



Revue du cadre juridique propice à la gestion des tourbières en République Démocratique du Congo



Mars 2021



SWAMP

Sustainable Wetlands Adaptation and Mitigation Program

Ont contribué à ce rapport

Afin de répondre à un besoin exprimé par le Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD) à travers l'Unité de Gestion des Tourbières, l'ONG congolaise Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité (CODELT) a été recrutée par le Programme d'Adaptation et de Mitigation des Zones Humides (SWAMP) de l'USAID, à travers les Programmes Internationaux du Service Forestier des États-Unis (USFS), un des partenaires techniques de mise en œuvre du SWAMP, pour mener une analyse des politiques et des textes juridiques pouvant influencer la gestion des tourbières de la République Démocratique du Congo. Cette étude était réalisée entre Octobre et Décembre 2020.

Principaux contacts

Jean-Jacques Bambuta

Coordonnateur de l'Unité de Gestion des Tourbières
Ministère de l'Environnement et Développement Durable
République Démocratique du Congo
jjbambuta@yahoo.fr

Olivia Freeman

Responsable du programme SWAMP en Afrique
U.S. Forest Service International Programs
olivia.freeman@fs-ip.us

Photo de couverture : Échantillon de tourbe extrait à Mbandaka.
Eva McNamara, U.S. Forest Service International Programs

Ce rapport a été établi grâce au soutien du peuple américain, à travers l'Agence américaine pour le développement international (USAID). Le contenu est de la seule responsabilité des Programmes internationaux du Service forestier des États-Unis et ne reflète pas nécessairement le point de vue de l'agence USAID ni celui du gouvernement des États-Unis.

Table des matières

Résumé.....	4
Introduction	6
Accords et cadres internationaux.....	8
Convention de Ramsar	9
Initiatives régionales spécifiques.....	11
Projets.....	13
Projet de l'Initiative Mondiale pour les Tourbières.....	13
CongoPeat.....	13
Projet « Protéger la biodiversité, le carbone et les réserves d'eau dans les tourbières du Bassin du Congo ».....	13
Projet CHILD.....	13
Texte juridique national relatif à l'utilisation, la gestion et la protection des tourbières en RDC.....	14
Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau.....	14
Loi n° 011/202 du 29 août 2002 portant code forestier.....	15
Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature.....	16
Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 sur les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement.....	16
Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme.....	17
Discussion et recommandations.....	18
Adaptation des textes et documents juridiques existants	18
Convention de Ramsar	20
Stratégie Nationale des Tourbières	21
Conclusion.....	22
Documentation citée	23
Annexes.....	25
Annexe 1 : Résumé des lois nationales de la RDC relatives aux tourbières.....	25
Annexe 2 : Rôles et responsabilités de la Cellule de gestion des tourbières de la RDC ...	30
Annexe 3 : Rôles et responsabilités des institutions de la RDC	31
Annexe 4 : Méthodologie de cet examen juridique.....	34

Résumé

Les tourbières de la Cuvette centrale du bassin du Congo sont une ressource naturelle extrêmement riche, fournissant une multitude de services écosystémiques aux niveaux local, régional et mondial, notamment le stockage du carbone dans leurs sols riches en tourbe. Jusqu'à présent, ces zones sont restées relativement intactes. Cependant plusieurs menaces potentielles sont susceptibles d'inverser la tendance. En raison de l'importance que revêtent ces zones, il paraît primordial de leur garantir une protection juridique adéquate et des dispositions particulières en vue de leur utilisation et gestion durable.

Actuellement, il n'existe aucune stratégie, politique ou législation spécifique aux questions relatives aux tourbières en République Démocratique du Congo (RDC). Pour pallier ce manque, et dans le cadre du renforcement de la conservation et de la gestion durable de cet écosystème, une revue des textes juridiques internationaux et nationaux a été réalisée, mettant en exergue les principaux textes de lois existants qui sont susceptibles de s'appliquer aux tourbières. Cette revue est assortie des recommandations pour le renforcement de la législation existante et le développement d'une Stratégie Nationale des Tourbières. L'élaboration d'une Stratégie Nationale des Tourbières est une priorité de la RDC. Elle sera fondée sur les résultats d'études multisectorielles, dont la présente étude, et de consultations menées aux niveaux national et provincial.

De cette étude les recommandations ci-après ont été formulées :

1. Adopter une définition nationale claire de la tourbière ;
2. Réviser la définition actuelle de la zone humide dans la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, de manière à indiquer explicitement que les tourbières constituent un type de zones humides, en conformité avec la définition globale des zones humides de la Convention de Ramsar ;
3. Définir clairement les principes de protection juridique et des protocoles pour le chevauchement d'usages des terres en zones de tourbières dans la Stratégie Nationale des Tourbières et/ou les inclure dans la réforme en cours de l'aménagement du territoire ;
4. Adopter des dispositions claires de protection des tourbières dans la révision envisagée du Code forestier, en capitalisant sur le Programme de Gestion Durable des Forêts (PGDF) et le nouveau plan d'investissement REDD+ de la RDC pour 2021-2030, dans le cadre de la Stratégie-Cadre Nationale REDD+, appuyés par CAFI, avec pour objectif de considérer la valeur élevée des forêts de tourbières dans la séquestration du carbone et la fourniture d'autres services écosystémiques d'importance majeure ;
5. Prévoir, à travers la Stratégie Nationale des Tourbières, des systèmes de protections clairs pour les tourbières, en capitalisant sur certaines réformes législatives, dont celles de la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau ; la loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature ; et la Convention de Ramsar ;
6. Prévoir des dispositions spécifiques pour la prise en compte de la tenure foncière coutumière des communautés locales vivant dans et autour des tourbières ;
7. Établir des dispositions et des mécanismes institutionnels clairs de collaboration entre les niveaux local, provincial et national, pour faciliter la conservation, la gestion durable et le suivi des zones des tourbières entre les niveaux local, provincial et national ;
8. A travers la Stratégie Nationale des Tourbières, clarifier et mettre en œuvre, dans la mesure du possible, les engagements pris par le biais des conventions et initiatives internationales en faveur de la protection et de la gestion durable des tourbières, dont la Convention de Ramsar ;
9. Investir dans le renforcement des capacités et de l'expertise nationales, aussi bien sur le plan institutionnel que sur plan technique, relativement à la gestion durable des tourbières ;
10. Mettre à contribution l'intérêt actuel pour les tourbières du bassin du Congo en vue de faire avancer le programme et les priorités actuels du gouvernement de la RDC en matière de valorisation et de protection des tourbières ;
11. Définir un plan de Communication, Information et Éducation en connexion avec le programme de renforcement des capacités nationales sur les tourbières ;
12. Assurer une meilleure connexion entre la Stratégie Nationale des Tourbières et les différentes initiatives internationales, sous régionales et nationales, en rapport avec la gestion et la valorisation des tourbières. ;

13. Mener des consultations préliminaires à l'élaboration de la Stratégie Nationale des Tourbières, afin d'aborder la nature multisectorielle de la gestion des tourbières, en tenant en compte les considérations juridiques ;
14. Renforcer les capacités de l'Agence Congolaise de l'Environnement, en facilitant l'achèvement du manuel des opérations et des procédures et en créant des antennes provinciales dans les zones des tourbières.

