projet parlementaire** est plus précis puisqu'il y consacre un chapitre entier. **Il présente notamment l'avantage de mettre en place des plans provinciaux d'urgence. Il prévoit en outre un système national de lutte rapide contre les pollutions par hydrocarbures.**

On passe donc d'un projet lacunaire (projet ministériel) à un projet extrêmement détaillé, voir trop détaillé (projet parlementaire) sur la gestion des catastrophes naturelles et des accidents de pollution par les hydrocarbures. Cela soulève la question de la recherche d'un équilibre entre mesures générales et mesures spécifiques.

G. La lutte contre les nuisances causées par les mines, carrières et hydrocarbures

Les activités découlant de l'exploitation de mines, de carrières et d'hydrocarbures contribuent à la pollution de l'environnement, notamment à la dégradation des sols,

¹⁹ Cf. Article 114, al 4: « Un décret du 1er Ministre pris en exécution de la législation particulière sur la biosécurité détermine la procédure d'octroi de l'agrément et les modalités de consultation du Comité scientifique et technique de biosécurité et d'information et de participation du public concerné ».

des eaux de surface et des nappes phréatiques, de l'air et de la biodiversité et, de manière générale, du cadre de vie. Un encadrement juridique de ces activités apparaît nécessaire.

Les deux projets encadrent les activités liées à l'exploitation de mines, de carrières et d'hydrocarbures. Ces activités font déjà l'objet de législations en RDC. Toutefois, il apparaît cohérent qu'une loi-cadre environnementale prévoit des mesures générales de prévention et de limitation des nuisances causées par ces activités polluantes. Cependant, ces dispositions doivent se cantonner à la fixation de règles et principes généraux en la matière **(cf. Annexe IV : Régime applicable aux mines, carrières et hydrocarbures - analyse détaillée des deux projets de loi-cadre environnementale)**.

Sur les mines, carrières et hydrocarbures, qui relèvent de **codes différents**, le **projet ministériel** présente l'avantage de clairement placer ces thèmes sous le sceau de l'environnement (art. 120) en terme d'application des études d'impact environnementales et sociales, de création de zones interdites à la prospection en dehors des aires protégées, d'enquêtes publiques. Il applique également la recommandation de l'UICN adoptée au Congrès Mondial de la Nature de Kuala Lumpur selon laquelle « la prospection et l'exploitation minière ou de carrière, industrielle ou artisanale, sont strictement interdites dans tout site ou aire protégée » (art. 121). Il l'étend au delà des zones centrales des aires protégées et l'applique également aux hydrocarbures.

Le **projet parlementaire** est sensiblement similaire. Il prévoit en outre que le titulaire des droits miniers et de carrière fournit une «sûreté» pour garantir la mise en œuvre des obligations environnementales (notamment du plan de gestion environnemental et de réhabilitation). En matière d'hydrocarbures, il précise que la convention pétrolière doit en outre définir les obligations environnementales, les mesures de prévention, de lutte contre la pollution marine, de traitement des déchets (...) ainsi que les mesures de réhabilitation des sites pollués, etc.

H. L'encadrement des procédures d'évaluation des impacts sur l'environnement

Les deux projets encadrent les évaluations environnementales de manière générale. **Ils se concentrent principalement sur l'élaboration d'étude d'impact sur l'environnement.** Toutefois, le projet ministériel présente l'avantage de faire une référence à l'audit environnemental (art 77/PM).

Le projet ministériel consacre « **l'étude d'impact environnementale et sociale** » (ci-après « EIES »). **C'est un point important car cela illustre la prise en compte du développement durable et des relations entre droits de l'homme et environnement.**

L'encadrement de l'évaluation environnementale au sein du projet ministériel est plus ambitieux qu'au sein du projet parlementaire et présente plus d'intérêts environnementaux:

- l'élargissement du champ d'application de l'étude d'impact environnemental et social.

- l'étude d'impact environnemental et social est obligatoire et préalable alors que dans le projet parlementaire, l'évaluation environnementale est réalisée à un stade aussi précoce que possible (art. 24, al 2/PP).

Le projet parlementaire prévoit également la réalisation d'une évaluation environnementale des politiques, programmes et autres documents de planification susceptibles d'avoir une influence notable sur l'environnement (art 27/PP). Cet aspect est intéressant et devrait être pris en compte au sein du projet final.

Quant au **contenu**, les deux projets prévoient qu'un texte réglementaire viendra fixer les conditions de réalisation de telles évaluations (art 71/PM et art 25/PP). Toutefois, le projet ministériel présente l'avantage de fixer des règles plus détaillées quant au contenu de ces évaluations, assurant ainsi une sécurité juridique (art 72/PM et 28/PP). De plus, il prévoit que la fourniture d'information erronées ou inexactes est passible de sanctions pénales (art 142/PM).

Quant aux **effets**, le projet ministériel prévoit que toute autorisation délivrée en l'absence de la réalisation des évaluations environnementales qu'il vise sont nulle de plein droit (art 76/pm). De plus, il prévoit des sanctions pénales pour toute personne qui réalise ou contribue à réaliser un ouvrage sans étude d'impact alors qu'elle y était soumise (art 141/pm). Le tribunal peut ordonner la destruction de l'ouvrage ou la remise en état des lieux aux frais des intéressés. Le projet ministériel prévoit également des sanctions pénales en cas d'absence d'étude d'impact environnemental ou d'absence d'approbation (art 143/pp).

Pour une analyse plus approfondie du régime des évaluations environnementales, cf. **Annexe V : Analyse détaillée des dispositions sur les évaluation environnementales et les installations classées contenues dans les deux projets de loi-cadre environnementale.**

I. L'encadrement des enquêtes publiques

Sur les enquêtes publiques, le **projet parlementaire** est extrêmement complet (art. 63 et s.), avec des références à l'obligation d'enquête publique pour les exploitations minières, des carrières et des hydrocarbures notamment²⁰. Le **projet parlementaire**, en revanche, n'encadre pas la procédure d'enquête publique. Il s'agit d'une carence que le projet final devrait prendre en compte.

J. L'encadrement du régime des installations classées

Les deux projets, en particulier le projet parlementaire, détaillent trop le régime des installations classées au-regard des objectifs d'une loi-cadre. Le projet parlementaire

²⁰ Voir également commentaires sous le chapitre de l'étude consacré aux « acteurs » de l'environnement : le « public ».

fixe presque entièrement le régime des installations classées (les différentes classes d'installations, les obligations selon la classe, l'obligation de réaliser une étude de danger, la constitution de garanties financières, les cas d'extension et de transformation...). Si la RDC a besoin de se doter d'une nouvelle législation en matière d'installations classées, cette dernière étant d'une telle complexité, elle serait mieux encadrée par une législation sectorielle.

Pour une analyse plus approfondie du régime des installations classées, **cf. Annexe V: Analyse détaillée des dispositions sur les évaluations environnementales et les installations classées contenues dans les deux projets de loi-cadre environnementale.**

Chapitre VI. Aménagement du territoire, urbanisme et établissements humains

En relation avec les mesures sectorielles spécifiques à la gestion des sols, des terres et de l'eau, des déchets, etc., des mesures spécifiques sont prévues à juste titre par les deux projets. **Il s'agit d'une particularité de ces projets qui, du point de vue d'aménagement global durable, sont réellement innovants.**

Le dispositif du **projet ministériel** (art. 58 à 62) est extrêmement bien fait et complet. Il prévoit notamment que l'ensemble des « documents d'urbanisme » (Schémas d'Aménagement du Territoire au niveau national, les Plans d'Aménagement Régionaux, Locaux et Particuliers) :

- prennent en compte l'environnement dans ses diverses composantes (paysage, diversité biologique, etc.),
- sont élaborés en concertation avec la population locale, les associations de consommateurs ou d'usagers et les associations agréées pour la protection de l'environnement, et
- font l'objet d'une enquête publique et d'une étude d'impact environnementale et sociale.

De plus, les autorisations de bâtir sont soumises au respect de l'environnement.

En relation avec les dispositions concernant la gestion des terres, la gestion de l'eau, la conservation de la diversité biologique, la lutte contre la pollution des sols, des déchets, des OGM et des installations classées, le **projet parlementaire** présente trois innovations intéressantes :

- le concept de « périmètres rapprochés des points d'eau » évoqué plus haut (art. 70 et suivants);
- les autorisations et permis de construire devant prendre en compte les aspects environnementaux, qui font souvent défaut dans les pays africains, et ;

- le système des « établissements humains » qui, comme pour le projet ministériel soumet les documents d'urbanisme nationaux comme locaux à la prise en compte de l'environnement (art. 125 et suivants).

Chapitre VII. Mesures civiles et pénales

Les deux projets prévoient des mécanismes de sanction et de réparation en cas d'atteinte ou de dommage à l'environnement et à la santé humaine.

A. Régime de responsabilité pénale

Les deux projets mettent en place un régime d'infractions pénales, assorties de sanctions pénales. De plus, elle prévoient des dispositions sur certains aspects de procédure pénale.

Le **projet parlementaire** couvre presque tous les secteurs de la protection de l'environnement. De plus, il met en place un **système répressif plus strict** quant aux sanctions pénales. En effet, pour la plupart des infractions qu'il crée, le projet parlementaire punit le délinquant environnemental d'une peine d'amende et d'emprisonnement alors que le projet ministériel laisse la possibilité au juge de choisir alternativement entre une peine d'amende et une peine d'emprisonnement. On peut également constater que **le projet parlementaire ne vise pas la responsabilité pénale des personnes morales, sauf pour les infractions en lien avec les OGM.**

Le projet ministériel prévoit que des transactions peuvent être consenties. Il est important que celles-ci soient strictement **encadrées par la loi**, pour éviter que le recours aux transactions soit systématique et que les délinquants environnementaux échappent à toute poursuite judiciaire.

B. Régime de responsabilité civile

Seul le projet parlementaire prévoit un système de responsabilité civile (art. 129 et suivants).

Il prévoit un **régime général de responsabilité civile**. En effet, « quiconque est responsable de la pollution de l'air, de la mer ou des cours d'eau ou du sol répond des dommages qui en résultent pour la santé humaine ou l'environnement » (art. 129). Cette disposition est intéressante car elle peut s'appliquer dans presque tous les cas de pollution ou dégradation de l'environnement. Il semble qu'elle prenne en compte la notion de « dommage écologique ». En effet, elle vise « les dommages qui en résultent pour l'environnement ». Toutefois, **cette disposition ne prend pas en compte les dommages causés à la biodiversité.**

A coté de ce régime général, le projet parlementaire prévoit des **régimes spécifiques** pour certains cas de figure, comme les pollutions par les hydrocarbures, par les substances chimiques, radioactives ou toxiques, les accidents industriels etc. (art. 130 et suivants). **On constate encore que les dommages causés à la biodiversité ne sont pas couverts.**

Dans la plupart des situations visées, le projet parlementaire prévoit que le dommage a été causé directement ou indirectement, ce qui permet de faciliter la mise en œuvre de la responsabilité civile.

Cependant, un encadrement normatif plus rigoureux du fait générateur, du lien de causalité et du dommage permettrait d'éviter des situations d'incertitude quant à la mise en place de ces régimes de responsabilité.

Conclusions et recommandations

1. Les deux projets sont de qualité égale.
2. Ils sont tous deux légitimes constitutionnellement, donc il va falloir travailler en « bonne intelligence » ou sous arbitrage.
3. En revanche, ils débordent tous deux sur le champ de compétence du règlement (législations sectorielles, détails) alors que la loi doit s'en tenir aux principes et mécanismes généraux. Il faut donc nettoyer les projets de leurs dispositions sectorielles spécifiques.
4. Il faut que les parties prenantes s'entendent sur la nature du projet visé : loi-cadre, loi mixte (contenant des dispositions sectorielles) ou bien processus de codification.
5. Les deux projets présentent des avantages qui apparaissent dans l'analyse comparée. Souvent, ils sont complémentaires, donc la rédaction d'un « troisième projet » issu des deux projets actuels est possible techniquement.
6. Le projet final doit déterminer de manière précise comment les dispositions nouvelles vont s'insérer aux dispositions antérieures. Un processus de réflexion devrait avoir lieu pour savoir quelles sont les dispositions antérieures qui devraient être abrogées, etc.
7. Les mesures relatives à l'organisation du cadre politique, institutionnel et financier doivent donner lieu à des arbitrages (système « ministériel » ou « gouvernemental »).
8. Les projets sont lacunaires sur les questions de décentralisation et de droits coutumiers.
9. Il existe également des lacunes au niveau de la transposition des obligations internationales, régionales et sous-régionales ainsi que de la mise à jour des techniques et des standards internationaux contemporains.
10. Une feuille de route pour la finalisation de ce projet de loi-cadre devrait être établie, avec un segment politique et un groupe restreint de rédaction technique constitué des représentants des acteurs.

Annexe I : Exemples de mesures juridiques imprécises ou équivoques tirées des deux projets de loi-cadre

1. Le projet ministériel :

- L'article 8 du **projet ministériel** aux termes prévoit que « a. lors de la planification ou de l'exécution de toute action, des mesures préliminaires sont prises de manière à éviter ou à réduire tout risque ou tout danger pour l'environnement. b. toute personne dont les activités sont susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement est tenu avant d'agir, de prendre en considération les intérêts d'autrui ainsi que la nécessité de protéger l'environnement. c. si, à la lumière de l'expérience ou des connaissances scientifiques, une action est jugée susceptible de causer un risque ou un danger pour l'environnement, cette action n'est entreprise qu'après une évaluation préalable indiquant qu'elle n'aura pas d'impact préjudiciable à l'environnement ».
- L'article 9 du **projet ministériel** selon lequel « si, à une action susceptible d'avoir un impact préjudiciable à l'environnement, peut être substituée une autre action qui présente un risque ou un danger bien moindre, cette dernière action est choisie même si elle entraîne des coûts plus élevés en rapport avec les valeurs à protéger ».
- L'article 26 du **projet ministériel** prévoit que « les associations légalement agréées et exerçant leurs activités dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie, ont vocation à contribuer, à être consultées et à participer à l'action des organismes publics concernant l'environnement conformément à la législation en vigueur ».
- L'article 140 du **projet ministériel** qui prévoit que « sont compétents pour rechercher et constater les infractions aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'application, outre les officiers du ministère public et de la police judiciaire, les fonctionnaires et agents assermentés des administrations centrales, provinciales ou locales ayant compétence en matière de gestion et de protection de l'environnement ».

2. Le projet parlementaire :

- L'alinéa 1 de l'article 7 du **projet parlementaire** prévoit que: « tout congolais a le droit d'accéder aux informations disponibles, complètes relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses et les mesures prises pour leur prévention, traitement et élimination, selon le cas ». Il semble que l'accès à l'information en matière d'environnement n'est réservé qu'aux personnes physiques de nationalité congolaise. Or, il est incontestable que les administrés et les justiciables en RDC ne sont pas uniquement des personnes physiques, et encore moins de nationalité essentiellement congolaise. Par ailleurs, il apparaît que de telles

dispositions méconnaissent la Constitution de la RDC, notamment l'alinéa 1er de son article 23 selon lequel « toute personne a droit à l'information ».

- L'alinéa 1er de l'article 18 du **projet parlementaire** prévoit que « la politique nationale vise à promouvoir le développement durable de manière à répondre équitablement aux besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre à leurs besoins. A cet effet, elle concilie la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès sociale et culturel ».
- l'article 38 du **projet parlementaire** prévoit que « les paysages, sites monuments naturels ainsi que les espèces de faunes et de flore situés dans les limites du territoire congolais et de la mer territoriale nationale doivent être protégés et gérés dans l'intérêt de la Nation ».
- L'article 129 du **projet parlementaire** prévoit que « quiconque est responsable de la pollution de l'air, de la mer ou des cours d'eau ou du sol répond des dommages qui en résultent pour la santé humaine ou l'environnement. Sans préjudice des peines applicables pour infraction à la présente loi et ses mesures d'exécution, l'autorité compétente peut exiger la remise en état des sites pollués aux frais de l'auteur de la pollution ».

Annexe II : Comparaison des deux projets en matière de gestion des déchets

1. Régime général des déchets :

Projet ministériel	Projet parlementaire
<ul style="list-style-type: none"> - Obligation d'assurer l'élimination de déchets à la charge de tout producteur ou détenteur de déchets (art. 98). - Interdiction de détenir, déposer ou abandonner des déchets susceptibles de causer des nuisances (art. 99). - Elimination ou recyclage de manière rationnelle des déchets (art. 100). - Obligation pour tout concessionnaire d'éliminer ou de faire éliminer ou recycler les déchets dans sa concession (art. 101). - Elimination d'office de déchets ayant été abandonnés, déposés ou traités contrairement à la loi aux frais du responsable²¹ (art. 102). - La fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente, la mise à la disposition du consommateur de produits ou matériaux générateurs de déchets, notamment de matières plastiques, peuvent être réglementés en vue de faciliter l'élimination desdits déchets ou les interdire en cas de nécessité²² (art. 103). - Interdiction de l'immersion, l'incinération ou l'élimination de déchets dans les eaux continentales ou maritimes (art. 104). - Accord administratif préalable pour 	<ul style="list-style-type: none"> - Le gouvernement, l'exécutif provincial et les entités territoriales décentralisées prennent des mesures nécessaires pour que les déchets fassent l'objet d'une gestion rationnelle (art. 93). Cette disposition présente l'avantage d'impliquer les entités territoriales décentralisées dans l'adoption de mesures de gestion rationnelle des déchets. - Fixation de normes techniques par le Ministre de l'Environnement (art. 94). - Interdiction d'abandonner, de traiter ou d'éliminer les déchets sur le domaine public (art. 95, al 1). Cette disposition restreint l'application de cette interdiction au domaine public et ne semble pas s'appliquer à la propriété privée. - Obligation pour tout producteur ou détenteur des déchets d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de gestion, de traitement et d'élimination des déchets (art. 95, al 2).

²¹ Le projet final devrait sans doute définir ou apporter plus de précisions quant au « responsable ».

²² Cet article prête à confusion. La formulation de cet article devrait être retravaillée.

l'enfouissement dans le sous-sol de déchets (art. 105).	
---	--

2. Régime des déchets urbains :

Les deux projets prévoient des régimes de gestion des déchets urbains qui contiennent des dispositions similaires. Ils prévoient notamment que les entités territoriales décentralisées assurent la gestion des déchets urbains (art. 108/PM et 97/PP). Le projet parlementaire ajoute qu'elles doivent également assurer les opérations d'assainissement des eaux usées. Ils prévoient la mise en plan de plans provinciaux ou locaux directeurs de gestion des déchets urbains (art. 108/PM et 97/PP).

Projet ministériel	Projet parlementaire
<ul style="list-style-type: none"> - Interdiction de détenir, de déposer ou d'abandonner des déchets urbains (art. 106). - Compétence du Ministre de l'Environnement dans le domaine de la gestion des déchets urbains (art. 107). - Les entités territoriales décentralisées peuvent être autorisées à instaurer une redevance spécifique (art. 109). 	<ul style="list-style-type: none"> - Obligation pour toute personne physique ou morale qui produit ou détient des déchets urbains de prendre les mesures nécessaires à leur réduction à la source, à leur recyclage ou à leur élimination (art. 96). Cette disposition présente l'intérêt de viser tant les personnes physiques que morales. - Possibilité pour les entités territoriales décentralisées de conclure des convention avec des entreprises publiques ou privées en vue de la réduction à la source de la quantité et de la toxicité des déchets urbains, de leur recyclage, de leur élimination, de leur traitement avant mise en décharge ou de la valorisation de ces déchets (art. 94). - Des sanctions pénales sont prévues pour quiconque abandonne ou jette des déchets urbains qu'il produit sur la voie publique ou le domaine public ou ne procède pas à leur élimination conformément à la loi (art. 146). Il est dommage que le projet ne prenne pas en compte la situation où une personne, physique ou morale, abandonne ou jette des déchets urbains ailleurs que sur la voie publique ou le domaine public.

3. Régime des déchets industriels :

Concernant les déchets industriels, les deux projets reprennent exactement le même intitulé à propos de la dangerosité des déchets industriels, s'inspirant de la législation du Burkina Faso (art. 110/PM et art. 98/PP). De plus, ils prévoient des obligations à la charge du producteur de déchets industriels (art. 111/PM et art. 99/PP).

Le projet parlementaire ajoute à la charge du producteur une obligation d'information (art. 99, al 3/PP) ainsi qu'une obligation d'œuvrer à assurer la gestion rationnelle des déchets industriels, notamment en appliquant des technologies propres et appropriées et en veillant au stockage et à l'élimination séparée des déchets (art. 99, al 4/PP). En outre, le projet parlementaire aborde un régime de sanctions pénales pour quiconque produit des déchets industriels et artisanaux sans avoir élaboré et mis en œuvre un plan de gestion, de traitement et d'élimination de ces déchets (art. 146/PP).

4. Régime des déchets médicaux :

Concernant les déchets médicaux, le projet parlementaire est plus élaboré que le projet ministériel. Ce dernier prévoit que les producteurs de déchets hospitaliers, médicaux et biomédicaux veillent à leur stockage et à leur élimination séparée. Un texte réglementaire doit fixer les conditions particulières de leur traitement et élimination (art. 113/PM).

Le projet parlementaire prévoit :

- La compétence des ministères en charge de l'environnement et de la santé en matière de gestion des déchets médicaux (art. 100/PP) ;
- L'élaboration d'un plan national de gestion des déchets biomédicaux et de soins de santé (art. 101/PP) ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion de chacune des catégories de déchets médicaux à la charge de leurs producteurs (art. 103/PP). Quiconque gère un établissement sanitaire ou un centre de recherche biomédicale sans avoir élaboré et mis en œuvre un plan de gestion des déchets médicaux est passible de peines d'emprisonnement et d'amende (art. 147/PP) ;
- La gestion écologiquement rationnelle de ce type de déchets (art 102/PP).

5. Régime des déchets provenant de l'étranger :

Les deux textes organisent le régime juridique de l'importation de déchets dangereux en provenance de l'étranger. Les deux projets s'inspirent à la fois de la Convention de Bâle concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination et de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières. Les deux projets ont été influencés par la Convention de Bamako car ils interdisent l'importation de déchets nucléaires (ces déchets ne figurent pas dans le champ d'application de la Convention de Bâle). Toutefois, ces dispositions posent le même problème que celui évoqué dans le

paragraphe ci-dessus quant à la réciprocité dans la mise en œuvre de la Convention de Bâle.

Le projet ministériel prévoit :

Dans le projet ministériel, tout déchet en provenance de l'étranger est présumé dangereux. Le projet interdit l'importation de déchets nucléaires et autres déchets dangereux, c'est-à-dire provenant de l'étranger. Le Ministre de l'Env. fixe la liste des déchets visés par cette interdiction. On peut se demander si cette interdiction d'importation est également applicable aux déchets en provenance du continent africain. La prudence s'impose quant à des mesures d'interdiction absolue, qui doivent être lues en rapprochement avec les obligations conventionnelles qui s'imposent à la RDC. En effet, si elles sont conformes à la Convention de Bâle, qui reconnaît le droit pour toute Partie d'interdire des mouvements transfrontières sur son territoire, elles s'avèrent difficilement compatibles avec la Convention de Bamako. Cette dernière prohibe tout mouvement de déchets dangereux d'origine extra-africaine mais autorise et organise les mouvements transfrontières de déchets d'origine africaine sur le continent. Une mesure d'interdiction absolue peut poser un problème de réciprocité dans la mise en œuvre de la Convention de Bamako.

Le projet parlementaire prévoit :

Le projet parlementaire définit un déchet dangereux comme étant un déchet défini par le Premier Ministre en tant que tel et considéré comme dangereux pour la santé humaine ou l'environnement. On remarque que, contrairement au projet ministériel, aucun élément d'extranéité n'intervient dans la définition de « déchet dangereux ». Le projet parlementaire interdit l'importation de déchets considérés comme dangereux et de déchets radioactifs. Toutefois, il ne s'agit pas d'une interdiction absolue car elle est modérée par l'article 105 selon lequel l'importation de déchets peut être interdite si le gouvernement a des raisons de croire qu'ils n'y seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles (en accord avec la Convention de Bale).

6. Régime des déchets nucléaires :

Seul le projet parlementaire prévoit des dispositions spéciales sur les déchets nucléaires. Ces dispositions présentent l'avantage de rester générales, ce qui facilite leur insertion au sein d'une loi-cadre. Il prévoit que les déchets radioactifs produits au Congo doivent être réduits au strict minimum et traités, transportés, stockés et éliminés sans danger afin de protéger la santé humaine et l'environnement.

De plus, le Ministre de l'Environnement intervient dans la fixation des modalités concernant le site et le stockage, traitement et l'élimination des déchets radioactifs, ce qui permet d'assurer une prise en compte de la protection de l'environnement lors de la gestion des déchets nucléaires (art. 109/PP). Le projet parlementaire prévoit également l'interdiction de l'immersion, l'incinération ou l'élimination ainsi que l'importation, le transit, le trafic illicite ou l'entreposage de déchets nucléaires (art. 110/PP).

Un autre point fort de ce projet est qu'il prévoit un régime de responsabilité civile : quiconque manipule, transporte, évacue, stocke ou utilise des substances radioactives est tenu responsable des dommages causés directement ou indirectement par l'exercice de ces activités (art. 131/PP) et quiconque importe, stocke, enfouit ou déverse dans les eaux continentales et la mer territoriale des substances radioactives est tenu responsable des dommages qui peuvent en résulter directement ou indirectement pour la santé humaine ou l'environnement (art. 132/PP). Les conditions quant au lien de causalité entre les activités et la réalisation du dommage sont assez larges, ce qui facilite la mise en œuvre de ce régime de responsabilité. Enfin, le projet prévoit une infraction en matière de trafic illicite de déchets radioactifs (art. 138/PP).

Annexe III : Principes pour la mise en œuvre d'une législation sur les biotechnologies (analyse détaillée du projet parlementaire)

Le projet parlementaire élargit le champ d'application prévu par le Protocole de Carthagène. En effet, ce dernier ne réglemente pas les mouvements transfrontières de tous les organismes vivants modifiés. Or, le projet parlementaire va plus loin. Tout d'abord, il ne fait pas mention des « organismes vivants modifiés » mais des « organismes génétiquement modifiés ». Ce dernier terme étant plus large, il englobe plus de cas de figure que le premier. De plus, le projet parlementaire établit une procédure pour les OGM en transit ou destinés à un usage en milieu confiné alors que les procédures prévues par le Protocole de Carthagène ne s'appliquent pas dans ce cas. Il est à noter que le Protocole n'interdit pas aux Parties de prendre des mesures plus rigoureuses, à la condition que celles-ci soient compatibles avec l'objectif et les dispositions du Protocole.

En accord avec le Protocole, le projet parlementaire prévoit la réalisation d'une évaluation préalable des risques. Cependant, il a étendu le champ d'application de cette procédure. En effet, le Protocole prévoit que l'évaluation n'est requise que dans le cas d'un premier mouvement transfrontière intentionnel d'OVM destinés à être introduits intentionnellement dans l'environnement. Or, le projet parlementaire vise les mouvements transfrontières, l'utilisation confinée, la dissémination volontaire ou la mise en marché de tous les OGM et des produits dérivés d'OGM.

Conformément au Protocole, le projet parlementaire prévoit la procédure de l'accord préalable en connaissance de cause²³. Toutefois, il ne semble pas distinguer selon le type d'OGM ni même l'utilisation envisagée. De plus, il ne met pas en place une responsabilité juridique quant à l'exactitude des informations fournies. Aucune infraction n'est prévue en cas d'informations fausses ou de déclarations mensongères.

Beaucoup d'aspects du Protocole ne sont pas traités au sein du projet parlementaire, comme :

- La mise en place de règles de précaution précises et contraignantes ;
- La gestion des risques, notamment lors de mouvements transfrontières non intentionnels d'OVM (un mécanisme d'urgence d'information du public et de protection de la santé, de la biodiversité et de l'environnement pourrait être mis en place par exemple) ;
- Les mécanismes de collaboration avec les Etats ;
- La mise en place de procédures de sensibilisation, de consultation et de participation du public lors de la prise de décision concernant des activités liées aux OVM ;

²³ Cf. Article 118.

- La réglementation liée à la manipulation, le transport, l’emballage et l’identification des OVM ;
- La prise en compte des considérations socio-économiques, en particulier au regard de la valeur de la biodiversité pour les communautés autochtones ;
- La mise en place d’un système de responsabilité et de réparation, notamment en cas de survenance d’un dommage causé par un OVM.

La plupart de ces aspects n’ont pas lieu de figurer au sein d’une loi-cadre environnementale mais plutôt dans une loi sectorielle sur les biotechnologies. La RDC est actuellement en train d’élaborer une législation en la matière qui, souhaitons-le, abordera et détaillera ces différents aspects.

Annexe IV : Régime applicable aux mines, carrières et hydrocarbures (analyse détaillée des deux projets de loi-cadre environnementale)

L'encadrement juridique de telles activités comporte deux aspects majeurs : la prévention et réduction des risques ainsi que la réhabilitation des sites lorsque l'activité a cessé ou lorsqu'un dommage a été causé.

1. Prévention et limitation des nuisances :

De manière générale, les deux projets prévoient des mesures de prévention des risques :

- Le projet ministériel prévoit une obligation générale de protection de l'environnement (art. 120 + 126/PM).
- Les deux projets prévoient l'interdiction de prospection minière et de reconnaissance, recherche, exploration et exploitation d'hydrocarbures dans les aires protégées (art. 121 +127/PM et art. 61 + 62/PP). Le projet ministériel va plus loin car il prévoit qu'en dehors des aires protégées, et pour sauvegarder des écosystèmes remarquables ou des espèces de faune et de flore menacées, le Ministre de l'Environnement peut proposer au Président de la République de classer en zone interdite à la prospection ou à l'exploitation minière ou de carrière et à la reconnaissance, la prospection ou à l'exploitation d'hydrocarbures toute partie du territoire national (art. 122 et 12/PM) :
- Le projet ministériel prévoit la réalisation d'une enquête publique (art. 124+130/PM).
- Le projet ministériel prévoit que les titulaires d'autorisation d'exploitation artisanale sont assujettis à des obligations environnementales (art. 125/PM).
- Le projet parlementaire prévoit qu'une convention pétrolière définit les obligations environnementales et les mesures de prévention à prendre lors de l'exploitation d'hydrocarbures (art. 64+65/PP).

Concernant les **évaluations environnementales**, si le projet ministériel rappelle que les évaluations environnementales et sociales sont préalables à la délivrance d'un titre ou d'un permis en matière d'exploitation de mines, de carrières et d'hydrocarbures (art. 123+129/PM), la rédaction du projet parlementaire sème le doute car il prévoit, pour les mines et carrières, que **pendant l'exploitation, le titulaire des droits miniers ou de carrières présente une étude d'impact environnemental accompagnée d'un plan de gestion environnementale du projet qu'il soumet à l'approbation de l'administration chargée de la protection de l'environnement avant leur mise en œuvre** (art. 63, al 2/PP). Il apparaît que la réalisation de l'EIE n'est pas préalable à l'autorisation d'exercer l'activité par l'administration. Néanmoins, il faut préciser que le projet parlementaire prévoit de manière générale que « les ouvrages, projets et activités industrielles, commerciales, agricoles ou autres susceptibles d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes et

l'environnement en général ou de nuire sensiblement à la diversité biologique font l'objet d'une étude d'impact environnemental adéquate à un stade aussi précoce que possible ». Le projet précise également que le Premier Ministre doit déterminer les différentes catégories soumises à l'EIE (art. 24+25/PP). En raison du caractère polluant des mines et carrières, une EIE préalable devrait être systématique avant toute délivrance d'autorisation de ce genre d'activités. Une loi-cadre environnementale devrait mentionner cet aspect. Le projet ministériel devrait être préféré sur ce point. Concernant l'exploitation d'hydrocarbures, le projet parlementaire prévoit l'élaboration d'une étude d'impact environnemental et de son approbation préalable par l'administration (art. 64, al 1/PP).

2. Réhabilitation des sites :

Le projet ministériel se situe uniquement dans une perspective de prévention et de limitation des nuisances que de telles activités peuvent causer. De ce fait, il ne prend pas en compte la problématique de réhabilitation des sites, comme la remise en état des sites lorsque l'activité a cessé ou encore les cas où une nuisance ou un dommage a été causé.

Le projet parlementaire encadre la réhabilitation des sites et prévoit également un régime de responsabilité. Pour l'exploitation des mines et carrières, il prévoit que le titulaire doit élaborer un plan d'atténuation et de réhabilitation des sites de l'activité projetée préalablement à l'obtention d'une autorisation ou d'un permis (art. 63/PP). Le titulaire doit également fournir une sûreté pour garantir la mise en œuvre de ce plan (art. 63, al 3/PP). Concernant les exploitations d'hydrocarbures, le projet parlementaire prévoit qu'une convention pétrolière définit les obligations environnementales, les mesures de prévention et les modalités de réhabilitation des sites pollués pendant et lors de la cessation de l'exploitation (art. 64+65/PP). Enfin, le projet parlementaire prévoit également un régime de responsabilité civile (art. 129 et suivants/PP), notamment l'exploitant d'une installation de manutention d'hydrocarbures est tenu responsable des dommages causés par la pollution provoquée par le déversement d'hydrocarbures (art 130/PP).