Introduction

Les tourbières de la Cuvette Centrale qui s'étendent entre la République du Congo et la République Démocratique du Congo (RDC) (Figure 1) constituent le plus grand complexe de tourbières tropicales au monde, dont la superficie est estimée à 145 500 km² (Dargie et al. 2017). Les sols tourbeux sont riches en matière organique qui s'est accumulée pendant des milliers d'années à différents stades de décomposition. Les forêts de tourbe sont inondées d'eau pendant au moins une partie de l'année, ce qui contribue à faciliter la décomposition anaérobie, définie par l'absence d'oxygène, permettant l'accumulation de la matière organique partiellement décomposée. Ce processus donne naissance à des forêts de tourbe ou à des tourbières riches en carbone en raison de l'accumulation de la matière organique dans le sol tourbeux. La profondeur de la tourbe peut varier, et peut être de plusieurs mètres, la profondeur et le volume spécifiques déterminant la quantité de carbone stockée dans le sol tourbeux. On estime que la Cuvette Centrale stocke plus de 30 Gigatonnes de carbone (Dargie et al. 2017), ce qui équivaut approximativement à la quantité de carbone stockée dans toute la biomasse aérienne de la forêt du Bassin du Congo (Verhegghen et al. 2012 ; Saatchi et al. 2011), faisant des tourbières de la Cuvette Centrale un important puits de carbone à la fois au niveau régional et mondial.

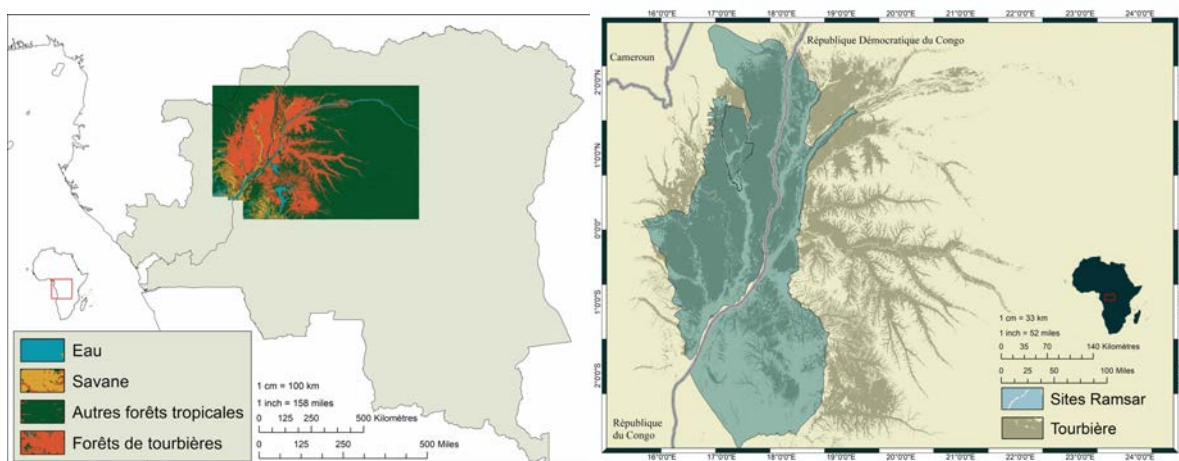


Figure 1 : Gauche : Carte des tourbières de la Cuvette Centrale couvrant la République du Congo et la RDC, carte superposée de Dargie et al. 2017. A droite : Site transfrontalier Ramsar superposé sur la zone des tourbières de la Cuvette Centrale, d'après Dargie et al. 2019.

Les tourbières fournissent des services écosystémiques supplémentaires, notamment le cycle hydrologique et nutritif, la fourniture d'eau propre et un habitat important pour la flore et la faune uniques et diversifiées. Les forêts de tourbières de la Cuvette Centrale (Convention de Ramsar 2021a) abritent des éléphants de forêt africains, des buffles, des léopards, des chimpanzés, des gorilles des plaines occidentales et des bonobos endémiques. Ces zones sont également importantes pour les espèces d'oiseaux aquatiques, bien que l'on en sache moins sur la flore, les oiseaux, les poissons et les populations d'insectes. De nombreuses communautés vivant dans et autour des tourbières dépendent des ressources provenant de ces zones pour leur subsistance. En même temps, les écosystèmes des tourbières sont très sensibles aux perturbations. Une fois perturbés par la dégradation ou le drainage, il est à la fois difficile et coûteux de restaurer ces écosystèmes. La perturbation de ces zones riches en carbone entraîne l'émission de grandes quantités de gaz à effet de serre, contribuant ainsi au réchauffement climatique ; ce qui occasionne un impact négatif sur la régulation du climat. Les perturbations peuvent également exacerber les effets négatifs d'événements tels que les incendies ou les phénomènes hydrologiques extrêmes.

À ce jour, les tourbières de la Cuvette Centrale sont restées relativement intactes, en grande partie en raison de leur accès restreint et de leur éloignement. Néanmoins, il existe plusieurs pressions géopolitiques et locales potentielles qui menacent de perturber ces écosystèmes très sensibles (Dargie et al. 2019). Il s'agit notamment des concessions forestières et agricoles industrielles existantes et potentielles, de l'exploitation minière et de la prospection d'hydrocarbures, en plus des impacts inconnus résultant du changement climatique et du développement de méga projets hydroélectriques prévus. Le zonage actuel de la région de la Cuvette Centrale comprend plusieurs utilisations des terres qui se chevauchent et sont conflictuelles, notamment des blocs d'hydrocarbures, des concessions forestières et agricoles industrielles, des zones protégées et des sites Ramsar de zones humides

d'importance internationale (Dargie et al. 2019 ; Atlas forestier de la République Démocratique du Congo ; Atlas forestier de la République du Congo). Ces menaces potentielles peuvent être aggravées, par exemple, si des routes sont construites, cela augmente l'accessibilité, ce qui pourrait accélérer l'augmentation des activités incompatibles avec la conservation de ces écosystèmes fragiles.

En général, on connaît encore peu de choses sur ces zones de tourbières. Des études récentes ont fourni la base de la compréhension actuelle de l'étendue, de la formation et du stockage du carbone des tourbières (Dargie et al. 2017 ; Davenport et al. 2020 ; Bocko et al. 2017), mais des recherches supplémentaires sont justifiées pour accroître la base de connaissances afin de faciliter la gestion durable de ces zones. Les études supplémentaires nécessaires comprennent, entre autres : des estimations affinées de l'étendue, de la caractérisation et du stockage du carbone des tourbières ; l'inventaire et la documentation de la biodiversité et de la richesse des espèces ; la modélisation du climat et du cycle hydrologique ; la compréhension de la manière dont les communautés locales utilisent ces écosystèmes, interagissent avec eux et les valorisent ; la mise en place de systèmes de surveillance pour suivre les changements dans les tourbières et leur étendue ; une évaluation et une identification plus poussées des menaces potentielles de dégradation et de drainage et de leurs impacts ; la documentation du rôle et de l'utilisation du feu dans le paysage ; et l'exploration des mesures incitatives pour la protection et l'utilisation durable des tourbières.

Pour une gestion et une utilisation durable des zones de tourbières, il est important de disposer également d'un cadre politique solide et de dispositions institutionnelles qui mettent en place des protections juridiques et des lignes directrices appropriées pour leur protection et utilisation durable. L'absence de telles dispositions claires dans cette zone des tourbières de la Cuvette Centrale peut entraîner des chevauchements et des conflits dans l'utilisation des terres, comme on l'observe actuellement. En 2017, en effet, les gouvernements de la RDC et de la République du Congo ont convenu de collaborer à la gestion de trois sites Ramsar, zones humides d'importance internationale, qui s'étendent sur la région de la Cuvette Centrale dans les deux pays, faisant du complexe transfrontalier Lac Télé - Grands Affluents - Lac Tumba le plus grand site Ramsar¹ transfrontalier au monde (Figure 1). En 2018, la RDC, la République du Congo et l'Indonésie ont signé la Déclaration de Brazzaville indiquant les engagements des gouvernements des trois pays en matière de gestion durable et de conservation des tourbières. Bien que ces deux initiatives et d'autres efforts de collaboration constituent des étapes initiales appréciables, ni la RDC ni la République du Congo ne disposent actuellement d'une définition officielle des tourbières ni de politiques ou de dispositions nationales spécifiques pour la préservation des tourbières.