Annexe V : Analyse détaillée des dispositions sur les évaluations environnementales et les installations classées contenues dans les deux projets de loi-cadre environnementale

1. Les évaluations environnementales

Les deux projets encadrent les évaluations environnementales de manière générale. Ils se concentrent principalement sur l'élaboration d'étude d'impact sur l'environnement. Le projet ministériel prévoit la réalisation d'un audit environnemental.

• Les études d'impact environnemental

Comme le souligne l'analyse, le projet ministériel consacre « l'étude d'impact environnementale et sociale » (ci-après « EIES »). C'est un point important car cela illustre la prise en compte du développement durable et des relations entre droits de l'homme et environnement. L'analyse devrait insister sur le fait que le projet final devrait garder cette approche. De plus, le projet ministériel prévoit la réalisation d'une évaluation environnementale et sociale stratégique lors de la réalisation de plans, programmes, projets et autres activités multisectoriels ou sectoriels de développement (art. 70, al 3/PM) ainsi que la réalisation d'une simple notice d'impact sur l'environnement pour les activités dont la nature est particulière ou à faible dimension. Cette dernière évaluation environnementale est intéressante car elle peut ainsi éviter à des petites entreprises de s'enliser dans les procédures administratives coûteuses.

Champ d'application :

L'encadrement de l'évaluation environnementale au sein du projet ministériel est plus ambitieux qu'au sein du projet parlementaire et présente de nombreux intérêts environnementaux:

- l'élargissement du champ d'application de l'étude d'impact environnemental et social. Cette dernière doit être réalisée avant la réalisation de « tout programme, plan, projet de développement, d'infrastructure, d'exploitation de toute unité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière ou autre, dont l'activité présente [...] des risques de pollution, de dégradation de l'environnement ou d'avoir des impacts sociaux sur la population, notamment en terme de réinstallation ou sur le patrimoine culturel physique » Les opérations publiques d'aménagement d'intérêt national sont également soumises à la réalisation d'une EIES (art. 70/PM).

- l'étude d'impact environnemental et social est obligatoire et préalable alors que dans le projet parlementaire, l'évaluation environnementale est réalisée à un stade aussi précoce que possible (art. 24, al 2/PP).

Le projet parlementaire prévoit la réalisation d'une évaluation environnementale des politiques, programmes et autres documents de planification susceptibles d'avoir une influence notable sur l'environnement (art. 27/PP). Cet aspect est intéressant et devrait être pris en compte au sein du projet final.

Contenu :

Les deux projets prévoient qu'un texte réglementaire viendra fixer les conditions de réalisation de telles évaluations (art. 71/PM et art. 25/PP). Toutefois, le projet ministériel présente l'avantage de fixer des règles plus détaillées quant au contenu de ces évaluations, assurant un minimum de sécurité juridique (art. 72/PM et 28/PP). De plus, il prévoit que la fourniture d'information erronées ou inexacts est passible de sanctions pénales (art. 142/PM).

Procédure :

Le projet ministériel encadre certains aspects de la procédure administrative (art. 74 et 75/PM) et le projet parlementaire prévoit des dispositions de procédure judiciaire (art. 26/PP).

Effets :

Le projet ministériel prévoit que toute autorisation délivrée en l'absence de la réalisation des évaluations environnementales qu'il vise est nulle de plein droit (art. 76/PM). De plus, il prévoit des sanctions pénales pour toute personne qui réalise ou contribue à réaliser un ouvrage sans étude d'impact alors qu'elle y était soumise (art. 141/PM). Le tribunal peut ordonner la destruction de l'ouvrage ou la remise en état des lieux aux frais des intéressés. Le projet ministériel prévoit également des sanctions pénales en cas d'absence d'étude d'impact environnemental ou d'absence d'approbation (art. 143/PP).

- **L'audit environnemental**

Le projet ministériel présente l'avantage de faire référence à la réalisation d'un audit environnemental (art. 77/PM).

2. Les installations classées

Les deux projets, en particulier le projet parlementaire, détaillent trop le régime des installations classées au regard des objectifs d'une loi-cadre. Le projet parlementaire fixe presque entièrement le régime des installations classées (les différentes classes d'installations, les obligations selon la classe, l'obligation de réaliser une étude de danger, la constitution de garanties financières, les cas d'extension et de transformation...). Si la RDC a besoin de se doter d'une nouvelle législation en matière d'installations classées, cette dernière étant d'une telle complexité, elle serait mieux encadrée par une législation sectorielle.

Définition :

Les deux projets définissent les installations classées (art. 78/PM et art. 44/PP). Le projet parlementaire présente l'avantage de prendre en considération les installations qui peuvent causer des nuisances à la conservation des sites et des monuments. De plus, ce projet précise notamment que toute installation ne figurant pas au sein de la nomenclature ne constitue pas une installation classée au sens de la loi. De ce fait, elle n'est pas soumise au régime des installations classées.

Les deux projets renvoient à un texte réglementaire l'élaboration de la nomenclature (art. 81/PM et art. 45/PP). Le projet parlementaire donne la compétence en la matière au Premier Ministre, ce dernier pouvant faire des arbitrages entre intérêts économiques et environnementaux.

Le projet ministériel prévoit la répartition des installations classées en deux classes alors que le projet parlementaire prévoit la création de trois classes au sein de la nomenclature (art. 80/PM et art. 46/PP). Le projet ministériel présente l'avantage de mettre en place un système de classification simple et claire.

Procédure d'ouverture d'une installation classée :

Toute installation classée doit, selon les cas, obtenir une autorisation administrative ou se déclarer auprès de l'administration pour exercer ses activités. Les deux projets prévoient des dispositions quant à la procédure d'ouverture des installations classées, en particulier le projet parlementaire.

Réalisation d'une étude de dangers :

Le projet parlementaire présente l'avantage de prévoir la réalisation d'une étude de danger préalablement à l'ouverture d'une installation. Il encadre les informations qu'elle doit contenir (art. 48/PP). Il faut toutefois préciser que le contenu de cet article est sans doute trop détaillé dans le contexte d'une loi-cadre.

Consultation publique :

Le projet parlementaire prévoit le droit du public de participer au processus de décisions qui ont une incidence sur son existence ou peuvent avoir un effet important sur l'environnement, notamment les décisions en matière d'aménagement, les autorisations de mise en chantier d'un projet ou d'une activité, les autorisations de construction ou d'exploitation des installations classées et aux émissions ainsi qu'aux études d'impact environnemental (art. 10, al 3/PP). Ce droit est renforcé lorsque le projet mentionne encore la réalisation d'une enquête publique ainsi que la consultation du public au sein de sa partie sur les installations classées (art. 50/PP). Même si le projet ministériel encadre le droit de consultation du public, il ne le fait pas de manière aussi explicite en matière d'installations classées (art. 14, al 2/PM).

Respect des prescriptions d'urbanisme :

Les deux projets prévoient la subordination de l'autorisation d'exploitation au respect des prescriptions d'urbanisme, notamment celle de l'éloignement de l'implantation de l'installation des habitations, établissements recevant du public, cours d'eau, site de captage

d'eau... (art. 82/PM et art. 50, al 2/PP). Le projet parlementaire prévoit une obligation ferme contrairement au projet ministériel qui prévoit que l'autorisation peut être subordonnée à son éloignement. Le projet ministériel envisage également la délivrance de l'autorisation à l'instauration d'un périmètre de sécurité pour certaines installations à haut risque technologique.

Constitution de garanties financières :

Le projet parlementaire prévoit la constitution de garanties financières suffisantes destinées à couvrir les risques relatifs à la surveillance du site et le maintien en sécurité de l'installation, les interventions éventuelles en cas d'accident et la remise en état après la fermeture (art. 50, al 3/PP). Toutefois, ces garanties financières «ne couvrent pas les indemnités dues par l'exploitant aux tiers qui pourraient subir un préjudice du fait de pollution ou d'accident causé par l'installation». Il est dommage que ces garanties financières ne couvrent pas la réparation des dommages causés par l'installation.

Respect des prescriptions techniques et des conditions d'exploitation :

Une fois que l'installation s'est vue délivrée une autorisation administrative pour exercer ses activités ou s'est déclarée auprès de l'administration, elle doit respecter un certain nombre de prescriptions techniques. Les deux projets prévoient que le Ministre de l'Environnement fixe les prescriptions techniques s'imposant aux installations classées (art. 83/PM et art. 51/PP).

Le projet ministériel énonce également que l'acte d'autorisation doit préciser les conditions d'installation et d'exploitation de l'installation (art. 84/PM). De plus, le projet parlementaire prévoit et encadre la mise en place de servitudes d'utilité publique (art. 56 et suivants/PP).

Remise en état du site d'exploitation :

Les deux projets prévoient la remise en état du site d'exploitation. Le projet ministériel prévoit que « tout exploitant est tenu de remettre en état le site d'exploitation après cessation des activités » (art. 88/PM). Le projet parlementaire prévoit que toute installation classée soumise à autorisation prévoit, dans son étude d'impact, les conditions de remise, après exploitation, du site dans un état tel qu'il n'y ait plus d'inconvénients ou de dangers pour la santé ou l'environnement (art. 60/PP). On remarque que le projet ministériel ne distingue pas entre installations soumises à autorisation et installations soumises à déclaration, contrairement au projet parlementaire. Toutes les installations semblent soumises à l'obligation de remise en état après la cessation de l'activité. De plus, le projet ministériel met en place une obligation stricte de remise en état alors que le projet parlementaire fait juste mention de l'obligation de prévoir les conditions de remise en état du site dans le cadre de l'étude d'impact.

Contrôle et contentieux des installations classées :

Le projet parlementaire rappelle l'obligation pour les installations classées de se soumettre aux contrôles effectués par les inspecteurs des installations classées, de leur faciliter l'accès aux locaux, de leur fournir tout renseignement utile, et de présenter un rapport annuel (art.

58/PP). Le projet ministériel contient un article qui traite des inspecteurs des installations classées. Ceux-ci peuvent visiter à tout moment les installations soumises à surveillance (art. 91/PM).

Il est intéressant de noter que les deux projets autorisent les sanctions administratives après mise en demeure assortie d'un délai d'exécution (exécution d'office des travaux nécessaires, suspension du fonctionnement de l'installation jusqu'à la réalisation des travaux, fermeture définitive de l'installation) (art. 87/PM et art. 59/PP).

Documents de travail n° 1 : Essai sur la caractérisation d'une loi-cadre environnementale

Ce document de travail n°1 a pour but de donner un aperçu général de la composition d'une loi-cadre environnementale. Il s'est inspiré de différentes lois-cadres élaborées par des pays Africains francophones et anglophones, ce qui signifie qu'il est imprégné des traditions juridiques et des réalités économiques et environnementales de ce continent.

En lisant ce document, **il est important de garder à l'esprit qu'il n'existe pas de loi-cadre environnementale type**. Il s'agit d'un instrument juridique flexible qui s'adapte au contexte historique, économique, culturel et environnemental du pays auquel il a vocation à s'appliquer. Les exemples fournis dans ce document sont issus des pratiques nationales, ce qui implique qu'ils ne sont pas forcément pertinents pour tous les pays. Donc, une loi-cadre environnementale ne traitera pas forcément de tous les thèmes vus ici.

Toutefois, quelques «règles générales» d'une loi-cadre environnementale peuvent être dégagées :

- **Une loi-cadre est avant tout une loi qui va fixer les règles et principes généraux en matière de gestion de l'environnement.**
- **De manière générale, elle va encadrer l'élaboration des politiques environnementales, l'organisation des institutions, les relations entre les acteurs environnementaux, la prévention des pollutions ainsi que la réglementation de la pollution, la protection des ressources naturelles ainsi que les régimes de contrôle et de sanction.**
- **Une loi-cadre n'a pas pour vocation de régler tous ces aspects de l'environnement de manière détaillée.**
- **Elle a pour but d'assurer une cohérence entre des législations sectorielles environnementales détaillées. Il s'agit avant tout d'un instrument d'intégration juridique de la gestion de l'environnement²⁴.**

Les exemples fournis dans ce qui suit doivent faciliter la compréhension du lecteur.

²⁴ Emmanuel G. Moutondo, « Les lois-cadres environnementales dans les pays francophones d'Afrique », in *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, ouvrage coordonné par Laurent Granier, UICN, Droit et politique de l'environnement, n°69, 2008, P. 58.

I. Objet/Objectifs de la loi-cadre

Une loi-cadre environnementale contient toujours des dispositions précisant son objet ou ses objectifs. Elle peut notamment viser un objectif de protection de l'environnement de manière générale ou de développement durable.

II. Définitions

Toutes lois-cadres prévoient des définitions des termes juridiques qu'elles utilisent dans le but de fournir une application uniforme des règles juridiques. Le degré de précision ainsi que le nombre de ces définitions varient d'une loi-cadre à une autre. Cependant, il faut noter qu'une brève liste de définitions est préférable pour limiter la complexité de la loi et promouvoir sa mise en œuvre.

III. Principes généraux

Il s'agit d'une partie essentielle au sein d'une loi-cadre. En effet, une loi-cadre environnementale poursuit généralement un certain nombre de fonctions, dont l'application des principes et des dispositions constitutionnelles fondamentales souvent identifiés dans d'autres instruments tels que des accords environnementaux multilatéraux. La plupart du temps, les principes généraux utilisés au sein des lois-cadres environnementales découlent de la Conférence de Rio de 1992 ou sont considérés comme des principes généraux découlant du droit international²⁵.

- Principalement, on trouvera les principes suivants :
- Principe de prévention
- Principe de précaution
- Principe du pollueur-payeur
- Principe de participation et d'accès aux informations
- Principe de substitution
- Principe de responsabilité
- Principe de coopération internationale
- Principe d'évaluation préalable de l'impact sur l'environnement d'activités potentiellement dommageables

²⁵ Ibid., P. 59-60.

IV. Droits et devoirs environnementaux

Une loi-cadre va généralement formuler ou réitérer les droits et devoirs de chacun en matière de protection de l'environnement, personnes physiques ou personnes morales, institutions privées ou publiques. Souvent, elle va énoncer les devoirs de l'Etat en matière de gestion de l'environnement. Par exemple, la loi-cadre environnementale du Kenya prévoit que toute personne au Kenya a le droit à un environnement sain et équilibré et a le devoir de sauvegarder et améliorer l'environnement²⁶. De plus, ce droit à un environnement sain et équilibré inclut l'accès aux biens publics ou aux secteurs de l'environnement qui ont une fonction récréative, éducative, spirituelle, culturelle ou de santé²⁷. La loi-cadre environnementale du Cameroun prévoit que toutes les institutions publiques et privées sont tenues, dans le cadre de leur compétence, de sensibiliser l'ensemble des populations aux problèmes de l'environnement²⁸.

V. Arrangements institutionnels

En général, les lois-cadres fixent l'organisation des structures et institutions environnementales et délimitent leur champ d'action. Entre autres, elle va renforcer des institutions déjà existantes ou en créer de nouvelles, délimiter leur domaine de compétence, organiser les relations entre les différents acteurs institutionnels lors de l'élaboration et de l'application de la législation environnementale... De manière générale, une loi-cadre va légitimer l'action des acteurs environnementaux en délimitant les pouvoirs et la responsabilité de chacun. Cet encadrement est important car il va fournir un socle institutionnel pour l'élaboration, la mise en place et le contrôle des politiques environnementales.

- **La loi-cadre va soit renforcer les institutions déjà existantes soit créer de nouvelles structures. Elle peut fixer leurs composition, missions ainsi que domaines de compétence ou renvoyer cela à l'intervention d'une réglementation en la matière.**

Par exemple, la loi-cadre environnementale du Bénin fixe les obligations du gouvernement en matière environnementale ainsi que les missions du Ministre de l'Environnement. Dans le même temps, elle crée une Commission Nationale du Développement Durable ainsi qu'une Agence Béninoise pour l'Environnement, dont elle renvoie l'organisation et leurs attributions

²⁶ Cf. Part II, 1), the Kenya's Environmental Management and Co-ordination Act (EMCA), No. 8 of 1999, disponible à l'adresse Internet suivante http://www.reconcile-ea.org/wkelc/env_mgt_act.pdf.

²⁷ Cf. Part II, 2).

²⁸ Cf. Article 6.1), Loi n°96/12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement de la République du Cameroun, disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.droit-afrique.com/images/textes/Cameroun/Cameroun%20-%20Loi%20Environnement.pdf>.

à un décret pris en Conseil des Ministres²⁹. La loi-cadre environnementale du Zanzibar, quant à elle, crée un nouveau comité au sein du Conseil Révolutionnaire Environnemental qui est en charge de l'élaboration des règles en matière environnementale au Zanzibar. La loi-cadre fixe la composition de ce comité ainsi que ses pouvoirs³⁰.

- **La loi-cadre environnementale va encadrer l'élaboration et la mise en place des documents et politiques de gestion environnementale.**

Selon la loi-cadre environnementale du Zanzibar, le Directeur de l'institution en charge de l'environnement doit préparer un Plan d'Action Environnemental National tous les cinq ans. La loi-cadre fixe les objectifs de ce plan ainsi que certaines étapes de la procédure d'élaboration de ce document³¹.

- **La loi-cadre environnementale va promouvoir la décentralisation dans la gestion de l'environnement.**

La loi-cadre du Rwanda opère clairement un partage entre les obligations de l'autorité centrale et celles des entités territoriales³², ce qui permet d'assurer un transfert de compétences vers les entités décentralisées et de les impliquer dans la mise en place des politiques environnementales.

VI. Mécanismes financiers

La plupart du temps, les lois-cadres environnementales prévoient un dispositif de financement qui viendra supporter la mise en place des politiques environnementales. Ce dispositif peut contenir des mesures au niveau national, régional ou local.

- **Création d'un fonds d'affectation spéciale pour l'environnement**

Généralement, les lois-cadres fixent les ressources qui alimentent le fonds ainsi que la destination des sommes du fonds. Il est important d'assurer un approvisionnement continu du fonds, une gestion transparente du fonds, et une responsabilité comptable claire et stricte. La loi-cadre des Comores prévoit la création d'un fonds d'affectation spéciale pour la gestion de l'Environnement et contient des dispositions sur l'alimentation de ce fonds ainsi

²⁹ Cf. Titre Premier, Chapitre Premier, Loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin, disponible à l'adresse Internet suivante <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ben16685.pdf>.

³⁰ Cf. Part 3, The Zanzibar's Environmental Management for Sustainable Development Act, Act no. 2 of 1996, disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.lead-journal.org/content/05099.pdf>.

³¹ Cf. Part 4.

³² Cf. Articles 40 et suivants, Loi organique portant modalités de protéger, sauvegarder et promouvoir l'environnement au Rwanda, No. 04/2005 du 08/04/2005, disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.grandslacs.net/doc/4064.pdf>.

que l'affectation de ses sommes³³. Un décret en Conseil des Ministres doit en déterminer les modalités³⁴.

- **Mesures économiques incitatives comme la réduction d'impôt, les subventions...**

La loi-cadre du Niger prévoit des mesures économiques incitatives. Par exemple, «l'Etat peut octroyer, sous forme de prêts, subventions, avantages fiscaux, des aides aux entreprises et établissements qui s'engagent à réduire progressivement les pollutions et nuisances qu'ils produisent »³⁵.

VII. Information, participation et accès à la justice du public

Une bonne majorité des lois-cadres environnementales³⁶ prévoit des dispositions générales encadrant l'information, la participation du public lors de l'élaboration des politiques environnementales ainsi que l'accès à la justice (par exemple, la loi-cadre du Cameroun consacre tout un chapitre à la participation des populations³⁷). Cela se concrétise par l'encadrement de :

- l'accès à l'information et de l'éducation (selon la loi-cadre du Niger, le Ministre de l'Environnement doit élaborer et mettre en place un programme d'information et de sensibilisation des populations aux questions environnementales³⁸),
- la participation du public dans les processus décisionnels, notamment la participation des communautés locales (selon la loi-cadre du Niger, l'Etat veille à la conception de mécanismes de consultation des populations en vue de les faire participer à la gestion de l'environnement³⁹),

³³ Cf. articles 15 et 16, Loi-Cadre n°94-018 du 22 juin 1994 relative à l'Environnement de la République Fédérale Islamique des Comores, disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.unep.org/Padelia/publications/comp1Comorospt1.pdf> .

³⁴ Cf. Article 17.

³⁵ Cf. Articles 24, 25 et 26, Loi N° 98- 56 du 29 Décembre 1998 portant loi-cadre relative à la Gestion de l'Environnement de la République du Niger, disponible à l'adresse Internet suivante <http://faolex.fao.org/docs/pdf/ner19572.pdf> .

³⁶ Les lois-cadres environnementales récentes intègrent et mettent en place plus volontiers les principes d'information, de participation et d'accès à la justice en matière environnementale du public. Cela est dû à une prise en compte de l'évolution du droit international de l'environnement, notamment l'émergence et l'ancrage de ces principes par les acteurs politiques internationaux.

³⁷ Cf. Articles 72 et suivants.

³⁸ Cf. Article 21.

³⁹ Cf. Article 19.

- l'accès à la justice, notamment des associations environnementales (la loi-cadre du Cameroun encadre l'accès à la justice des communautés de base et des associations environnementales⁴⁰).

VIII. Procédures d'évaluation des impacts sur l'environnement

De manière générale, pratiquement toutes les lois-cadres environnementales abordent les procédures d'évaluation des impacts sur l'environnement. Toutefois, le degré de précision de l'encadrement des procédures varie d'une loi-cadre à une autre. Une loi-cadre peut énoncer des règles et principes généraux quant aux évaluations d'impact environnementales, comme dans la loi-cadre du Cameroun⁴¹. Dans ce cas-là, une législation sectorielle ou des dispositions contenues dans d'autres instruments juridiques et touchant aux procédures d'évaluation des impacts sur l'environnement devraient intervenir. Une loi-cadre peut également aller plus loin et édicter des règles quant à la procédure que doit suivre une évaluation d'impact environnementale ou la structure des rapports, comme dans la loi-cadre environnementale du Zanzibar⁴². Encore une fois, le premier cas doit être préféré pour diminuer la complexité et promouvoir la mise en œuvre de la loi-cadre.

IX. Protection de l'environnement et lutte contre les nuisances

L'objectif d'une loi-cadre environnementale est de prévenir ou de lutter contre toute atteinte dommageable à l'environnement, peu importe si elle concerne la pollution de l'atmosphère, la dégradation des eaux ou des sols, ou encore la protection du bien-être et de la vie humaine, ainsi que les ressources animales ou végétales⁴³. Les dispositions concernant la protection de l'environnement en tant que telle vont donc revêtir une importance majeure. Dans bien des cas, on va trouver la majorité des dispositions touchant à la protection de l'environnement sous deux thèmes majeurs: la conservation des ressources naturelles et la prévention de la pollution⁴⁴. Il est difficile de fixer avec précision le contenu des lois-cadres environnementales concernant la protection de l'environnement. Toutefois, on voit se dégager des tendances :

1. L'encadrement des normes et standards

⁴⁰ Cf. Article 8.

⁴¹ Cf. Articles 17 et suivants.

⁴² Cf. Part 5.

⁴³ Emmanuel G. Moutondo, *op. cit.*, P. 57.

⁴⁴ Par exemple, la loi-cadre environnementale du Zanzibar traite de ces deux thèmes sous deux parties : la première s'intitule « control and management of specific environmental threats » et traite de la prévention de la pollution. La seconde s'intitule « protected areas and biological diversity » et traite de la conservation de la nature.

Une des techniques les plus anciennes et les plus caractéristiques de la réglementation tendant à protéger l'environnement est l'adoption de normes ou de standards. Il peut s'agir de normes de qualité fixant des niveaux maximaux admissibles de pollution dans les milieux récepteurs comme l'air, l'eau ou le sol, de normes d'émission qui ont pour objet de spécifier la quantité de polluants, ou leur concentration dans les effluents, pouvant être rejetée par une source donnée, de normes de procédé qui vont définir un certain nombre de spécifications auxquelles doivent répondre les installations fixes...⁴⁵ Certaines lois-cadres environnementales encadrent de manière générale la mise en place de normes et standards environnementaux.

Par exemple, la loi-cadre environnementale du Zanzibar prévoit la mise en place de Standards Environnementaux Nationaux qui ont pour but de prévenir, limiter ou atténuer la pollution provenant de sources nouvelles ou déjà existantes et d'améliorer la qualité de l'environnement⁴⁶. La loi-cadre environnementale Camerounaise rappelle que « le gouvernement élabore les politiques de l'environnement et en coordonne la mise en œuvre. [A cette fin, il établit notamment des] normes de qualité pour l'air, l'eau, le sol et toutes normes nécessaires à la sauvegarde de la santé humaine et de l'environnement »⁴⁷. La loi-cadre environnementale du Kenya crée quant à elle un comité de travail et de conseil en matière de standards et de normes⁴⁸.

2. La protection de la diversité biologique

La conservation de la diversité biologique est une thématique essentielle de la protection de l'environnement. Toutes les lois-cadres environnementales traitent de la conservation des ressources de la faune et de la flore sauvages. Toutefois, la matière étant complexe et faisant l'objet d'enjeux économiques et politiques à l'échelle internationale, elle sera abordée différemment d'une loi-cadre à une autre. On trouve :

- la protection de la flore et de la faune, notamment le commerce des espèces menacées de disparition (par exemple, la loi-cadre du Rwanda prévoit que « le colportage, la vente, l'échange, la commercialisation des animaux sauvages requièrent une autorisation préalable de l'autorité compétente »⁴⁹),
- la création et la gestion d'aires protégées (cela peut aller de références à des aires protégées à la mise en place de règles générales les réglementant (par exemple, la loi-cadre du Zanzibar prévoit toute une série de mesures générales à propos de la création, des buts, de la gestion et des autorités responsables des aires protégées⁵⁰),

⁴⁵ Alexandre Kiss, Jean-Pierre Beurier, *Droit International de l'Environnement*, 3^{ème} Edition, Etudes Internationales, n°3, Pedone, 2004, P. 153 et 154.

⁴⁶ Cf. Article 63.

⁴⁷ Cf. Article 10.

⁴⁸ Cf. Article 70 et suivants.

⁴⁹ Cf. Articles 23 et suivants.

⁵⁰ Cf. Articles 70 et suivants.

- l'encadrement de l'introduction d'espèces exotiques (la loi-cadre du Gabon édicte que l'introduction d'espèces animales ou végétales exotiques susceptibles de porter atteinte aux espèces animales ou végétales locales est soit interdite soit soumise à autorisation préalable⁵¹),
- le contrôle de la chasse (la loi-cadre Rwandaise prévoit que toute forme de chasse est soumise à l'obtention d'un permis de chasse, sauf exceptions prévues par la loi⁵²).

3. La protection des forêts

Les forêts jouent un rôle important dans la protection de l'environnement et la conservation des espèces de la faune et de la flore sauvages. La réglementation de leur utilisation et de leur préservation constitue un enjeu important, notamment lorsqu'un pays possède un couvert forestier important. La loi-cadre environnementale d'un Etat forestier comportera alors des dispositions concernant la gestion des forêts et la lutte contre la déforestation. Par exemple, la loi-cadre du Rwanda prévoit que les feux de forêts sont réglementés par la loi⁵³.

4. La protection de l'environnement marin

Les activités humaines, aussi bien en terre qu'en mer, constituent une menace pour les milieux marins qui n'ont cessé de se détériorer ces dernières années, en dépit de l'élaboration d'instruments juridiques internationaux de lutte contre les dégradations de l'environnement marin. Les lois-cadres environnementales prennent généralement en compte les aspects de cette pollution et traitent de :

- la pollution marine, comme la lutte contre le rejet d'hydrocarbures ou le déversement de déchets en mer par exemple (selon la loi-cadre Camerounaise, l'immersion, l'incinération ou l'élimination par quelque procédé que ce soit de déchets dans les eaux maritimes sont strictement interdites⁵⁴),
- la protection du littoral,
- la conservation de la flore et de la faune maritimes (la loi-cadre du Gabon prévoit que les eaux doivent être gérées de façon rationnelle et équilibrée en vue de permettre et de concilier notamment le maintien de la vie biologique en milieu aquatique⁵⁵),
- la gestion des ressources halieutiques (la loi-cadre du Rwanda rappelle que toutes les formes de pêche sont faites suivant la réglementation en vigueur et que l'exercice de pêche artisanale et de la pêche industrielle requiert une licence⁵⁶).

⁵¹ Cf. Article 26, Loi n°16/93 du 26 août 1993 relative à la protection et à l'amélioration de l'environnement de la République du Gabon, disponible à l'adresse Internet suivante <http://www.glin.gov/download.action?fulltextId=177794&documentId=205600&glinID=205600>.

⁵² Cf. Article 21.

⁵³ Cf. Article 38.

⁵⁴ Cf. Article 49.

⁵⁵ Cf. Article 10.

5. La protection et la gestion des ressources en eau

La préservation et l'accès à l'eau sont des questions préoccupantes qui figurent au sein des dispositions de la plupart des lois-cadres environnementales. Ces dernières peuvent encadrer :

- la lutte contre la pollution de l'eau, qui passe notamment par l'établissement et le contrôle de normes de qualité de l'eau (la loi-cadre du Niger dispose que les eaux distribuées par des réseaux d'adduction d'eau doivent répondre aux normes nationales fixées pour identifier la potabilité de l'eau⁵⁷),
- la gestion de l'eau, notamment la réglementation des usages de l'eau (la loi-cadre du Niger précise qu'en période de pénurie d'eau, l'autorité locale peut interdire les activités grandes consommatrices d'eau et non directement destinées à la consommation humaine⁵⁸),
- la protection des écosystèmes des eaux continentales.

6. La lutte contre la pollution de l'air, la pollution de l'atmosphère et le réchauffement climatique

Une loi-cadre environnementale peut contenir des dispositions concernant la lutte contre la pollution de l'air et la détérioration de l'atmosphère qui touchent à :

- la prévention de la pollution de l'air de manière générale, passant notamment par le recours à l'établissement de normes d'émission ou de qualité de l'air (par exemple, la loi-cadre Camerounaise prévoit une interdiction générale d'atteinte à la qualité de l'air ainsi que l'obligation pour les exploitations, bâtiments ou véhicules de respecter les normes techniques en vigueur⁵⁹),
- la protection de la couche d'ozone et la lutte contre le réchauffement climatique (au sein de la loi-cadre du Rwanda, il est précisé que l'utilisation des substances contribuant à la pollution de l'atmosphère, à l'appauvrissement de la couche d'ozone et au renforcement de l'effet de serre est règlementée par arrêté du Ministre de l'Environnement⁶⁰).

7. La protection des sols et sous-sols

Une loi-environnementale peut contenir des dispositions sur la protection des sols et sous-sols qui vont toucher :

⁵⁶ Cf. Article 39.

⁵⁷ Cf. Article 48.

⁵⁸ Cf. Article 43.

⁵⁹ Cf. Articles 21 et 22.

⁶⁰ Cf. Article 27.

- à la prévention de la pollution des sols, notamment les pollutions causées par l'exploitation des hydrocarbures ou de minerais (mines, carrières...) (par exemple, la loi-cadre Camerounaise prévoit que «l'exploration et l'exploitation des ressources minières et des carrières doivent se faire d'une façon écologiquement rationnelle prenant en compte les considérations environnementales »⁶¹. La loi-cadre Béninoise prévoit que «toute activité susceptible de dégrader le sol tant du point de vue physique, chimique que biologique est règlementée par décret »⁶²),
- à la gestion des sols, notamment dans l'optique de lutter contre l'érosion, la sécheresse et la désertification dans les pays Africains (la loi-cadre du Niger prévoit un ensemble de mesures de lutte contre la désertification, notamment en encadrant de manière générale la gestion des forêts, les écosystèmes fragiles, les activités pastorales...⁶³).

8. La gestion des déchets

La problématique de la production, de la gestion et de la fin de vie des déchets est une des préoccupations majeures des temps actuels, souvent reflétée au sein des lois-cadres environnementales. Ces dernières vont contenir des dispositions règlementant la gestion des déchets de manière générale et/ou certains cas de figure comme les déchets radioactifs ou le commerce international de déchets provenant de l'étranger.

Par exemple, la loi-cadre environnementale du Bénin contient un chapitre composé de 9 articles traitant des déchets⁶⁴. Entres autres, elle aborde de manière générale les questions de l'élimination et de la réduction des risques causés par les déchets, l'élimination des déchets, la gestion des déchets dangereux, la réglementation de la fabrication, de l'importation, de la détention, de la vente et de la disposition du consommateur de produits générateurs de déchets dangereux ou toxiques. La loi-cadre environnementale du Niger contient une section composée de 8 articles traitant des déchets⁶⁵. Elle fixe des règles générales concernant l'élimination et le recyclage de déchets, les compétences des collectivités territoriales en matière d'élimination des ordures ménagères, des eaux usées etc., l'interdiction d'incinération en plein air de déchets, la gestion des déchets médicaux... Elle renvoie notamment à un arrêté ministériel la fixation des normes de rejet des déchets dans le milieu naturel.