Néanmoins, couvrant plus de deux-tiers de l'ensemble des tourbières de la Cuvette Centrale, la RDC s'est lancée sur la piste de la formulation d'une Stratégie Nationale des Tourbières. En décembre 2020, le Ministre de l'Environnement et Développement Durable a présenté la vision nationale sur les tourbières qui se résume en « protéger les tourbières pour le peuple et la nature ». Dès lors, cette vision constitue une balise pour l'élaboration de la Stratégie Nationale des Tourbières. Celle-ci devra s'appuyer sur les études multisectorielles ainsi que les consultations des parties prenantes, tant au niveau national que provincial et local. Si les tourbières de la RDC fournissent à la planète des services écosystémiques incommensurables, elles sont avant tout des zones de production des moyens de subsistance pour les communautés locales et les peuples autochtones. Pour la prise en charge institutionnelle des tourbières, le Gouvernement a créé en 2017 l'Unité de Gestion des Tourbières au sein du Ministère de l'Environnement et Développement Durable. C'est cette structure qui anime la dynamique d'actions nationales en faveur de la préservation des tourbières, y compris l'élaboration d'une Stratégie Nationale des Tourbières (voir annexe I).

Pour soutenir cet effort, ce rapport résume le cadre juridique international et national actuel en ce qui concerne la gestion et l'utilisation durables des tourbières dans le pays. Ses conclusions et recommandations peuvent être utilisées comme une ressource clé pour guider l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie Nationale des Tourbières. C'est dans ce contexte qu'un examen des textes juridiques nationaux et internationaux et des rapports connexes a été réalisé par l'Organisation

¹Ramsar est la Convention internationale sur les zones humides, un « ...traité intergouvernemental qui sert de cadre à la conservation et à l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs ressources. »

<https://www.ramsar.org/fr/a-propos-de-la-convention-sur-les-zones-humides> Consulté en janvier 2021

congolaise *Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité* (CODELT), avec le soutien du programme d'adaptation et d'atténuation des effets des zones humides durables (SWAMP) de l'USAID, dans le cadre du programme d'assistance technique du Service International des Forêts des États-Unis au gouvernement de la RDC². Le présent texte présente les résultats de cette étude : (1) le résumé des dispositions juridiques et (2) les lacunes et les recommandations visant à renforcer le cadre juridique propice à la gestion durable des tourbières en RDC.

Accords et cadres internationaux

La principale convention internationale sur les zones humides est la Convention de Ramsar de 1971. D'autres accords internationaux, bien qu'ils ne portent pas spécifiquement sur les tourbières, ont une pertinence pour l'importance écologique et la gestion des tourbières. Il s'agit notamment, mais pas exclusivement, des accords suivants :

Organisme/cadre/événement international	Accord/Plan/Document/Texte
La Convention des Nations unies sur la diversité biologique (CDB)	Plan stratégique 2011-2020 et Objectifs d'Aichi
Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC)	Accord de Paris sur le changement climatique Programme REDD+ UTCATF (utilisation des terres, changement d'affectation des terres et foresterie)
Programme de développement durable à l'horizon 2030	Objectifs de développement durable
Congrès mondial de la nature de l'UICN 2016	Résolution 046 : Assurer l'avenir des tourbières du monde entier
Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES)	Vision stratégique de la CITES 2008-2020
Décennie des Nations unies pour la restauration des écosystèmes	Importance de la restauration des zones humides
Assemblée des Nations unies pour l'environnement (UNEA) 4	UNEP/EA.4/RES.16 : Résolution pour la conservation et la gestion durable des tourbières
Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes	30(g) Promouvoir l'intégration de l'évaluation, de la cartographie et de la gestion des risques de catastrophes dans la planification et la gestion du développement rural, notamment en ce qui concerne les montagnes, les rivières, les plaines d'inondation côtières, les zones sèches, les zones humides et toutes les autres zones sujettes à la sécheresse et aux inondations, y compris par l'identification de zones sûres pour les établissements humains, tout en préservant les fonctions des écosystèmes qui contribuent à réduire les risques

² Voir l'annexe 3 pour la méthodologie complète

En RDC, le Direction de Développement Durable (DDD) au sein du Ministère de l'Environnement et de Développement Durable (MEDD) est chargée de coordonner les interventions nationales en matière principalement de climat et biodiversité. Elle assure aussi le suivi des engagements du pays dans le cadre des accords internationaux et des engagements relatifs à l'environnement. Tel est le cas de la Contribution Nationale Déterminée (CDN), découlant de l'Accord de Paris. L'Unité de Gestion des Tourbières est également une structure interne de la DDD ; ce qui permet de coordonner et d'établir des liens directs entre les tourbières et les dispositions internationales, dont la RDC fait partie.

Il existe également plusieurs initiatives régionales et spécifiques aux tourbières qui ont été récemment lancées et/ou signées. Il s'agit notamment de l'Initiative Mondiale pour les Tourbières, de la Déclaration de Brazzaville et du Centre International pour les Tourbières Tropicales. L'accent est mis ici sur la Convention de Ramsar et ces initiatives régionales spécifiques, dont les résumés sont présentés dans les sections suivantes.

Convention de Ramsar

La Convention de Ramsar est un traité intergouvernemental, la première convention internationale moderne sur l'environnement, dont la mission est « la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides par des actions locales, régionales et nationales et par la coopération internationale, en tant que contribution à la réalisation du développement durable dans le monde entier » (Convention de Ramsar 2021b). Actuellement, 171 pays sont parties contractantes à la convention qui abrite 2 414 sites Ramsar, constituant plus de 250 millions d'hectares de zones humides d'importance internationale (Convention de Ramsar 2019 ; Convention de Ramsar 2021c). La RDC a adhéré à la convention en 1996 et possède quatre sites Ramsar désignés couvrant près de 12 millions d'hectares. Il s'agit du Bassin de la Lufira, de Ngiri-Tumba-Mai Ndombe, du Parc national des Mangroves et du Parc national des Virunga (Convention de Ramsar 2021a). Le site de Ngiri-Tumba-Mai Ndombe, qui couvre plus de 6,5 millions d'hectares, est situé dans la Cuvette centrale et fait environ deux fois la taille de la Belgique ou de l'État du Maryland. Ce site fait partie du complexe transfrontalier Lac Télé - Grands Affluents - Lac Tumba (figure 1).

Dans le cadre de la Convention de Ramsar, les parties contractantes ont quatre obligations majeures qui comprennent l'inscription d'au moins un site Ramsar, la facilitation de l'utilisation rationnelle de ces sites qui incluent des considérations de conservation et de gestion durable dans la planification nationale, la création de réserves et la fourniture de formation, et l'engagement dans la coopération internationale (Convention de Ramsar 2016). La Convention a élaboré plusieurs lignes directrices et documents de référence pour aider les parties contractantes à remplir ces obligations. Des responsabilités supplémentaires ont été définies dans diverses recommandations et résolutions.

La Convention de Ramsar a identifié cinq principaux types de zones humides naturelles, à savoir les zones marines (côtières), estuariennes (deltas, marais à marée, vasières, mangroves), lacustres (lacs), riveraines (rivières et ruisseaux) et palustres (marais, marécages et tourbières) (Convention de Ramsar 2016). Les tourbières appartiennent à cette dernière catégorie et représentent la moitié des zones humides dans le monde. Reconnaisant le rôle écologique important des tourbières, Ramsar a adopté plusieurs recommandations, résolutions et lignes directrices spécifiques aux tourbières, résumées dans le tableau 1.³

Tableau 1. Résumé des événements/résultats Ramsar spécifiques aux zones humides.