A cause de l'importance et complexité du sujet de la gestion des déchets, il paraît préférable de ne fixer dans une loi-cadre que des règles générales, et d'élaborer des lois spéciales qui adressent certains cas de figure.

⁶¹ Cf. Article 67.

⁶² Cf. Article 20.

⁶³ Cf. Articles 86 et suivants.

⁶⁴ Cf. Articles 65 et suivants.

⁶⁵ Cf. Articles 62 et suivants.

9. Le contrôle des substances toxiques ou dangereuses

La plupart des lois-cadres environnementales vont venir encadrer la réglementation des substances toxiques ou dangereuses en fixant des règles générales concernant la production, l'utilisation, la commercialisation ou le transport de ces substances. Sous le terme de substances toxiques ou dangereuses, on peut regrouper la lutte contre les substances chimiques, les pesticides ou encore les polluants organiques persistants.

Par exemple, la loi-cadre environnementale du Cameroun contient une section composée de 3 articles qui traite des substances chimiques nocives et/ou dangereuses⁶⁶. Les mesures restent générales : le texte explique, entre autres, que les substances chimiques nocives et/ou dangereuses sont soumises au contrôle et à la surveillance des administrations techniques compétentes, qu'un décret doit réglementer ces substances... Les substances radioactives sont régies par une loi sectorielle. Quant à la loi-cadre environnementale du Kenya, elle réglemente les substances toxiques ou dangereuses⁶⁷, interdit le déversement de substances toxiques, chimiques, d'hydrocarbures dans l'environnement⁶⁸, fixe les missions du comité en charge de l'élaboration de standards en matière de substances toxiques⁶⁹, encadre la déclaration de l'utilisation de pesticides et substances toxiques⁷⁰, crée des incriminations pénales en la matière⁷¹ etc.

10. Les installations classées

Certaines exploitations industrielles ou agricoles sont susceptibles de causer de graves nuisances à l'environnement ainsi qu'à la santé humaine lorsqu'elles exercent leurs activités. Ces exploitations sont parfois désignées sous le terme « installations classées ». Celles-ci doivent faire l'objet d'une réglementation encadrant leurs activités afin de prévenir les risques qu'elles font courir à la société. Les installations classées ne sont pas systématiquement traitées au sein des lois-cadres environnementales. La complexité de la matière pousse sans doute le législateur à consacrer aux installations classées une réglementation à part entière. De plus, il s'agit d'une matière transversale, touchant tour à tour aux risques liés à la pollution de l'eau, de l'air, des sols, à la gestion des déchets etc. Toutefois, certains pays ont fait le choix d'inclure des références aux installations classées au sein de leur loi-cadre environnementale.

⁶⁶ Cf. Articles 57 et suivants.

⁶⁷ Cf. Article 92.

⁶⁸ Cf. Article 93.

⁶⁹ Cf. Articles 94 et 101.

⁷⁰ Cf. Articles 95, 96 et 97.

⁷¹ Cf. Article 98.

C'est le cas du Cameroun qui traite de ce sujet de manière générale dans une section de 3 articles⁷². La loi-cadre environnementale Camerounaise oblige notamment l'exploitant à réaliser une étude de dangers ainsi qu'un plan d'urgence. Les Comores fixent également des obligations générales quant aux installations classées au sein de deux articles⁷³, dont un renvoie à l'intervention d'un décret en Conseil des Ministres.

11. La lutte contre les nuisances sonores et olfactives

Généralement, les lois-cadres environnementales vont encadrer la lutte contre le bruit et les nuisances olfactives. Par exemple, la loi-cadre Camerounaise prévoit que sont interdites les émissions de bruits et d'odeurs susceptibles de nuire à la santé de l'homme, de constituer une gêne excessive pour le voisinage ou de porter atteinte à l'environnement et précise qu'un décret d'application doit intervenir⁷⁴.

12. Les autres matières

Comme ce document l'a déjà précisé, il est difficile d'arrêter un contenu fixe pour une loi-cadre environnementale. Ici figurent d'autres matières qui peuvent être traitées au sein de lois-cadres :

- les radiations ionisantes,
- les énergies renouvelables,
- les risques technologiques et naturels,
- l'accès aux ressources génétiques et leur partage équitable,
- les biotechnologies,
- la prise en compte des pratiques traditionnelles des communautés de base, etc.

X. Régimes de contrôle et d'application de la loi

De manière générale, les lois-cadres environnementales établissent des régimes généraux de contrôle et d'application de la loi. Ces derniers vont fixer les normes générales concernant :

- **La surveillance et le contrôle**

Afin d'être effectives, certaines lois-cadres environnementales prévoient des régimes de surveillance et de contrôle. Par exemple, la loi-cadre du Rwanda met en place un régime général de « contrôle, suivi et inspection »⁷⁵ qui fixe, par exemple, les attributions des agents compétents pour rechercher et constater les infractions à la loi-cadre.

⁷² Cf. Articles 54 et suivants.

⁷³ Cf. Articles 68 et 69.

⁷⁴ Cf. Articles 60 et suivants.

⁷⁵ Cf. Articles 74 et suivants.

Un régime de sanctions administratives peut être mis en place afin de faciliter la tâche de l'administration dans l'exercice de ses fonctions de surveillance et de contrôle.

- **Un régime de responsabilité pénale**

Généralement, une loi-cadre prévoit des infractions pénales, assorties de sanctions pénales, pour quiconque viole ses dispositions. Par exemple, la loi-cadre environnementale des Comores prévoit un cadre répressif en cas de violations de ses dispositions. Elle crée des infractions pénales, assorties de peines d'emprisonnement ou d'amende⁷⁶. Certaines lois-cadres environnementales vont même plus loin. Par exemple, la loi-cadre environnementale du Bénin précise que les délits et infractions environnementaux peuvent faire l'objet de transactions⁷⁷, encadre la mise en mouvement de l'action publique, notamment par les associations environnementales⁷⁸, désigne la responsabilité du chef d'entreprise⁷⁹, aborde la remise en état des biens ou sites dégradés⁸⁰... Quant à la loi-cadre environnementale du Kenya, elle crée un Tribunal National Environnemental en charge de résoudre les litiges en rapport avec l'environnement⁸¹.

- **Un régime de responsabilité civile**

Dans certains pays, la loi-cadre environnementale prévoit des dispositions de droit civil. Ces dernières sont variées. Il peut s'agir de dispositions touchant à la responsabilité civile, au droit de propriété ou encore à la remise en état. Par exemple, la loi-cadre environnementale du Kenya encadre la procédure de remise en état et de restauration du milieu détérioré, les servitudes environnementales...⁸²

XI. Dispositions transitoires, abrogatoires et finales

Généralement, les lois-cadres prévoient l'entrée en vigueur de leurs dispositions ainsi qu'un délai afin que les dispositions contenues dans des lois ou réglementations antérieures soient mises en conformité avec la loi-cadre ou soient abrogées.

⁷⁶ Cf. Partie 7 « des dispositions pénales ».

⁷⁷ Cf. Article 108.

⁷⁸ Cf. Article 109.

⁷⁹ Cf. Article 110.

⁸⁰ Cf. Article 111.

⁸¹ Cf. Articles 125 et suivants.

⁸² Cf. Articles 108 à 116.

Document de travail n° 2 : Tableaux comparatifs sur la transposition des obligations internationales de la République Démocratique du Congo au sein des deux projets de loi-cadre environnementale

Liste des abréviations :

RDC = République Démocratique du Congo

POPs = polluants organiques persistants

OGM = organismes génétiquement modifiés

GES = gaz à effet de serre

Convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau

Objectif :

Favoriser la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des mesures prises au plan national et par la coopération internationale comme moyens de parvenir au développement durable dans le monde entier.

Projet Ministériel

- La restauration des milieux endommagés est un des objets de la loi (art 1).
- Mise en place de politiques et de programmes de coopération internationale dans le domaine de la sauvegarde de la diversité biologique dans le cadre d'accords internationaux (article 17).
- Article 48 :
*Certains espaces, forêts, cours d'eau ou lacs peuvent être déclarés zones de protection spéciale en raison de leur valeur scientifique, écologique, culturelle, esthétique, sociale, récréative ou de la richesse de leur paysage.

Projet Parlementaire

- Obligation de procéder à une étude d'impact environnementale quand des ouvrages, projets ou activités vont affecter les ressources naturelles, les écosystèmes ou nuire à la biodiversité (art 24, al 2). La non-réalisation de cette étude ou l'absence d'approbation est passible de sanctions pénales (art 143).
- Les politiques, programmes et autres documents de planification dont la réalisation est susceptible d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes ou la diversité biologique font l'objet d'une évaluation environnementale (art 27).

<p>*Ils peuvent donner lieu à des transactions de services environnementaux sur une base onéreuse.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Ministre de l'Env. peut proposer des mesures en vue de protéger et maintenir la diversité biologique hors des zones protégées (article 49). - La réalisation d'une étude d'impact environnementale et sociale préalable est obligatoire lors de la réalisation de tout programme, plan, projet de développement... dont l'activité risque d'avoir des impacts sur l'environnement et le patrimoine culturel physique (art 70). L'absence d'étude d'impact (art 141) et la fourniture d'informations erronées ou inexactes (art 142) sont passibles de sanctions pénales. - L'étude d'impact environnementale et sociale s'applique à toute exploitation de forêts à titre industriel ou commercial ou transaction pour services environnementaux portant sur une quelconque forêt, zone protégée ou écosystème (art 50). - Les documents d'urbanisme doivent tenir compte des exigences de la protection de l'environnement, du respect du mode de vie et du bien-être de la population locale, des aires protégées... (article 58). - Les plans d'aménagement doivent être élaborés de manière à respecter la préservation des écosystèmes naturels, les zones protégées... Ils sont soumis à une étude d'impact environnementale et sociale (article 59). - La réalisation de projets d'aménagements, d'ouvrages ou de 	<ul style="list-style-type: none"> - Article 41 : *Etablissement d'un système d'aires protégées viable et représentatif des écosystèmes et de la diversité biologique ; *Etablissement de sites où des mesures spéciales sont prises pour assurer la conservation des écosystèmes et des habitats naturels, des espèces de faune et de flore sauvages ; *Création et gestion concertée d'aires protégées transfrontières afin de conserver des habitats naturels, de protéger des espèces de faune et de flore sauvages et de développer la recherche et le tourisme ; *Conservation ex situ ; *Renvoi à une loi sectorielle sur la conservation de la nature pour fixer les règles relatives à la création et à la gestion des aires protégées. - Ne sont pas autorisées les prospections minières (art 61) ni l'exploitation de gisements d'hydrocarbures (art 62) dans les aires protégées. - Une convention pétrolière définit les obligations environnementales et les mesures de préservation des ressources de la faune et de la flore dans le périmètre d'exploitation des gisements d'hydrocarbures (art 64). - Les activités les plus polluantes de l'air sont limitées dans les aires ou sites protégés (article 67, al 2).
---	---

<p>travaux est précédée d'une enquête publique lors de la création d'aires protégées (art 63).</p> <ul style="list-style-type: none"> - La prospection et l'exploitation minière ou de carrière, industrielle ou artisanale, sont strictement interdites dans tout site ou aire protégée (article 121). - La prospection ou l'exploitation minière ou de carrière peut également être interdite en dehors des aires protégées, afin de sauvegarder des écosystèmes remarquables ou des espèces de faune et de flore menacées (article 122). - La reconnaissance, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures est interdite dans tout site ou aire protégée (art 127). - La reconnaissance, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures peut également être interdite en dehors des aires protégées, afin de sauvegarder des écosystèmes remarquables ou des espèces de faune et de flore menacées (article 128). - Toute personne qui détruit ou dégrade un site ou un monument classé est passible de sanctions pénales (article 155). 	<ul style="list-style-type: none"> - Certains documents d'urbanisme préservent les espaces terrestres et marins, zones protégées, milieux nécessaires présentant un intérêt écologique... (article 125, al 2). - Compétence du 1^{er} Ministre pour fixer la liste et modalités des espaces et milieux à préserver (article 125, al 3). - Quiconque endommage ou détruit un site, un paysage ou un monument naturel est passible de sanctions pénales (article 154).
--	---

Remarques : Il n'existe pas de dispositions particulières qui traitent directement de la conservation des zones humides et des oiseaux d'eaux dans les deux projets. Toutefois, chacun de ces projets crée un régime général sur les aires protégées dans lequel

peuvent s'insérer certaines obligations découlant de la Convention RAMSAR (comme la création de réserves naturelles dans les zones humides).

Globalement, les deux projets abordent la création d'aires protégées de la même manière. Toutefois, le projet ministériel ne fait pas référence à des « aires protégées » mais à des « zones de protection spéciale » (est-ce que cela signifie qu'il met en place un système de conservation de la diversité biologique moins protecteur ?) tandis que le projet parlementaire distingue entre la création d'« aires protégées » et des « sites où des mesures spéciales sont prises ».

A noter également que le projet ministériel prévoit la réalisation d'une étude d'impact environnementale et sociale . De plus, il prévoit que les zones de protection spéciale peuvent donner lieu à des transactions de services environnementaux sur une base onéreuse.

Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel

Objectif :

Encourager l'identification, la protection et la préservation du patrimoine culturel et naturel à travers le monde considéré comme ayant une valeur exceptionnelle pour l'humanité

Projet Ministériel

Projet Parlementaire

- Certains espaces, forêts, cours d'eau ou lacs peuvent être déclarés zones de protection spéciale en raison de leur valeur scientifique, écologique, culturelle, esthétique, sociale, récréative ou de la richesse de leur paysage (article 48).

- La réalisation d'une étude d'impact environnementale et sociale préalable est obligatoire lors de la réalisation de tout programme, plan, projet de développement... dont l'activité risque d'avoir des impacts sur l'environnement et le patrimoine culturel physique (art 70). L'absence d'étude d'impact (art 141) et la fourniture d'informations erronées ou inexacts (art 142) sont passibles de sanctions pénales.

- L'étude d'impact environnementale et sociale s'applique à

- Obligation de procéder à une étude d'impact environnementale quand des ouvrages, projets ou activités vont affecter les ressources naturelles, les écosystèmes ou nuire à la biodiversité (art 24, al 2). La non-réalisation de cette étude ou l'absence d'approbation est passible de sanctions pénales (art 143).

- Les politiques, programmes et autres documents de planification dont la réalisation est susceptible d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes ou la diversité biologique font l'objet d'une évaluation environnementale (art 27).

- Article 39 :

*Rôle du gouvernement dans l'identification, la protection, la

<p>toute exploitation de forêts à titre industriel ou commercial ou transaction pour services environnementaux portant sur une quelconque forêt, zone protégée ou écosystème (art 50).</p> <p>- Les documents d'urbanisme doivent tenir compte des exigences de la protection de l'environnement, du respect du mode de vie et du bien-être de la population locale, des aires protégées, et des spécificités culturelles et architecturales des sites et paysages (article 58).</p> <p>- Les plans d'aménagement doivent être élaborés de manière à respecter la préservation des écosystèmes naturels, les zones protégées... Ils sont soumis à une étude d'impact environnementale et sociale (article 59).</p> <p>- La réalisation de projets d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux est précédée d'une enquête publique lors de la création d'aires protégées (art 63).</p> <p>- La prospection et l'exploitation minière ou de carrière, industrielle ou artisanale, sont strictement interdites dans tout site ou aire protégée (article 121).</p> <p>- La prospection ou l'exploitation minière ou de carrière peut également être interdite en dehors des aires protégées, afin de sauvegarder des écosystèmes remarquables ou des espèces de faune et de flore menacées (article 122).</p> <p>- La reconnaissance, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures est interdite dans tout site ou aire protégée (art</p>	<p>conservation, la mise en valeur et la transmission aux générations futures du patrimoine naturel et culturel situé sur le territoire national ;</p> <p>*Mise en place d'une politique générale visant à assigner une fonction au patrimoine naturel et culturel et à les protéger.</p> <p>- Article 41 :</p> <p>*Etablissement d'un système d'aires protégées viable et représentatif des écosystèmes et de la diversité biologique ;</p> <p>* Etablissement d'un système de sites où des mesures spéciales sont prises pour assurer la conservation des écosystèmes et des habitats naturels, des espèces de faune et de flore sauvages ainsi que des monuments classés d'intérêt scientifique, culturel et historique ;</p> <p>*Création et gestion concertée d'aires protégées transfrontières afin de conserver des habitats naturels, de protéger des espèces de faune et de flore sauvages et de développer la recherche et le tourisme ;</p> <p>*Conservation ex situ ;</p> <p>*Renvoi à une loi sectorielle sur la conservation de la nature pour fixer les règles relatives à la création et à la gestion des aires protégées ;</p> <p>*Coopération internationale dans le cadre d'aires protégées transfrontières.</p>
---	---

<p>127).</p> <ul style="list-style-type: none"> - La reconnaissance, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures peut également être interdite en dehors des aires protégées, afin de sauvegarder des écosystèmes remarquables ou des espèces de faune et de flore menacées (article 128). - Responsabilité des organismes de droit public dans la protection et mise en valeur du patrimoine culturel et historique (article 131). - Interdiction de la destruction ou dégradation des sites et des monuments présentant un intérêt scientifique, culturel et historique (article 132). - Le Ministre en charge de la culture fixe les conditions et modalités de protection du patrimoine culturel, historique et architectural (article 133). - Toute personne qui détruit ou dégrade un site ou un monument classé est passible de sanctions pénales (article 155). 	<ul style="list-style-type: none"> - Ne sont pas autorisées les prospections minières (art 61) ni l'exploitation de gisements d'hydrocarbures (art 62) dans les aires protégées. - Une convention pétrolière définit les obligations environnementales et les mesures de préservation des ressources de la faune et de la flore dans le périmètre d'exploitation des gisements d'hydrocarbures (art 64). - Les activités les plus polluantes de l'air sont limitées dans les aires ou sites protégés (article 67, al 2). - Certains documents d'urbanisme préservent les espaces terrestres et marins, zones protégées, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires présentant un intérêt écologique (article 125, al 2). - Compétence du 1^{er} Ministre pour fixer la liste et modalités des espaces et milieux à préserver (article 125, al 3). - Quiconque endommage ou détruit un site, un paysage ou un monument naturel ou culturel est passible de sanctions pénales (article 154).
--	---

Remarques : Chacun des deux projets prévoit un régime de conservation du patrimoine naturel et culturel ayant un intérêt particulier (scientifique, culturel, historique...). Ils prévoient également la réalisation d'une étude d'impact environnementale au préalable. Il faut noter que le projet ministériel vise la réalisation d'une « étude d'impact environnementale et sociale ».

Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)

Objectif :

Encadrer et réglementer le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

Projet Ministériel

Projet Parlementaire

⇒ *Aucune disposition*

⇒ *Aucune disposition*

Remarques : Dans les deux projets, il n'y a aucune référence à la CITES, sans doute pour les raisons suivantes :

- Il existe déjà une réglementation nationale encadrant le commerce des espèces sauvages désignées par la CITES⁸³.
- Une nouvelle législation sur la conservation de la nature est en cours de réalisation⁸⁴.

⁸³ Les principaux textes sont les suivants : Ordonnance loi n°69-041 du 22 août 1969 relative à la Conservation de la Nature, Loi n°82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse, Arrêté départemental 069 du 04 décembre 1980 portant dispositions relatives à la délivrance du permis de légitime détention et du permis d'importation ou d'exportation, Arrêté n°056 CAB/MIN/AFF-ECNT/F/01/00 du 28 mars 2000 portant réglementation du commerce international des espèces de la faune et de la flore menacées d'extinction, Protocole d'accord de collaboration administrative pour la lutte contre le commerce des espèces CITES du 19 août 2002.

- Les deux textes manquent d'ambition en matière de protection de la nature.

Etat Partie à la CITES, la RDC possède un nombre important d'espèces figurant dans les annexes de la CITES : un peu moins de 300 espèces actuellement menacées d'extinction sont concernées par la réglementation du commerce les touchant. Etant donné le contexte, il serait pertinent que le projet final fasse au moins une référence au commerce des espèces menacées⁸⁵.

⁸⁴ Ndungidi, P., "Une nouvelle loi pour la conservation de la nature", *Médiaterre*, 20 août 2008, on Internet: <http://www.mediaterre.org/biodiversite/actu.20080820141900.15.html>

⁸⁵ UNEP-WCMC. 3 February, 2009. *UNEP-WCMC Species Database: CITES-Listed Species*, on Internet : http://www.unep-wcmc.org/isdb/CITES/Taxonomy/country_list.cfm/isdb/CITES/Taxonomy/country_list.cfm?displaylanguage=fra&Country=CD&submit=OK

Convention de Bonn sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage

Objectif :

Assurer la conservation des espèces migratrices terrestres, marines et aériennes sur l'ensemble de leur aire de répartition.

Projet Ministériel	Projet Parlementaire
<ul style="list-style-type: none">- La restauration des milieux endommagés est un des objets de la loi (art 1).- Mise en œuvre de politiques et de programmes de coopération internationale (art 17).- Article 48 : *Certains espaces, forêts, cours d'eau ou lacs peuvent être déclarés zones de protection spéciale en raison de leur valeur scientifique, écologique, culturelle, esthétique, sociale, récréative ou de la richesse de leur paysage ; *Ils peuvent donner lieu à des transactions de services	<ul style="list-style-type: none">- Obligation de procéder à une étude d'impact environnementale quand des ouvrages, projets ou activités vont affecter les ressources naturelles, les écosystèmes ou nuire à la biodiversité (art 24, al 2). La non-réalisation de cette étude ou l'absence d'approbation est passible de sanctions pénales (art 143).- Les politiques, programmes et autres documents de planification dont la réalisation est susceptible d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes ou la diversité biologique font l'objet d'une évaluation environnementale (art 27).- Article 29 : *Développement de la formation et de la recherche scientifique et

<p>environnementaux sur une base onéreuse.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Le Ministre de l'Env. peut proposer des mesures en vue de protéger et maintenir la diversité biologique hors des zones protégées (article 49). - La réalisation d'une étude d'impact environnementale et sociale préalable est obligatoire lors de la réalisation de tout programme, plan, projet de développement... dont l'activité risque d'avoir des impacts sur l'environnement et le patrimoine culturel physique (art 70). L'absence d'étude d'impact (art 141) et la fourniture d'informations erronées ou inexactes (art 142) sont passibles de sanctions pénales. L'étude d'impact environnementale et sociale s'applique à toute exploitation de forêts à titre industriel ou commercial ou transaction pour services environnementaux portant sur une quelconque forêt, zone protégée ou écosystème (art 50). - Les documents d'urbanisme doivent tenir compte des exigences de la protection de l'environnement, du respect du mode de vie et du bien-être de la population locale, des aires protégées... (article 58). - Les plans d'aménagement doivent être élaborés de manière à respecter la préservation des écosystèmes naturels, les zones protégées... Ils sont soumis à une étude d'impact environnementale et sociale (article 59). - La réalisation de projets d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux est précédée d'une enquête publique lors de la création 	<p>technologique ;</p> <ul style="list-style-type: none"> *L'Etat finance le développement de la recherche scientifique et technologique en vue de la mise en œuvre des AME et encourage les progrès scientifiques en matière de diversité biologique. - Article 41 : <ul style="list-style-type: none"> *Etablissement d'un système d'aires protégées viable et représentatif des écosystèmes et de la diversité biologique ; *Etablissement de sites où des mesures spéciales sont prises pour assurer la conservation des écosystèmes et des habitats naturels, des espèces de faune et de flore sauvages ; *Création et gestion concertée d'aires protégées transfrontières afin de conserver des habitats naturels, de protéger des espèces de faune et de flore sauvages et de développer la recherche et le tourisme ; *Conservation ex situ ; *Renvoi à une loi sectorielle sur la conservation de la nature pour fixer les règles relatives à la création et à la gestion des aires protégées. - Ne sont pas autorisées les prospections minières (art 61) ni l'exploitation de gisements d'hydrocarbures (art 62) dans les aires protégées. - Une convention pétrolière définit les obligations
--	---

<p>d'aires protégées (art 63).</p> <ul style="list-style-type: none"> - La prospection et l'exploitation minière ou de carrière, industrielle ou artisanale, sont strictement interdites dans tout site ou aire protégée (article 121). - La prospection ou l'exploitation minière ou de carrière peut également être interdite en dehors des aires protégées, afin de sauvegarder des écosystèmes remarquables ou des espèces de faune et de flore menacées (article 122). - La reconnaissance, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures est interdite dans tout site ou aire protégée (art 127). La reconnaissance, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures peut également être interdite en dehors des aires protégées, afin de sauvegarder des écosystèmes remarquables ou des espèces de faune et de flore menacées (article 128). - Toute personne qui détruit ou dégrade un site ou un monument classé est passible de sanctions pénales (article 155). 	<p>environnementales et les mesures de préservation des ressources de la faune et de la flore dans le périmètre d'exploitation des gisements d'hydrocarbures (art 64).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les activités les plus polluantes de l'air sont limitées dans les aires ou sites protégés (article 67, al 2). - Certains documents d'urbanisme préservent les espaces terrestres et marins, zones protégées, milieux nécessaires présentant un intérêt écologique... (article 125, al 2). - Compétence du 1^{er} Ministre pour fixer la liste et modalités des espaces et milieux à préserver (article 125, al 3). - Quiconque endommage ou détruit un site, un paysage ou un monument naturel ou culturel est passible de sanctions pénales (article 154).
---	---

Remarques : Au sein des deux projets, il n'existe pas de dispositions particulières qui traitent directement de la conservation des espèces migratrices protégées par la Convention de Bonn, ses annexes et ses accords. Toutefois, chacun d'entre eux crée un régime général sur les aires protégées dans lequel s'insèrent certaines obligations découlant de la Convention de Bonn (Cf. les remarques sous la Convention RAMSAR, qui sont également valables dans ce cas de figure). Il est intéressant de constater que le projet ministériel prévoit que le Ministre de l'Environnement peut proposer des mesures en vue de protéger et maintenir la diversité biologique hors des zones protégées. Il peut donc proposer des mesures pour les protéger lors de leur migration par exemple.

Convention sur la diversité biologique (CDB)

Objectif :

- La conservation de la diversité biologique,*
- L´utilisation durable de ses éléments,*
- Le partage juste et équitable des avantages découlant de l´exploitation des ressources génétiques.*

Projet Ministériel

- L´objectif de la loi est notamment de restaurer les milieux endommagés et de promouvoir l´utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles dans le respect entre autres des traditions et coutumes de la population de la RDC (article 1^{er}).
- Lors de la planification et de l´exécution d´actes pouvant avoir un impact important sur l´environnement, les autorités publiques et les particuliers se conforment à plusieurs principes, dont ceux de préservation de la diversité biologique et de non-dégradation

Projet Parlementaire

- Affirmation que « la gestion durable des ressources naturelles » est un objectif (article 1) ainsi qu´une obligation générale (article 3). La gestion durable des ressources naturelles fait partie intégrante de la politique nationale de développement économique et sociale. Cette dernière intègre la préservation de la diversité biologique (article 6).
- Tout congolais a le droit d´accéder à des informations relatives à la diversité biologique (article 7).

<p>des ressources naturelles (article 7).</p> <p>- Prohibition de toute action préjudiciable à la diversité biologique révélée par une étude d'impact environnementale et sociale, tout instrument d'évaluation environnementale, ou plan d'aménagement forestier ou autre instrument similaire (art 10).</p> <p>- Article 14 :</p> <p>*Droit d'être informé de l'état de l'environnement et de participer aux procédures préalables à la prise de décisions susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur l'environnement ;</p> <p>*Les procédures de consultation et de participation sont définies en tenant compte des caractéristiques sociales et culturelles ainsi que de l'origine ethnique des groupes potentiellement affectés et de la nature des impacts potentiels sur l'exercice de leurs droits, y compris leurs droits coutumiers et la pratique de leurs traditions.</p> <p>- Mise en place de politiques et de programmes de coopération internationale dans le domaine de la sauvegarde de la diversité biologique dans le cadre d'accords internationaux (article 17).</p> <p>- Article 48 :</p> <p>*Certains espaces, forêts, cours d'eau ou lacs peuvent être déclarés zones de protection spéciale en raison de leur valeur scientifique, écologique, culturelle, esthétique, sociale, récréative ou de la richesse de leur paysage ;</p> <p>*Ils peuvent donner lieu à des transactions de services</p>	<p>- Tout congolais a le droit de participer au processus de décision en matière de gestion des ressources naturelles (art 10).</p> <p>- Obligation de procéder à une étude d'impact lorsqu'un projet ou une activité risque de nuire à la diversité biologique (art 24, al 2). La non-réalisation de cette étude ou l'absence d'approbation est passible de sanctions pénales (art 143).</p> <p>- Les politiques, programmes et autres documents de planification dont la réalisation est susceptible d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes ou la diversité biologique font l'objet d'une évaluation environnementale (art 27).</p> <p>- Evaluation environnementale des politiques, programmes et autres documents de planification qui risquent de nuire à la diversité biologique (art 27, al 1).</p> <p>- Article 29 :</p> <p>*Développement de la formation et de la recherche scientifique et technologique ;</p> <p>*L'Etat finance le développement de la recherche scientifique et technologique en vue de la mise en œuvre des AME et encourage les progrès scientifiques en matière de diversité biologique, de prévention des risques biotechnologiques...</p> <p>- Article 40</p> <p>*Dans le cadre d'un processus participatif, le gouvernement élabore et met en œuvre la politique nationale en matière de conservation et d'utilisation durables des ressources</p>
--	---

<p>environnementaux sur une base onéreuse, entreprises et réalisées par le Ministre de l'Env. et les parties intéressées ayant des droits ou jouissant de droits coutumiers sur les dites zones protégées.</p> <p>- Le Ministre de l'Env. peut proposer des mesures en vue de protéger et maintenir la diversité biologique hors des zones protégées (article 49)</p> <p>- La réalisation d'une étude d'impact environnementale et sociale préalable est obligatoire lors de la réalisation de tout programme, plan, projet de développement... dont l'activité risque d'avoir des impacts sur l'environnement et le patrimoine culturel physique (art 70). L'absence d'étude d'impact (art 141) et la fourniture d'informations erronées ou inexactes (art 142) sont passibles de sanctions pénales. L'étude d'impact environnementale et sociale s'applique à toute exploitation de forêts à titre industriel ou commercial ou transaction pour services environnementaux portant sur une quelconque forêt, zone protégée ou écosystème (art 50).</p> <p>- Les documents d'urbanisme doivent tenir compte des exigences de la protection de l'environnement, du respect du mode de vie et du bien-être de la population locale, des aires protégées... (article 58).</p> <p>- Les plans d'aménagement doivent être élaborés de manière à respecter la préservation des écosystèmes naturels, les zones protégées... Ils sont soumis à une étude d'impact environnementale et sociale (article 59).</p>	<p>biologiques ;</p> <p>*Mise en place d'une Stratégie nationale et plan d'action de la diversité biologique.</p> <p>- Article 41</p> <p>*Mise en place d'un système d'aires protégées viable et représentatif des écosystèmes et de la diversité biologique et de sites où des mesures spéciales de conservation sont prises ;</p> <p>*Création et gestion concertées d'aires protégées transfrontières ;</p> <p>*Conservation ex-situ ;</p> <p>*Intervention d'une loi sectorielle qui fixe les règles relatives à la conservation in-situ et ex-situ de la diversité biologique et de l'utilisation durable de ses éléments constitutifs, aux aires protégées.</p> <p>- Prise en compte de la préservation de la biodiversité dans l'élaboration d'une loi sectorielle fixant le régime forestier (article 43, al 4).</p> <p>- Ne sont pas autorisées les prospections minières (art 61) ni l'exploitation de gisements d'hydrocarbures (art 62) dans les aires protégées.</p> <p>- Une convention pétrolière définit les obligations environnementales et les mesures de préservation des ressources de la faune et de la flore dans le périmètre</p>
--	---

<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation d'une enquête publique lors de la réalisation de certains projets d'aménagement, d'ouvrages et de travaux. La création d'aires protégées est concernée (Article 63). - La prospection et l'exploitation minière ou de carrière, industrielle ou artisanale, sont strictement interdites dans tout site ou aire protégée (article 121). - La prospection ou l'exploitation minière ou de carrière peut également être interdite en dehors des aires protégées, afin de sauvegarder des écosystèmes remarquables ou des espèces de faune et de flore menacées (article 122). - La reconnaissance, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures est interdite dans tout site ou aire protégée (art 127). - La reconnaissance, l'exploration et l'exploitation d'hydrocarbures peuvent également être interdites en dehors des aires protégées, afin de sauvegarder des écosystèmes remarquables ou des espèces de faune et de flore menacées (article 128). - Toute personne qui détruit ou dégrade un site ou un monument classé est passible de sanctions pénales (article 155). 	<ul style="list-style-type: none"> d'exploitation des gisements d'hydrocarbures (art 64). - Les activités les plus polluantes de l'air sont limitées dans les aires ou sites protégés (article 67, al 2). - Certains documents d'urbanisme préservent les espaces terrestres et marins, zones protégées, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et les milieux nécessaires présentant un intérêt écologique (article 125, al 2). Compétence du 1^{er} Ministre pour fixer la liste et modalités des espaces et milieux à préserver (article 125, al 3) - Quiconque endommage ou détruit un site, un paysage ou un monument naturel ou culturel est passible de sanctions pénales (article 154). - Article 111 : <ul style="list-style-type: none"> *Selon le principe de précaution, le gouvernement prend des mesures pour assurer la protection lors de la manipulation d'OGM qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique ; * Prévention et réduction des risques pour la diversité biologique. - Evaluation préalable des effets défavorables potentiels sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique lors de la prise de décision autorisant certains usages d'un OGM (art 116). - Sanctions pénales prévues pour toute personne physique ou
---	---

	<p>morale qui exploite une installation à des fins de recherche, de développement ou d'enseignement des OGM sans avoir obtenu un agrément auprès de l'autorité compétente ou sans avoir élaboré un programme de biosécurité et un plan de sécurité biologique adaptés(art 152), ainsi que pour toute personne physique ou morale qui importe ou met sur le marché un OGM ou un produit dérivé sans une autorisation écrite préalable en connaissance de cause ou sans avoir exigé et approuvé un rapport d'évaluation des risques liés à cet OGM (art 153).</p> <p>+ Cf. le tableau relatif au Protocole de Carthagène.</p>
--	---

Remarques : La Convention sur la Diversité Biologique met en place des objectifs et principes essentiels de conservation des ressources biologiques qui devraient inspirer le législateur lors de la rédaction d'une loi-cadre. Toutefois, les deux projets, même s'ils contiennent des dispositions intéressantes, manquent de référence à l'utilisation durable des éléments de la diversité biologique ainsi qu'au partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.