Année	Année Événement/Résultat
1996	6e Session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention sur les zones humides, Brisbane, Australie : <i>Recommandation 6.1 : Conservation des tourbières</i>

³Voir aussi : <https://www.ramsar.org/fr/themes/les-tourbi%C3%A8res>

1999	7e Session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention sur les zones humides, San José, Costa Rica : <i>Recommandation 7.1 : Un Plan d'action mondial pour l'utilisation rationnelle et la gestion des tourbières</i>
2002	7e Session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention sur les zones humides, Valence, Espagne : <i>Résolution VIII.17 : Lignes directrices relatives à une action mondiale pour les tourbières</i> <i>Résolution VIII.11 : Orientations complémentaires pour identifier et inscrire des zones humides d'importance internationale appartenant à des types de zones humides sous-représentés</i>
2015	Déclaration conjointe du Conseil nordique sur la protection des tourbières 12e session de la Conférence des parties contractantes à la Convention sur les zones humides, Punta del Este, Uruguay : <i>Résolution XII.11 Les tourbières, les changements climatiques et l'utilisation rationnelle : Implications pour la Convention de Ramsar</i>
2016	Atelier international sur la conservation et l'utilisation rationnelle des tourbières dans le contexte du changement climatique <i>30 bonnes raisons de sauvegarder les tourbières !</i>
2018	13e Session de la Conférence des Parties contractantes à la Convention sur les zones humides, Dubaï, Émirats arabes unis : <i>Résolution XIII.12 : Orientations en matière d'identification de tourbières comme zones humides d'importance internationale (Sites Ramsar) pour la régulation des changements climatiques mondiaux, comme argument additionnel aux critères Ramsar existants</i> <i>Résolution XIII.13 : Restauration de tourbières dégradées pour atténuer les changements climatiques et s'adapter à ces changements, améliorer la biodiversité et réduire les risques de catastrophe</i>
2019	Atelier international : Explorer les synergies pour les tourbières - Détecter et renforcer l'importance mondiale des tourbières dans la réalisation des objectifs de développement durable

Bien que les Parties contractantes à la Convention de Ramsar aient des obligations spécifiques comme indiqué ci-dessus, la Convention « ... n'est pas un régime réglementaire et n'a pas de sanctions punitives pour les violations ou les manquements aux engagements du traité - néanmoins, ses termes constituent un traité solennel et sont contraignants en droit international dans ce sens » (Convention de Ramsar 2016).

En général, il est fortement recommandé aux Parties contractantes de remplir leurs obligations envers la Convention et de prévoir des dispositions juridiques et de planification spécifique pour les zones humides. Dans le cadre de la recommandation 4.4. (1987), les Parties contractantes sont invitées à « ... revoir leurs mécanismes juridiques pour s'assurer que les lois et institutions nationales, provinciales et locales qui ont un impact sur la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et de leurs produits ne sont pas en conflit les unes avec les autres et ne laissent pas de lacunes ». Pour soutenir cette démarche, la Convention a publié des lignes directrices pour l'examen des lois et des institutions, qui comprennent :

Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides (adoptées par la Résolution VII.7 ; Manuel 3)

Ces lignes directrices préconisent trois principaux volets :

1. Établir une base de références sur les mesures juridiques et institutionnelles pertinentes. Il s'agit ici de créer une collection ou base de références complète sur les lois et les mesures institutionnelles du pays, en rapport avec les zones humides. Le contenu de la base de références dépendra des circonstances nationales.
2. Évaluer la base de références. Il s'agit d'évaluer l'efficacité des mesures juridiques et institutionnelles existantes, relatives aux zones humides, pour promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides et analyser comment les mesures juridiques et institutionnelles sectorielles touchent directement ou indirectement les zones humides.
3. Recommander les changements nécessaires pour appuyer la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides. Il s'agit : 1) d'abroger les mesures juridiques et institutionnelles qui favorisent la perte des zones humides ; 2) d'appliquer plus efficacement les mesures existantes ; et 3) de fixer un ordre de priorité pour les domaines où les lois et institutions doivent être améliorées.

Lignes directrices pour l'élaboration et l'application de politiques nationales pour les zones humides (Résolution VII.6, 1999 ; Manuel 2)

Dans le cadre de l'utilisation rationnelle des zones humides, y compris les tourbières, au niveau des États, la Convention appelle les États à développer une : « une Politique nationale pour les zones humides ou des instruments équivalents pleinement en place parallèlement à d'autres processus stratégiques et de planification par toutes les Parties et intégrés à ceux-ci, notamment des stratégies d'éradication de la pauvreté, des plans de gestion et d'utilisation rationnelle de l'eau, des plans de gestion des ressources côtières et marines, des programmes forestiers nationaux, des stratégies nationales de développement durable et des politiques ou mesures nationales sur l'agriculture » (Convention de Ramsar 2010). En outre, plusieurs ressources sur la facilitation de l'utilisation rationnelle, y compris la mise en place d'une planification efficace de la gestion, ont été élaborées :

Nouvelles Lignes directrices relatives aux plans de gestion des sites Ramsar et autres zones humides (Résolution VIII.14, 2002, Manuel 18),

Planification de la gestion des zones humides - un guide pour les gestionnaires de sites, un guide pratique pour la planification de la gestion de Ramsar basé sur la Résolution VIII.14 (2002)

Lignes directrices pour la mise en place et le renforcement de la participation des communautés locales et des populations autochtones à la gestion des zones humides (Recommandation 6.3, 1996 ; Manuel 7)

Une discussion plus approfondie sur les implications pour la gestion et la gouvernance des tourbières en RDC est développée dans la section Discussion et recommandations.

Initiatives régionales spécifiques

Initiative Mondiale pour les Tourbières⁴

L'Initiative Mondiale pour les Tourbières (IMT) a été créée lors de la Conférence de Marrakech sur le climat de 2016, la COP 22 de la CCNUCC, par 13 membres fondateurs, dont la Convention de Ramsar. L'initiative vise à réduire les émissions mondiales de gaz à effet de serre en protégeant les tourbières, qui constituent le plus grand stock de carbone organique terrestre. L'approche pour atteindre ces objectifs est à la fois au niveau national, en développant les capacités, en créant des solutions pour lutter contre la dégradation et en facilitant la gestion durable, et au niveau mondial, en fournissant des évaluations mondiales actualisées des tourbières et en assurant le suivi des engagements internationaux en matière de changement climatique. La RDC demeure active dans les échanges avec l'IMT. Actuellement, la RDC participe au projet global de l'IMT sous l'implémentation de la FAO. La RDC participe aussi à la définition du projet « Protéger la biodiversité, le carbone et les réserves d'eau dans les tourbières du Bassin du Congo ».

⁴<https://www.globalpeatlands.org/>

Création du complexe transfrontalier Lac Télé - Grands Affluents - Lac Tumba

En 2017, la RDC et la République du Congo ont signé un protocole d'accord et un plan d'action sur la gestion durable de la binationale des deux lacs, le lac Télé et le lac Tumba. La signature de ce protocole d'accord et de ce plan d'action a officiellement créé le complexe transfrontalier Lac Télé - Grands Affluents - Lac Tumba, le plus grand site Ramar au monde (Convention de Ramsar 2017).

Déclaration de Brazzaville

La Déclaration de Brazzaville a été signée lors de la troisième réunion des partenaires de l'Initiative Mondiale pour les Tourbières en 2018 par les gouvernements de la RDC, de la République du Congo et de l'Indonésie (Déclaration de Brazzaville 2018). La Déclaration démontre la volonté et l'engagement des trois pays à collaborer et à échanger des connaissances et des expériences pour la protection et la gestion durable des tourbières. La déclaration énonce 11 engagements qui sont mis en évidence, dont :

- i. la nécessité d'une coordination et d'une coopération entre les gouvernements pour la protection des écosystèmes de tourbières ;
- ii. l'engagement à mettre en place des cadres nationaux multisectoriels et multidisciplinaires pour la gestion des tourbières dans le bassin du Congo ;
- iii. l'établissement de plans et de modèles d'utilisation des terres tant pour la conservation et la protection des tourbières que pour la gestion et le développement durables ;
- iv. la nécessité d'investissements durables pour faciliter un développement économique durable et inclusif pour les communautés locales ;
- v. l'opérationnalisation du Fonds bleu pour le bassin du Congo et du Fonds pour l'économie verte en Afrique centrale ;
- vi. la promotion des meilleures pratiques de gestion dans les zones de tourbières ;
- vii. la mise en place d'un observatoire pour le suivi et la collecte de données ; et
- viii. la création d'un centre d'excellence pour la formation, la recherche et l'innovation.

A l'heure actuelle, la mise en œuvre de cette Déclaration n'est pas effective, chacun des États anime sa dynamique nationale de manière non concertée.

Le Centre International des Tourbières Tropicales

Suite à la signature de la Déclaration de Brazzaville, le Centre international des tourbières tropicales (CITP) a été fondé par les gouvernements de l'Indonésie, de la RDC et de la République du Congo en octobre 2018, avec le soutien du gouvernement du Pérou.

L'objectif principal du Centre est de « veiller à ce que les décideurs politiques, les praticiens et les communautés aient accès à des informations, des analyses solides, crédibles et légitimes, ainsi qu'à tout autre outil utile à la conception et la mise en place de mesures de conservation et de gestion durable des tourbières tropicales. ». Le Centre sera établi à Jakarta, en Indonésie, et aura pour missions :

- i. « Servir d'espace d'échange pour la **coopération Sud- Sud** permettant la dissémination des stratégies et des pratiques de gestion des tourbières tropicales par la coordination, et le soutien à la collaboration internationale et la mise en relation entre différentes parties prenantes ;
- ii. Mener et diffuser la **recherche scientifique** portant sur une gestion des tourbières tropicales axée sur le développement durable ;
- iii. Devenir un **centre d'excellence** en matière de recherches sur les tourbières tropicales avec l'objectif de promouvoir l'élaboration de politiques de développement ; et

- iv. Participer au **renforcement des capacités** et assurer des **services techniques.** » (ITPC 2021)

Actuellement, le gouvernement indonésien accueille le secrétariat de l'ITPC à Bogor. Le secrétariat est coordonné par le ministère indonésien de l'environnement et des forêts avec l'aide du Centre pour la recherche forestière internationale (CIFOR) (ITPC 2019).

Projets

Projet de l'Initiative Mondiale pour les Tourbières

Ce projet est une initiative développée dans quatre pays que sont la RDC, la République du Congo, le Pérou et l'Indonésie, par trois partenaires principaux que sont le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (UNEP), l'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation (FAO) et le Greifswald Mire Center. Actuellement le programme veut se focaliser sur le transfert des compétences. En ce qui concerne la RDC, le projet global organise des sessions de renforcement des capacités des acteurs nationaux sur la cartographie des tourbières.

CongoPeat

CongoPeat est un projet de recherche financé par le Conseil de Recherche sur l'Environnement Naturel (NERC) du gouvernement britannique et dirigé par le professeur Simon Lewis de l'Université de Leeds. Pour ce qui concerne la RDC, ce programme, d'une durée de cinq ans, a pour objectif principal d'identifier les informations pouvant permettre la construction d'un modèle mathématique du développement des tourbières, afin de permettre la compréhension de leur fonctionnement à l'heure actuelle et leur évolution possible dans le contexte du changement climatique à l'avenir. Cela comprend : l'analyse d'échantillons de tourbe pour reconstituer les enregistrements historiques du climat dans la région, y compris les changements dans le carbone de la tourbe au fil du temps ; l'extension et l'affinement de la cartographie initiale, de l'étendue et des estimations du carbone, y compris la collecte de données sur le terrain en RDC; et la modélisation de différents scénarios de développement et de perturbation pour estimer les impacts futurs potentiels au sein de ces écosystèmes sensibles.

Projet « Protéger la biodiversité, le carbone et les réserves d'eau dans les tourbières du Bassin du Congo »

Communément appelé Projet IKI, le concept de ce projet a fait objet de présentation lors du premier atelier national d'information ainsi que lors de la réunion des partenaires financiers et techniques sur les tourbières, activités organisées à Kinshasa en juillet 2019. Les consultations sur la conception du projet se sont tenues en juillet 2020. Actuellement, l'on en est encore au niveau de la phase de l'élaboration du document du projet. Ce programme devra se focaliser sur cinq axes que sont : i) environnement favorable ; ii) biodiversité et l'habitat ; iii) eau et le climat ; iv) tourbières et écosystèmes ; et v) renforcement des capacités et gestion des connaissances. Cette initiative est portée par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (UNEP).

Projet CHILD

Le Projet Child est une initiative portée par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (UNEP) sous le financement du Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM). Il se concentrera sur l'amélioration du vécu des communautés. Alors que le programme est encore en cours de conception, une partie de celui-ci se focalisera sur la protection des tourbières.

Texte juridique national relatif à l'utilisation, la gestion et la protection des tourbières en RDC

Les tourbières, par nature, sont intersectorielles et fournissent une série de services écosystémiques liés à l'eau, aux forêts, à la biodiversité et aux moyens de subsistance. En tant que telles, les lois existantes qui s'appliquent aux tourbières couvrent ces domaines sectoriels, y compris la protection de l'environnement et l'aménagement du territoire. Alors que les différents textes juridiques existant et régissant ces secteurs fournissent une base pour la gestion et la protection des tourbières, des dispositions spécifiques pour les tourbières font encore défaut. La RDC ne dispose pas, en effet, d'une définition officielle des tourbières ni d'une politique spécifique en la matière. Par conséquent, pour renforcer la gestion et la conservation des tourbières, plusieurs adaptations peuvent être apportées aux textes juridiques existants. La révision actuelle du Code forestier, l'élaboration du Plan d'investissement REDD+ 2021-2030 et la réforme de l'aménagement du territoire présentent tous des opportunités immédiates qui peuvent être exploitées pour apporter certains de ces changements. En outre, les programmes provinciaux intégrés REDD+ (PIREDD) offrent la possibilité de faciliter la mise en œuvre de la planification de la gestion durable de l'utilisation des terres en zones des tourbières. Enfin, l'élaboration d'une Stratégie Nationale des Tourbières est justifiée compte tenu de la nature multisectorielle des tourbières et de leur importance écologique aux niveaux national, régional et mondial. L'élaboration de cette stratégie peut s'appuyer sur l'analyse et les recommandations présentées ci-dessous.

Les textes juridiques au niveau national qui traitent directement ou indirectement de la gestion des tourbières sont notamment les suivants :

1. Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau ;
2. Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature ;
3. Loi n° 011/202 du 29 août 2002 portant code forestier ;
4. Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 sur les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement ;
5. Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme

Chaque texte juridique est résumé ci-dessous, voir également l'annexe I pour des résumés plus complets, avec des recommandations spécifiques exposées dans la section Discussion et recommandations.

Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau

La loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau est le premier texte juridique de la RDC qui comporte directement des dispositions relatives aux zones humides, notamment une définition des zones humides et le classement des zones humides dans le domaine public de l'eau, favorisant ainsi leur conservation et leur gestion/utilisation durable. Cette loi contient des dispositions conformes aux lignes directrices de la Convention de Ramsar et aux engagements pris dans le cadre de cette Convention en RDC. Plus précisément, elle :

1. Inclut les zones humides dans son objet (article 2, paragraphe 2, point H) ;
2. Énonce la définition nationale d'une zone humide (article 3, point 39) ;
3. Les classes automatiquement dans le domaine public de l'eau, excluant ainsi toute possibilité d'appropriation et d'utilisation privée, incompatible avec leurs fonctions et vocations écologiques (article 9) ;
4. Renvoie à la compétence du ministre ayant la gestion des ressources en eau dans ses attributions, la prérogative de fixer la procédure de détermination de ses dépendances (article 9) ;
5. Oblige le gouvernement, à différents niveaux, à dresser un inventaire de toutes les ressources en eau, y compris les zones humides, et à prendre les mesures nécessaires pour leur protection et leur conservation (article 13) ;

6. Interdit ou, le cas échéant, restreint, pour des raisons d'intérêt public, les actions susceptibles d'affecter l'équilibre des écosystèmes aquatiques ou la diversité biologique des zones humides d'importance particulière et/ou des zones protégées (article 101).