Le projet parlementaire propose une Stratégie Nationale et Plan d'Action de la diversité biologique (article 40). Cette mesure est intéressante et mériterait d'être conservée au sein du projet final. Toutefois, le contenu de ces documents devrait être précisé pour vérifier qu'ils fixent bien des objectifs à atteindre en matière de conservation de la biodiversité ainsi que des moyens d'action pour y parvenir. De plus, le projet parlementaire prévoit des mesures concernant la prévention des risques liés aux organismes génétiquement modifiés. Toutefois, il restreint l'accès aux droits qu'il met en place aux articles 7 et 10 accessibles uniquement aux « congolais ».

Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques relatif à la CDB

Objectif :

Assurer un degré adéquat de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des organismes vivants modifiés résultant de la biotechnologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, compte tenu également des risques pour la santé humaine, en mettant l'accent sur les mouvements transfrontières.

Projet Ministériel	Projet Parlementaire
<p>⇒ <i>Aucune disposition</i></p>	<ul style="list-style-type: none">- Utilisation du terme « organismes génétiquement modifiés ».- Article 111 reprend et élargit le champ d'application des articles 1 et 2 du Protocole :*Principe de Précaution ;*Le gouvernement prend des mesures nécessaires pour assurer un degré de protection pour le transfert, la manipulation et l'utilisation sans danger des OGM résultant de la biotechnologie moderne qui peuvent avoir des effets défavorables sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique, en

	<p>tenant compte également des risques pour la santé humaine ;</p> <p>*Mesures de prévention ou réduction des risques pour la diversité biologique et la santé humaine lors de la mise au point, la manipulation, le transport, l'utilisation, le transfert et la libération de tout OGM.</p> <p>Le projet définit des obligations suivant deux cas :</p> <p>1. Lors de l'utilisation d'OGM présentant des risques à des fins d'enseignement, de recherche ou de production industrielle :</p> <ul style="list-style-type: none">- Classement des OGM selon leur degré de risque par le 1^{er} Ministre (article 112),- Obligation de réaliser les manipulations d'OGM de manière confinée (article 113).- Article 114 : <p>*Obligation d'obtenir un agrément pour utiliser des OGM ;</p> <p>*Définition des conditions d'obtention (à noter l'obligation pour le requérant d'élaborer un programme de biosécurité + un plan de sécurité biologique).</p> <p>2. Lors de la dissémination volontaire et de la mise en marché d'OGM :</p> <ul style="list-style-type: none">- Obligation de réaliser une évaluation préalable des risques avant d'autoriser l'utilisation d'un OGM (article 116).
--	---

	<ul style="list-style-type: none"> - L'évaluation des risques fait appel à des méthodes scientifiques éprouvées (article 117). - Obligation d'obtenir une autorisation soit préalable en connaissance de cause soit écrite explicite (article 118). - Renvoi à une loi sectorielle sur la biosécurité (article 119). - Des sanctions pénales sont prévues pour toute personne physique ou morale qui exploite une installation à des fins de recherche, de développement ou d'enseignement des OGM sans avoir obtenu un agrément auprès de l'autorité compétente ou sans avoir élaboré un programme de biosécurité et un plan de sécurité biologique adaptés(art 152), ainsi que pour toute personne physique ou morale qui importe ou met sur le marché un OGM ou un produit dérivé sans une autorisation écrite préalable en connaissance de cause ou sans avoir exigé et approuvé un rapport d'évaluation des risques liés à cet OGM (art 153).
--	--

Remarques: Seul le projet parlementaire prévoit un système de contrôle des organismes génétiquement modifiés. Ce dernier reprend certaines obligations découlant du Protocole de Carthagène et va même au-delà de leur champ d'application. Le projet parlementaire prévoit notamment une définition plus large («organisme génétiquement modifié » contre « organisme vivant modifié »). De plus, il ne semble pas restreindre son champ d'application au seul régime des mouvements transfrontières d'OGM, contrairement au Protocole de Carthagène. Toutefois, le projet parlementaire ne semble pas prévoir de régime de responsabilité civile. Il est cependant important de noter que le projet parlementaire fait référence à l'intervention d'une loi sectorielle sur la biosécurité (qui est en cours d'élaboration).

Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture

Objectif :

Assurer la conservation et l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture, et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation en harmonie avec la Convention sur la diversité biologique, pour une agriculture durable et pour la sécurité alimentaire.

Projet Ministériel

Projet Parlementaire

⇒ *Aucune disposition*

⇒ *Aucune disposition*

Remarques: Les deux projets n'abordent pas la thématique de l'utilisation durable des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Ils ne contiennent pas de dispositions concernant le partage des avantages découlant de l'utilisation des ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture ainsi que la protection des connaissances traditionnelles. On peut faire un rapprochement avec l'absence de traitement, par les deux projets, des mêmes objectifs découlant de la Convention sur la Diversité Biologique, à savoir l'utilisation durable de ses éléments ainsi que le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.

Convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets

Objectif :

Prévenir la pollution des mers par l'immersion de déchets et d'autres matières susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune et à la flore marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer.

Projet Ministériel	Projet Parlementaire
<p>- Interdiction de déverser et immerger dans les eaux maritimes de la RDC des substances et matières susceptibles de porter atteinte à la santé publique et aux écosystèmes marins, nuire aux activités maritimes, d'altérer la qualité des eaux maritimes et de dégrader les valeurs d'agrément de la mer et des zones côtières (Article 51). Cependant, le Ministre de l'Env. peut autoriser et encadrer ces opérations sous certaines conditions (articles 52 et 54).</p> <p>- L'immersion, l'incinération ou l'élimination par quelque procédé que ce soit des déchets dans les eaux continentales ou maritimes sont interdites (art 104).</p>	<p>- Interdiction d'immerger des substances nocives susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources biologiques, à la faune et la flore marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer et des eaux territoriales (article 73, al 1).</p> <p>- Interdiction de toute immersion, toute incinération ou toute élimination en mer, dans les eaux territoriales et dans tout cours d'eau des déchets toxiques, dangereux ou radioactifs (article 73, al 2).</p> <p>- Interdiction de l'immersion, de l'incinération ou de l'élimination des déchets de quelque nature que ce soit dans les eaux</p>

	<p>continentales et/ou maritimes ou de leur enfouissement dans le sol (article 106, al 1).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Interdiction de l'immersion, de l'incinération ou de l'élimination des déchets radioactifs dans les eaux continentales, maritimes, fluviales et lacustres (article 110, al 1). - Un régime de responsabilité civile est prévu (article 132). - Quiconque se livre à l'importation au transit, au stockage, à l'enfouissement, au déversement dans les eaux continentales et espaces maritimes de déchets dangereux en provenance de l'étranger est passible de sanctions pénales (article 139).
--	--

Remarques : Les deux projets prévoient des mesures d'interdiction de certaines opérations d'immersion en mer dans une optique de prévention de la pollution marine. Il est à noter que les deux projets prennent en compte le cas des déchets radioactifs : le projet ministériel vise « les substances et matières susceptibles de porter atteinte à la santé publique... » de manière générale et ne semble pas exclure les déchets radioactifs tandis que le projet parlementaire vise expressément les déchets radioactifs. De plus, il apparaît que, dans ce dernier cas, le projet parlementaire élargisse son champ d'application aux eaux intérieures de la RDC (il vise les eaux continentales, maritimes, fluviales et lacustres). Enfin, il faut préciser que le projet parlementaire traite à quatre reprises de l'interdiction de l'immersion en mer car il prévoit différents cas de figure. Cet aspect rend la compréhension des normes qu'il définit difficile d'accès.

Convention concernant la coopération halieutique entre les Etats Africains riverains de l'Océan Atlantique

Objectif :

Développer une utilisation rationnelle des ressources halieutiques dans le cadre d'une approche globale qui intègre toutes les composantes du secteur des pêches ainsi que de développer, coordonner et harmoniser les efforts des Parties et leurs capacités en vue de préserver, exploiter, mettre en valeur et commercialiser les ressources halieutiques.

Projet Ministériel	Projet Parlementaire
⇒ <i>Aucune disposition</i>	- Elaboration de la politique nationale de conservation et d'utilisation durable des ressources biologiques et halieutiques dans le cadre d'un processus participatif et mise en œuvre par le gouvernement (article 40). - Article 42 : *L'Etat veille à la conservation et à la gestion durable des ressources halieutiques afin d'en promouvoir l'exploitation optimale dans l'intérêt national. *Elaboration d'un plan directeur de développement de la pêche, dont les orientations sont intégrées dans la politique de

	développement national. *Renvoi à une loi sectorielle sur la pêche.
--	--

Remarques: Seul le projet parlementaire prévoit des dispositions sur l'utilisation des ressources halieutiques, notamment l'élaboration d'une politique nationale de conservation et d'utilisation durable des ressources biologiques et halieutiques ainsi que d'un plan directeur de développement de la pêche. Cependant, il n'est fait aucune mention de coopération internationale dans le domaine. La loi sectorielle sur la pêche prévue par le texte devrait préciser le cadre général fixé par le projet parlementaire.

Convention de Bâle concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination

Objectif :

Contrôler les mouvements transfrontières et l'élimination des déchets dangereux pour la santé humaine et l'environnement.

Projet Ministériel

- Tout déchet en provenance de l'étranger est présumé dangereux (article 114).
- Article 115 :
 - *Interdiction de tous actes relatifs à l'achat, à la vente, à l'importation, au transit, au dépôt ou au stockage de déchets dangereux.
 - *Le Ministre de l'Env. établit la liste des déchets visés.
- Sanctions pénales :

Projet Parlementaire

- Notion de gestion efficace et écologiquement rationnelle des déchets dangereux, réduction de la production des déchets dangereux, mesures de prévention de la pollution, utilisation de la technologie adéquate, compétence du 1^{er} Ministre pour fixer les catégories de déchets ainsi que leur modalités d'élimination (article 104).
- Le gouvernement peut interdire l'importation des déchets sur le territoire national s'il a des raisons de croire qu'ils n'y seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles (article 105).
- Interdiction de l'importation, du transit, du trafic illicite ou de

<p>*Toute personne qui importe, transporte, dépose, abandonne, jette ou élimine des déchets de quelque nature que ce soit en contrevenant aux dispositions de la loi est passible de sanctions pénales (art 144).</p> <p>*Toute personne qui importe des déchets dangereux en RDC est passible de sanctions pénales (article 145).</p>	<p>l'entreposage de déchets considérés comme dangereux (article 106, al 2).</p> <ul style="list-style-type: none">- Définition de trafic illicite et modalités d'élimination de déchets faisant l'objet d'un trafic illicite (articles 107 et 108). - Un régime de responsabilité civile est prévu (art 132). - Quiconque se livre au trafic illicite de déchets dangereux, de déchets radioactifs ou d'autres déchets en provenance de l'étranger ou facilite la commission de ces infractions est passible de sanctions pénales (art 138).
--	--

Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières

Objectif :

Interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux en provenance des Parties non contractantes.

Projet Ministériel

Projet Parlementaire

1) Interdiction de déverser des déchets dans la mer :

- Sont interdits le déversement, l'immersion et l'incinération dans les eaux maritimes des substances et matières susceptibles de porter atteinte à la santé publique et aux écosystèmes marins, de nuire aux activités maritimes, d'altérer la qualité des eaux maritimes et de dégrader les valeurs d'agrément de la mer et des zones côtières (art 51). Cependant, le Ministre de l'Env. peut, après enquête publique, autoriser le déversement, l'immersion ou l'incinération en mer sous certaines conditions (art 52 et 54).

- Notion de gestion efficace et écologiquement rationnelle des déchets dangereux, réduction de la production des déchets dangereux, mesures de prévention de la pollution, utilisation de la technologie adéquate, compétence du 1^{er} Ministre pour fixer les catégories de déchets ainsi que leur modalités d'élimination (article 104).

1) Interdiction de déverser des déchets dans la mer :

- Interdiction d'immerger des substances nocives susceptibles de mettre en danger la santé de l'homme, de nuire aux ressources

<p>- L'immersion, l'incinération ou l'élimination par quelque procédé que ce soit des déchets dans les eaux continentales ou maritimes sont interdites (art 104).</p> <p><u>2) Interdiction d'importer des déchets dangereux</u></p> <p>- Tout déchet en provenance de l'étranger est présumé dangereux (article 114).</p> <p>- Article 115 :</p> <p>*Interdiction de tous actes relatifs à l'achat, à la vente, à l'importation, au transit, au dépôt ou au stockage de déchets nucléaires ou autres déchets dangereux.</p> <p>*Le Ministre de l'Env. établit la liste des déchets visés.</p> <p>- Sanctions pénales :</p> <p>*Toute personne qui importe, transporte, dépose, abandonne, jette ou élimine des déchets de quelque nature que ce soit en contrevenant aux dispositions de la loi est passible de sanctions pénales (art 144).</p> <p>*Toute personne qui importe des déchets dangereux en RDC est passible de sanctions pénales (article 145).</p>	<p>biologiques, à la faune et la flore marines, de porter atteinte aux agréments ou de gêner toutes autres utilisations légitimes de la mer et des eaux territoriales (article 73, al 1).</p> <p>- Interdiction de toute immersion, toute incinération ou toute élimination en mer, dans les eaux territoriales et dans tout cours d'eau des déchets toxiques, dangereux ou radioactifs (article 73, al 2).</p> <p>- Interdiction de l'immersion, de l'incinération ou de l'élimination des déchets de quelque nature que ce soit dans les eaux continentales et/ou maritimes ou de leur enfouissement dans le sol (article 106, al 1).</p> <p>- Interdiction de l'immersion, de l'incinération ou de l'élimination des déchets radioactifs dans les eaux continentales, maritimes, fluviales et lacustres (article 110, al 1).</p> <p><u>2) Interdiction d'importer des déchets dangereux :</u></p> <p>- Interdiction de l'importation, du transit, du trafic illicite ou de l'entreposage de déchets considérés comme dangereux (article 106, al 2) et de déchets radioactifs (article 110, al 2).</p> <p>- Définition de trafic illicite et modalités d'élimination de déchets faisant l'objet d'un trafic illicite (articles 107 et 108).</p> <p>- Un régime de responsabilité civile est prévu (art 132).</p>
--	--

	<p>- Sanctions pénales :</p> <p>* pour quiconque se livre au trafic illicite des déchets dangereux, des déchets radioactifs ou d'autres déchets en provenance de l'étranger ou facilite la commission de ces infractions (art 138).</p> <p>* pour quiconque se livre à l'importation au transit, au stockage, à l'enfouissement, au déversement dans les eaux continentales et espaces maritimes de déchets dangereux en provenance de l'étranger (article 139).</p>
--	--

Remarques : Les deux textes organisent le régime juridique de l'importation de déchets dangereux en provenance de l'étranger, s'inspirant à la fois de la Convention de Bâle concernant le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et leur élimination et de la Convention de Bamako sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières.