En plaçant les zones humides dans le domaine public de l'eau, cette loi exclut toute appropriation privée ainsi que toute forme d'utilisation incompatible avec leur conservation. A ce titre, ces zones sont soumises à un régime de droit public et leur contentieux est soumis au juge administratif. Toutefois, ce statut étant nouveau, il devrait considérer les droits coutumiers préexistants comme des droits acquis, tant en raison de leur reconnaissance constitutionnelle que de l'importance des systèmes traditionnels locaux. Ignorer les droits coutumiers limiterait l'efficacité de l'établissement d'un cadre pour la conservation et l'utilisation durable des zones humides en général, et des tourbières, en particulier. L'adhésion et le soutien des communautés et des populations locales sont essentiels à tout effort de conservation et de gestion durable dans ces zones.

Les limites de cette loi, telle qu'elle est actuellement rédigée, comprennent une définition des zones humides plus limitée que celle de la Convention de Ramsar, sans référence spécifique aux tourbières⁵. La définition figurant dans la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau est la suivante : « ...une zone d'eau stagnante ou courante, côtière ou intérieure, de montagne, de plateau ou de plaine, naturelle ou artificielle, constituée d'eau douce, marine, saumâtre, acide ou alcaline ». Cette définition est encore suffisamment générale pour que les tourbières puissent être interprétées comme en faisant partie, même si elles ne sont pas spécifiquement mentionnées. Pour renforcer encore la protection juridique des tourbières, la définition nationale des zones humides peut être mise à jour et/ou un texte juridique spécifique supplémentaire sur les tourbières peut être élaboré.

Loi n° 011/202 du 29 août 2002 portant code forestier

Les forêts de tourbières, comme celles de la Cuvette Centrale, sont un type de forêt spécifique, également régies par la loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier. Bien qu'il s'agisse d'un type de forêt ayant une grande importance pour le stockage du carbone, le code forestier actuel ne contient aucune disposition spécifique les concernant. Compte tenu de la récente reconnaissance mondiale de l'importance de ces types de forêts pour le piégeage du carbone, la conservation de la biodiversité, le fonctionnement des écosystèmes et de l'hydrologie ainsi que pour la préservation des moyens de subsistance des communautés, il pourrait être justifié de consacrer des dispositions spécifiques pour les forêts de tourbières dans la révision envisagée du code forestier.

Il est également important qu'une attention soit accordée et des actions spécifiques soient prises pour les tourbières dans le Programme de Gestion Durable des Forêts⁶ mis en œuvre dans le cadre du Plan d'Investissement REDD+ 2015-2020⁷, qui se poursuivra avec le prochain Plan d'Investissement REDD+ 2021-2030 de la RDC. Ce programme est financé par [l'Initiative pour la Forêt de l'Afrique Centrale](#), dont la mise en œuvre est confiée à l'Agence Française de Développement (AFD). Une partie de ce programme implique respectivement l'adoption et la révision de la politique et de la loi forestières.

En outre, alors que l'actuel Plan d'Investissement REDD+ de la RDC s'est principalement concentré sur la lutte contre les facteurs directs et indirects de la déforestation, le nouveau partirait envisage, en plus, de mettre davantage d'accent sur la conservation et la gestion durable de la biodiversité. Ce nouveau plan offre une nouvelle opportunité de faire directement référence aux forêts des tourbières et de les réglementer, en raison notamment de leur capacité extraordinaire de séquestration et stockage du carbone.

⁵ Dans sa rédaction actuelle, en cas de conflit entre le droit interne et la convention internationale, les dispositions de l'article 215 de la Constitution proclament la supériorité de la Convention de Ramsar, qui inclurait donc définitivement les tourbières dans les zones humides.

⁶<https://www.cafi.org/content/cafi/fr/home/partner-countries/democratic-republic-of-the-congo/drc-fonaredd-programmes.html> | <https://www.cafi.org/content/cafi/fr/home/partner-countries/democratic-republic-of-the-congo/the-drc-redd--national-fund/DRC-calls-for-proposals-.html>

⁷ <https://www.cafi.org/content/cafi/fr/home/partner-countries/democratic-republic-of-the-congo/drc-redd--investment-plan-test.html>

Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature

Cette loi a pour objet la conservation de la biodiversité, ainsi que la préservation des savoirs traditionnels. Etant donné que les tourbières renferment une flore et une faune endémiques, d'une exceptionnelle richesse, cette loi leur est également applicable. L'article 45, alinéa premier, énumère, entre autres, les zones humides comme des écosystèmes nécessitant des mesures de protection spécifiques contre les risques d'introduction d'espèces exotiques. Il prévoit ce qui suit : « L'État et la province prennent, dans les limites de leurs compétences respectives, les mesures nécessaires en vue de prévenir les risques d'introduction des espèces exotiques susceptibles de menacer les écosystèmes, les habitats, les zones humides, les cours d'eau et les espèces ». En outre, la Convention de Ramsar est répertoriée comme l'un des instruments juridiques internationaux qui doivent être respectés (voir l'exposé des motifs de la loi). La stratégie et le plan d'action nationaux pour la biodiversité pourraient être révisés et la loi 14/003 actuelle sur la conservation de la nature pourrait aussi être modifiée, en tirant parti du Programme de Gestion Durable des forêts.

Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 sur les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement

Cette loi assure la protection de l'intégrité écologique des tourbières, en tant que partie intégrante de l'environnement, contre les impacts négatifs, directs ou indirects, résultant de la mise en œuvre des autres politiques publiques sectorielles, y compris, par exemple, l'exploitation minière, pétrolière, forestière, agricole, la création ou l'extension de villes ou de communes, les infrastructures, etc. Les mécanismes procéduraux par lesquels cette loi assure cette protection spécifique sont organisés par les deux décrets suivants :

Décret n° 14/019 du 02 août 2014 fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de protection de l'environnement

Ce décret organise les procédures de réalisation : i) d'évaluations environnementales stratégiques des politiques, plans et programmes publics ; ii) d'études d'impact environnemental et social (EIES) ; iii) d'audits environnementaux ; et iv) d'enquêtes publiques. Il présente l'EIES comme un outil ex ante pour évaluer les impacts environnementaux et sociaux d'un projet, aboutissant à la délivrance d'un certificat de conformité environnementale, si toutes les exigences sont remplies. Le décret présente également les audits environnementaux comme un outil de contrôle de la conformité environnementale. L'article 18 du décret énumère les catégories de projets soumis à l'EIES et définit une liste détaillée dans son annexe. L'article 19 décrit le contenu minimum de l'EIES et l'article 26 établit une procédure d'évaluation des rapports soumis. L'article 20 annonce l'élaboration d'un manuel de procédures pour la conduite des EIES par l'Agence Congolaise de l'Environnement, créée par la loi 11/009. Enfin, il annonce, à l'article 22, un arrêté ministériel fixant les conditions d'agrément des bureaux d'études.

Décret organique n° 14/030 du 18 novembre 2014 fixant le statut d'un établissement public, dénommé « Agence Congolaise de l'Environnement », en abrégé « ACE »

Ce décret, pris par le Premier ministre, conformément à l'article 22 de la loi n° 11/009, énonce que l'Agence congolaise de l'environnement est l'institution publique désignée chargée de superviser la mise en œuvre et l'approbation des EIES. Plus précisément, elle est chargée de veiller à ce que « ...la protection de l'environnement soit prise en compte dans l'exécution de tout projet de développement, d'infrastructure ou d'exploitation de toute activité industrielle, commerciale, agricole, forestière, minière, de télécommunications ou autre susceptible d'avoir un impact sur l'environnement » (article 3). Tous les autres aspects qui concernent son organisation et son fonctionnement restent régis par les dispositions de la loi n° 08/009 du 07 juillet 2008 portant dispositions générales applicables aux établissements publics et par les dispositions du décret (n° 14/030).

Ces trois textes, la loi n° 11/009 et ses deux décrets précités, constituent ensemble le dispositif national de protection de l'environnement contre les risques de dommages et de dégradation

provenant d'autres secteurs. Ils définissent les principales orientations afin que la mise en œuvre d'autres politiques, programmes, plans sectoriels et le déploiement de projets connexes soient accompagnés d'outils capables de garantir la protection de l'environnement, la conservation des écosystèmes naturels, y compris les tourbières, et la sauvegarde des intérêts déclarés des populations locales.

L'évaluation de ce dispositif juridique de protection de l'environnement révèle un certain nombre d'écueils. La reconnaissance juridique et réglementaire du rôle de l'Agence congolaise de l'environnement en tant qu'organe de mise en œuvre des procédures et outils de gestion environnementale et sociale ne s'est pas encore accompagnée dans la pratique du renforcement technique, institutionnel, logistique et opérationnel nécessaire pour lui permettre de jouer efficacement le rôle attendu d'elle. Le décret de novembre 2014, qui fixe le statut, l'organisation et le fonctionnement de l'Agence congolaise de l'environnement, prévoit la création de ses antennes provinciales. Celles-ci sont appelées à réaliser des évaluations environnementales stratégiques des politiques, programmes et plans provinciaux et locaux, à approuver les études d'impact environnemental et social au niveau provincial et local, etc. Ces fonctions sont essentielles pour contrôler les risques de dommages aux tourbières dus aux activités humaines, qu'elles soient formelles ou informelles. Par conséquent, il est urgent de soutenir le déploiement provincial de l'Agence congolaise de l'environnement, en particulier dans les zones de tourbières, étant donné leur grande valeur écologique.

Le décret n°. 14/019 du 2 août 2014, qui organise la procédure et met en place les outils de gestion environnementale et sociale, charge l'Agence congolaise de l'environnement de produire un manuel des opérations et des procédures pour structurer la mise en œuvre des opérations de gestion environnementale (articles 8, 20, 44). En l'absence de ce manuel, l'Agence ne peut pas mener à bien ses missions d'évaluation environnementale stratégique, d'examen et d'approbation des rapports d'EIES et de réalisation d'audits environnementaux. Ce manuel qui devrait contenir des dispositions générales et spécifiques applicables à tous les secteurs, y compris aux tourbières, doit être une priorité pour renforcer la protection de l'environnement.

Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme

Le cadre juridique de l'aménagement du territoire est principalement constitué du décret du 20 juin 1957. Bien qu'il date d'avant l'indépendance, il reste le principal texte juridique couvrant l'aménagement du territoire tant dans les zones urbaines que rurales. Actuellement, le gouvernement congolais met en œuvre la réforme de l'aménagement du territoire ; ce qui représente une opportunité de mettre à jour les instruments de gouvernance spatiale multisectorielle et de développement national à tous les échelons territoriaux.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie-Cadre Nationale REDD+, des Programmes REDD Intégrés ont prévu de s'attaquer aux facteurs directs et indirects de la déforestation et de la dégradation des forêts. Au nombre d'actions envisagées figurent notamment la mise en place des processus de planification concertée de l'utilisation des terres aux niveaux provincial et local. Il est important que la planification de l'utilisation des terres soit abordée à tous les niveaux administratifs, du niveau local au niveau provincial et du niveau provincial au national, afin de garantir des processus intégrés permettant d'éviter les conflits dans le zonage et l'utilisation des terres. Ces processus revêtent une importance particulière surtout en zones écologiquement sensibles, telles que les tourbières de la Cuvette Centrale. Il est aussi essentiel, dans ce contexte, de prendre en compte d'autres mécanismes de planification de l'utilisation des terres dans ces mêmes zones, tels que les forêts communautaires, les régimes fonciers coutumiers et la consultation des communautés locales et peuples autochtones pygmées, fondée sur le principe d'un consentement libre, informé, et préalable⁸.

En outre, en vertu de la Convention de Ramsar (article 3.1), les États parties sont engagés à tenir compte de la conservation des zones humides dans leur planification nationale, à formuler et à appliquer ces plans afin de promouvoir, dans la mesure du possible, « l'utilisation rationnelle des zones

⁸Voir : <https://usfscentralafrica.org/wp-content/uploads/2019/09/USFS-CLIP-2019.pdf> and https://usfscentralafrica.org/wp-content/uploads/2019/09/USFS-Guide_pratique-2019.pdf

humides sur leur territoire ». L'intégration des exigences énoncées dans la Convention de Ramsar dans la réforme actuelle de l'aménagement du territoire et à travers les programmes PIREDD constituent là deux actions immédiates qui peuvent renforcer la gestion des tourbières. La Convention de Ramsar a publié plusieurs outils et lignes directrices qui peuvent également être utilisés pour assurer cette intégration.

Enfin, étant donné les conflits actuels d'utilisation des terres dans la région de la Cuvette Centrale, qui impliquent notamment le Ministère des Hydrocarbures qui a annoncé l'attribution prochaine des blocs pétroliers dans cette zone, il est impératif qu'à travers les PIREDD, des mécanismes solides de planification concertée et intégrée de l'utilisation des terres dans cette région soient adoptés et mis en place à tous les niveaux de gouvernement et que des directives claires d'utilisation harmonisée des terres pour les différentes activités sectorielles soient arrêtées.

Discussion et recommandations

Il est important de noter que malgré le stade encore naissant de la priorisation des tourbières au niveau national, plusieurs réalisations clés ont déjà été accomplies en RDC. Il s'agit notamment de la ratification de la Convention de Ramsar sur les zones humides en 1996, de l'adoption de la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 sur l'eau, de la mise en place de l'Unité de Gestion des Tourbières créée par l'arrêté ministériel n° 010 du 27 juillet 2017 (voir annexe 2) ainsi que de la définition de la vision nationale sur les tourbières en décembre 2020.

Au sein du Ministère de l'Environnement et Développement Durable, l'Unité de Gestion des Tourbières est particulièrement bien placée pour diriger l'effort national visant à faire avancer la recherche, la politique et la mise en œuvre pour la gestion durable et la protection des tourbières de la Cuvette Centrale en RDC. L'élaboration d'une Stratégie Nationale pour les Tourbières est une occasion unique d'entreprendre des actions multisectorielles qu'implique la gestion des tourbières, y compris les considérations juridiques, comme indiqué dans ce rapport. Une partie de cet effort devrait examiner plus en détail les dispositions institutionnelles, y compris l'établissement de liens entre les niveaux local, régional et national.

Les recommandations spécifiques supplémentaires sont les suivantes.

Adaptation des textes et documents juridiques existants

Loi / Texte	Recommandations
<p>Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adopter la définition d'une zone humide telle qu'elle figure dans la Convention de Ramsar incluant explicitement les tourbières (article 3, point 29). Ce qui éviterait toute interprétation erronée et permettrait d'étendre aux tourbières toutes les garanties de protections réservées aux zones humides. - Adopter le texte réglementaire prévu à l'article 9 de cette loi, afin de fixer la procédure de délimitation des zones humides pour assurer leur protection en tant que ressources relevant du domaine public de l'eau. - Définir les modalités de désignation et de sélection des sites Ramsar et inclure des exigences en matière de délimitation et de cartographie. Ces modalités devraient être prévues par la loi avec des critères de sélection spécifiques (par exemple, écologiques, botaniques, zoologiques, limnologiques ou hydrologiques) suggérés par la Convention de Ramsar . - Mettre en place un programme spécifique dans le cadre du prochain Plan d'Investissement REDD+, en vue de soutenir la gestion intégrée des ressources en eau, y compris la formulation d'une politique nationale de l'eau.