Dans le projet ministériel, tout déchet en provenance de l'étranger est présumé dangereux. Le projet interdit l'importation de déchets nucléaires et autres déchets dangereux, c'est-à-dire provenant de l'étranger. Le Ministre de l'Env. fixe la liste des déchets visés par cette interdiction. On peut se demander si cette interdiction d'importation est également applicable aux déchets en provenance du continent africain. La prudence s'impose quant à des mesures d'interdiction absolue, qui doivent être lues en rapprochement avec les obligations conventionnelles qui s'imposent à la RDC. En effet, si elles sont conformes à la Convention de Bâle, qui reconnaît le droit pour toute Partie d'interdire des mouvements transfrontières sur son territoire, elles s'avèrent difficilement compatibles avec la Convention de Bamako. Cette dernière prohibe tout mouvement de déchets dangereux d'origine extra-africaine mais autorise et organise les mouvements transfrontières de déchets d'origine africaine sur le continent. Une mesure d'interdiction absolue peut poser un problème de réciprocité dans la mise en œuvre de la Convention de Bamako. De son côté, le projet parlementaire définit un déchet dangereux comme étant un déchet défini par le Premier Ministre en tant que tel et considéré comme dangereux pour la santé humaine ou l'environnement. On remarque que, contrairement au projet ministériel, aucun élément d'extranéité n'intervient dans la définition de « déchet dangereux ». Le projet parlementaire interdit l'importation de déchets considérés comme dangereux et de déchets radioactifs. Toutefois, il ne s'agit pas d'une interdiction absolue car elle est modérée par l'article 105 selon lequel

l'importation de déchets peut être interdite si le gouvernement a des raisons de croire qu'ils n'y seront pas gérés selon des méthodes écologiquement rationnelles (en accord avec la Convention de Bale).

Les deux projets ont été influencés par la Convention de Bamako car ils interdisent l'importation de déchets nucléaires (ces déchets ne figurent pas dans le champ d'application de la Convention de Bâle) ainsi que le déversement de déchets en mer. Toutefois, ces dispositions posent le même problème que celui évoqué dans le paragraphe ci-dessus quant à la réciprocité dans la mise en œuvre de la Convention de Bâle. Enfin, le projet parlementaire présente l'avantage d'aborder des questions fondamentales issues de la gestion des déchets, comme la question de la gestion efficace et écologiquement rationnelle, la problématique de la réduction de la production de déchets dangereux ou encore celle du trafic illicite.

Convention de Rotterdam sur la procédure de consentement préalable en connaissance de cause applicable à certains produits chimiques et pesticides dangereux qui font l'objet d'un commerce international

Objectif :

Encourager le partage des responsabilités et la coopération entre Parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre des dommages éventuels, et afin de contribuer à l'utilisation écologiquement rationnelle de ces produits en facilitant l'échange d'informations sur leurs caractéristiques, en instituant un processus national de prise de décision applicable à leur importation et à leur exportation et en assurant la communication de ces décisions aux Parties.

Projet Ministériel

Projet Parlementaire

- Article 92 :

* Tout producteur, importateur, exportateur, distributeur, détaillant ou utilisateur industriel et artisanal prend les mesures nécessaires pour prévenir les risques liés à la dissémination dans l'environnement des substances chimiques et des préparations potentiellement toxiques pour l'environnement ;

- Article 85 :

* Le Ministre de l'Env. prend des mesures appropriées pour lutter contre les effets nuisibles des produits chimiques et POP ;
* Le Premier Ministre fixe des normes national spécifiques en matière de qualité de l'environnement, d'émission et de rejets,

<p>* Obligation d'information.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Une liste de substances chimiques potentiellement toxiques pour l'homme ou l'environnement est établie par le Ministre de l'Env. et les Ministres concernés (article 93). - Le Ministre de l'Env. fixe a) l'interdiction totale, provisoire, ou partielle de production, d'importation, de mise sur le marché ou d'emploi pour certains usages, régénération, recyclage, élimination, stockage, transport, composition, étiquetage, emballage, dénomination commerciale et publicité, b) les prescriptions tendant à restreindre ou à réglementer les opérations mentionnées à l'alinéa a) (article 94). - Article 95 : <p>*Les agents habilités en matière de répression des fraudes et les agents assermentés des services compétents saisissent les substances chimiques, nocives et dangereuses fabriquées, importées, distribuées, utilisées ou mises en vente en infraction avec la loi.</p> <p>* Lorsque le danger le justifie, ces substances sont détruites ou neutralisées dans les meilleurs délais aux frais de l'auteur de l'infraction. Les entreprises industrielles peuvent être sollicitées pour apporter leur concours technique à l'élimination écologiquement rationnelle de ces substances.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Exclusion du champ d'application des médicaments à usage humain, des substances nucléaires et radioactives (article 96). 	<p>des procédés et méthodes de production, et des produits ;</p> <ul style="list-style-type: none"> * Désignation d'une autorité nationale spécifique. - L'importation de produits ou substances chimiques et des POP est subordonnée à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause de l'autorité nationale compétente (article 86). - Mise en place d'un processus national de prise de décision applicable à l'importation des POP, des produits ou substances chimiques et pesticides sur le territoire national (article 87). - Dispositions sur la réglementation des emballages et étiquetages (article 88). - Le 1^{er} Ministre établit la liste des produits concernés dont la fabrication ou l'importation est interdite et celle des produits strictement réglementés ainsi que leur utilisation (article 89, al 1). - Un régime de responsabilité civile est prévu (articles 131+132). - Article 140 : Sanctions pénales pour quiconque <p>*produit et utilise des produits ou substances chimiques et des POP interdits ;</p> <p>*importe en vue de l'utilisation ou de la vente des produits ou substances chimiques et des POP interdits ;</p> <p>*viole les mesures en place quant à l'emballage et l'étiquetage de ces produits.</p>
--	--

<p>- Toute personne qui produit, importe, utilise, met sur le marché ou élimine des substances chimiques toxiques en contrevenant à la présente loi est passible de sanction pénales (article 143).</p>	
---	--

Remarques: Les deux projets prennent des mesures pour interdire ou réglementer l'importation et l'usage de substances ou produits chimiques dangereux. Il est à noter que le projet parlementaire prévoit la mise en place d'un processus national de prise de décision applicable à l'importation des produits ou substances chimiques, pesticides et POP sur le territoire national. De plus, il soumet les produits en cause à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause. Quant au projet ministériel, il exclut de son champ d'application les médicaments à usage humain ainsi que les substances nucléaires et radioactives, comme la Convention de Rotterdam le prévoit.

Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

Objectif :

Protéger la santé humaine et l'environnement des polluants organiques persistants.

Projet Ministériel	Projet Parlementaire
<p>- Article 92 :</p> <p>* Tout producteur, importateur, exportateur, distributeur, détaillant ou utilisateur industriel et artisanal prend les mesures nécessaires pour prévenir les risques liés à la dissémination dans l'environnement des substances chimiques et des préparations potentiellement toxiques pour l'environnement ;</p> <p>* Obligation d'information.</p> <p>- Une liste de substances chimiques potentiellement toxiques pour l'homme ou l'environnement est établie par le Ministre de l'Env. et les Ministres concernés (article 93).</p> <p>- Le Ministre de l'Env. fixe a) l'interdiction totale, provisoire, ou partielle de production, d'importation, de mise sur le marché ou d'emploi pour certains usages, régénération, recyclage,</p>	<p><u>1) Ce projet fixe des normes générales s'appliquant à toutes les substances toxiques ou dangereuses, dont les POP :</u></p> <p>- Article 85 :</p> <p>* Le Ministre de l'Env. prend des mesures appropriées pour lutter contre les effets nuisibles des POP ;</p> <p>* Le Premier Ministre fixe des normes nationales spécifiques en matière de qualité de l'environnement, d'émission et de rejets, des procédés et méthodes de production, et des produits ;</p> <p>* Désignation d'une autorité nationale spécifique.</p> <p>- L'importation de POP est subordonnée à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause donnée par</p>

<p>élimination, stockage, transport, composition, étiquetage, emballage, dénomination commerciale et publicité, b) les prescriptions tendant à restreindre ou à régler les opérations mentionnées à l'alinéa a) (article 94).</p> <p>- Article 95 :</p> <p>*Les agents habilités en matière de répression des fraudes et les agents assermentés des services compétents saisissent les substances chimiques, nocives et dangereuses fabriquées, importées, distribuées, utilisées ou mises en vente en infraction avec la loi.</p> <p>* Lorsque le danger le justifie, ces substances sont détruites ou neutralisées dans les meilleurs délais aux frais de l'auteur de l'infraction. Les entreprises industrielles peuvent être sollicitées pour apporter leur concours technique à l'élimination écologiquement rationnelle de ces substances.</p> <p>- Exclusion du champ d'application des médicaments à usage humain, des substances nucléaires et radioactives (article 96).</p> <p>- Toute personne qui produit, importe, utilise, met sur le marché ou élimine des substances chimiques toxiques en contrevenant à la présente loi est passible de sanction pénales (article 143).</p>	<p>l'autorité nationale compétente (article 86, al 1).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Processus national de prise de décision applicable à l'importation des POP (article 87). - Dispositions sur l'emballage et l'étiquetage des POP (art 88). <p><u>2) Ce projet consacre également des normes spécifiques s'appliquant aux POP (articles 90 à 92) :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Compétence du Ministre de l'Env. pour assurer la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les POP. - Mise en place d'un processus national de prise de décision applicable à l'importation et l'exportation des POP. - Réalisation d'un inventaire des POP. - Liste des catégories de POP dont l'importation est interdite ou soumise à certaines modalités. - Un régime de responsabilité civile est prévu (articles 131+132). - Article 140 : Sanctions pénales pour quiconque <ul style="list-style-type: none"> *produit et utilise des produits ou substances chimiques et des POP interdits ; *importe en vue de l'utilisation ou de la vente des produits ou substances chimiques et des POP interdits ; *viole les mesures en place quant à l'emballage et l'étiquetage
--	--

	de ces produits.
--	------------------

Remarques: Le projet parlementaire prévoit un régime spécifique concernant les polluants organiques persistants alors que le projet ministériel fixe un régime de prévention des risques causés par les substances toxiques ou dangereuses de manière générale. Les deux projets prévoient des mesures d'interdiction ou de réglementation des importations de POP ou de substances toxiques ou dangereuses, respectant ainsi une des obligations majeures de la Convention. Il faut également retenir que le projet parlementaire subordonne l'importation des POP à la procédure de consentement préalable en connaissance de cause et met en place un processus national de prise de décision applicable à l'importation et l'exportation des POP.

Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone

-

Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone

Objectif :

Protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets néfastes résultant ou susceptibles de résulter des activités humaines qui modifient ou sont susceptibles de modifier la couche d'ozone.

Projet Ministériel

Projet Parlementaire

- Le Ministre de l'Environnement fixe par arrêté l'interdiction d'importation, de fabrication, d'utilisation, de vente de substances qui appauvrissent la couche d'ozone ou d'équipements en contenant et en réglemente l'élimination et le recyclage (article 41).

- Le 1^{er} Ministre établit la liste des substances chimiques qui appauvrissent la couche d'ozone et dont l'importation est soit interdite, soit soumise à des mesures strictes de contrôle lors de leur utilisation (article 89, al 2).

Remarques : Chacun des deux projets contient un article réglementant les substances appauvrissant la couche d'ozone. Le projet ministériel met en place un régime plus protecteur de l'environnement. En effet, il prévoit l'interdiction absolue d'importation, de fabrication, d'utilisation et de vente de ces substances ainsi que la réglementation de leur élimination et recyclage. Le projet parlementaire ne prévoit pas d'interdiction absolue d'importation de ces substances, étant donné qu'il prévoit la réglementation de leur utilisation également.

Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

-

Protocole de Kyoto à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

Objectif :

Stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique.

Projet Ministériel

Projet Parlementaire

- Toutes les alternatives sont considérées pour éviter les effets irréversibles sur le climat (article 11).
- Mise en place de programmes ou de politiques de coopération internationale dans le domaine des changements climatiques dans le cadre des accords internationaux (article 17).

- Article 29 :
*Développement de la formation et de la recherche scientifique et technologique.
*L'Etat finance le développement de la recherche scientifique et technologique et encourage les progrès scientifiques en matière d'utilisation des énergies renouvelables et des données

	<p>climatiques.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Utilisation rationnelle de l'énergie (article 66, al 1). - Les mesures à prendre de lutte contre la pollution de l'air contribuent à la réduction des gaz à effet de serre ou à limiter les émissions susceptibles d'incommoder la population, de nuire à la santé humaine ou de porter atteinte à l'environnement (article 66, alinéa 2). - L'Etat met en œuvre des mesures incitatives économiques et fiscales en vue de soutenir les entreprises industrielles qui importent des équipements et technologies moins polluants ou permettant d'éliminer, dans leur processus de fabrication ou dans leurs produits, les gaz à effet de serre (article 128, alinéa 2) .
--	---

Remarques : La lutte contre le réchauffement climatique ainsi que l'adaptation aux changements du climat ne semblent pas figurer au sein des priorités d'action des deux projets en matière de protection de l'environnement. Certes, la RDC, en tant que pays en voie de développement, n'a pas à respecter des objectifs chiffrés de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, elle est quand même Etat Partie à la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques et du Protocole de Kyoto et a des obligations à respecter à ce titre. Le projet final devrait contenir des références à la mise en œuvre des objectifs, mécanismes ou/et obligations figurant au sein de la Convention et du Protocole, comme, par exemple, le mécanisme de développement propre qui constitue une opportunité pour la République Démocratique du Congo de parvenir à se développer de manière durable, tout en évitant le rejet de GES dans l'atmosphère. De plus, la République Démocratique du Congo est un pays vulnérable face aux effets du réchauffement climatique, qui vont avoir des impacts plus conséquents en Afrique, notamment en terme de sécheresse, de désertification et de perte de la biodiversité. Elle devrait donc prendre en compte cette réalité dans le projet de loi-cadre en prévoyant l'intervention de mesures nationales d'adaptation aux changements climatiques.

Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et /ou la désertification, en particulier en Afrique

Objectif :

Lutter contre la désertification et d'atténuer les effets de la sécheresse dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, grâce à des mesures efficaces à tous les niveaux, appuyées par des arrangements internationaux de coopération et de partenariat, dans le cadre d'une approche intégrée compatible avec le programme Action 21, en vue de contribuer à l'instauration d'un développement durable dans les zones touchées.

Projet Ministériel	Projet Parlementaire
<ul style="list-style-type: none"> - Implication de l'Etat, des acteurs publiques étatiques et locaux et de tout autre acteur public ou privé dans la protection des sol et sous-sol et de leurs « richesses » (article 42). - Compétences du Ministre de l'Environnement en matière d'encadrement des pesticides (article 43). - Toute personne qui pollue, dégrade les sols ou les sous-sols en contrevenant aux dispositions de la loi est passible de sanctions pénales (article 148). 	<ul style="list-style-type: none"> - Article 30 : <ul style="list-style-type: none"> *Mesures appropriées pour prévenir la dégradation des terres *Adoption de stratégies intégrées de conservation et de gestion durables des ressources en terres par l'Etat et les provinces. - Article 31 : <ul style="list-style-type: none"> *Implication de toutes les parties prenantes intéressées dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'utilisation des terres

	<p>et de mesures de conservation et d'amélioration des sols.</p> <p>*Implication de toutes les parties prenantes intéressées dans l'élaboration d'une politique de gestion foncière mettant en œuvre les principes de la présente loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Action préventive : définition de mesures préventives pour empêcher l'érosion et la dégradation des sols lors de travaux (article 32). - Responsabilité des acteurs publics et privés dans la prévention de la pollution et de la dégradation des sols (article 76). - Encadrement des pratiques agricoles et des réformes agraires/encadrement des pesticides (article 76). - Implication des acteurs publics étatiques et locaux ainsi que des acteurs privés dans la planification et la mise en œuvre de mesures d'atténuation et de réhabilitation de sites dégradés ou pollués (articles 76 et 77). - Quiconque exerce une activité ou réalise des travaux ou ouvrages en violation des disposition du plan d'utilisation des terres est passible de sanctions pénales (article 144) .
--	---

Remarques: Les deux projets contiennent des dispositions qui respectent certaines obligations découlant de la Convention internationale sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et /ou la désertification, en particulier en Afrique, même si le projet parlementaire est plus complet en la matière. En effet, ce dernier prévoit tout un ensemble

de mesures de planification et de gestion des sols (stratégies de conservation, plans d'utilisation des terres, mesures de conservation et d'amélioration des sols...). De plus, il implique la participation des populations et des collectivités locales à la prise de décision concernant la conception et l'exécution des programmes de lutte contre la dégradation des sols. Il encadre également l'usage des pesticides. Ces mesures font écho aux obligations définies par la Convention. Toutefois, le projet parlementaire ne donne pas assez de précision quant au contenu de ces documents stratégiques qu'il prévoit. En outre, il ne renvoie pas non plus à une législation sectorielle dans ce domaine.