<p>Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Adopter des dispositions spécifiques pour la conservation et la gestion des forêts de tourbières, en raison de leur capacité de stockage de carbone. Ces dispositions seraient particulièrement importantes pour la REDD+. La révision actuelle du code forestier et l'élaboration du plan d'investissement REDD+ 2021-2030 offrent des opportunités immédiates pour de telles considérations. - Une autre option consisterait à réglementer le statut juridique du carbone stocké dans les tourbières, compte tenu de sa valeur écologique exceptionnelle reconnue dans l'atténuation des changements climatiques aux niveaux local, national, régional et mondial. Un système de surveillance devrait également être mis en place. - Prévoir dans la nouvelle politique forestière des mentions spécifiques renvoyant à l'élaboration d'une nouvelle Stratégie Nationale des Tourbières - Adopter des dispositions conférant aux tourbières le statut de domaine public forestier, en vue d'exclure toute possibilité de leur appropriation privative ainsi que toute activité incompatible avec les objectifs de leur conservation.
<p>Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Inclure les tourbières au nombre de zones érigées en aires protégées, spécialement en modifiant l'article 31, paragraphe 2 de cette loi.
<p>Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 sur les principes fondamentaux de la protection de l'environnement</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcer les capacités techniques, institutionnelles et opérationnelles de l'Agence congolaise de l'environnement aux niveaux national et provincial. - Appuyer l'Agence congolaise de l'environnement dans la production du Manuel des opérations et des procédures tel que décrit dans le décret n° 14/019 du 02 août 2014, articles 8, 20, 44. Cela permettra de soutenir la mise en œuvre et la légitimité des études d'impact et des audits prévus par la loi n° 11/009 du 9 juillet 2011. - Soutenir la mise en place des antennes provinciales de l'Agence congolaise de l'environnement, avec une priorité pour les provinces disposant de tourbières et investir dans le développement des capacités techniques, institutionnelles et opérationnelles des nouvelles antennes.
<p>Décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Grâce à la réforme de l'utilisation des terres (réforme foncière et réformes de l'aménagement du territoire), les tourbières peuvent être érigées en "zones de restriction" avec des prescriptions spécifiques de gestion et de protection consignées dans les plans d'aménagement du territoire, y compris l'exclusion de certains types d'activités. Ce qui permettrait de disposer d'un mécanisme pour leur protection sans avoir nécessairement à créer aire protégée formelle. Il est primordial de veiller à ce que les droits fonciers coutumiers soient reconnus et respectés dans de tels processus. - Tirer parti des programmes PIREDD pour les provinces possédant des tourbières afin de renforcer en priorité la conception et la mise en œuvre des plans d'utilisation des

	<p>terres et du zonage (plan d'aménagement), de faciliter la cartographie de ces zones et de procéder à des enquêtes et inventaires des ressources, selon les besoins et le cas. Les programmes PIREDD peuvent également fournir des exemples sur la manière d'établir des arrangements institutionnels pour la gestion des tourbières en intégrant les niveaux locaux, provinciaux et nationaux. Ces mêmes programmes peuvent également soutenir les communautés vivant à l'intérieur et autour des zones de tourbières en leur offrant des incitations pour la gestion durable des tourbières.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Garantir le respect des droits fonciers coutumiers dans le processus de planification de l'utilisation des terres dans les zones de tourbières, y compris leur droit au consentement libre, informé préalable, de manière à préserver les espaces de production et les moyens de subsistance des communautés locales et des populations autochtones et leurs connaissances traditionnelles, comme indiqué dans la loi n° 14/003 relative à la conservation de la nature.
<p>Plan d'investissement REDD+ pour la période 2021-2030</p> <p>Programme de gestion durable des forêts</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Reconnaître dans le nouveau Partenariat avec CAFI, en particulier dans le prochain Plan d'Investissement REDD+ 2021-2030, l'importance écologique et mondiale des tourbières du bassin du Congo et inclure des dispositions et des priorités les concernant. - S'inspirer des mécanismes existants pour faciliter la gestion durable des forêts des tourbières, par exemple la foresterie communautaire, la conservation communautaire, la gestion communautaire et le régime foncier communautaire coutumier. - Valoriser le stockage élevé de carbone des forêts de tourbières comme une incitation aux paiements des services des écosystèmes par le biais de REDD+ ou d'autres programmes/initiatives de foresterie durable.

Convention de Ramsar

Principales exigences de la Convention de Ramsar relatives aux tourbières	Situation actuelle en RDC
<p>Évaluer les cadres juridiques et institutionnels nationaux en ce qui concerne les dispositions relatives aux tourbières</p> <p><i>Source : Lignes directrices pour l'étude des lois et des institutions en vue de promouvoir la conservation et l'utilisation rationnelle des zones humides ; adoptées par la Résolution VII.7 ; Manuel 3 Ramsar, 4ème Edition</i></p>	<p>Ce rapport répond à cette exigence</p>
<p>Mettre effectivement en place des politiques nationales pour les zones humides ou instruments équivalents, parallèlement à d'autres processus stratégiques et de planification, et intégrés à ces processus, y compris des stratégies d'éradication de la pauvreté, des plans d'économie d'eau et de gestion des ressources en eau, des plans de gestion des ressources côtières et marines, des programmes nationaux pour les forêts, des stratégies nationales de développement</p>	<p>Ce sera un point central du développement et de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale des Tourbières.</p>

<p> durable et des politiques ou mesures nationales relatives à l'agriculture</p> <p>Source : Ramsar, Manuel 2 sur les politiques nationales sur les zones humides, p. 6</p>	
<p>Réduire la dégradation des tourbières ;</p> <p>Promouvoir leur restauration ;</p> <p>Améliorer les pratiques de gestion des tourbières et autres types de zones humides qui sont des puits importants de gaz à effet de serre ; et</p> <p>Établir des tourbières des sites pilotes pour sensibiliser à la restauration, l'utilisation rationnelle et la gestion des tourbières dans le contexte des changements climatiques, de la protection des biotopes d'espèces spécialement adaptées et de l'approvisionnement en eau.</p> <p>Source : Résolution XII.11, Les tourbières, les changements climatiques et l'utilisation rationnelle : implications pour la Convention de Ramsar</p>	<p>Ce sera un point central du développement et de la mise en œuvre de la Stratégie Nationale des Tourbières.</p>

Stratégie Nationale des Tourbières

Compte tenu de la nature multisectorielle des tourbières et de leur gestion, il est fortement recommandé que la RDC élabore une Stratégie Nationale des Tourbières, comme le prévoit actuellement la feuille de route pour la valorisation des tourbières. Dans le processus d'élaboration d'une telle politique, les considérations suivantes sont à prendre en compte :

1. Adopter une définition nationale des tourbières. Cette définition devrait être compatible et convergente avec celle de « zone humide » figurant dans la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 sur l'eau.
2. Reconnaître explicitement et respecter les droits fonciers coutumiers sur les terres et sur les forêts, y compris sur les tourbières. L'importance du consentement libre, informé et préalable devrait être affirmé et des mécanismes de partage des bénéfices doivent être établis dans les programmes de développement des tourbières, comme le prévoit dans la loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature.
3. Décrire spécifiquement les valeurs à multiples facettes des tourbières, en mettant l'accent sur le stockage du carbone, le maintien du cycle hydrologique et la préservation de la biodiversité.
4. Établir des liens directs entre la Stratégie et le code forestier qui sera actualisé ainsi qu'avec le processus national REDD+ et le nouveau plan d'investissement REDD+. Lorsque cela est possible et pertinent, établir un lien entre les conventions et les engagements internationaux et la gestion des tourbières en tant qu'outil permettant de renforcer leur protection et leur gestion durable. Décrire les liens spécifiques, le cas échéant.
5. Décrire le régime de protection des tourbières prévues par :
 - Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau
 - Convention de Ramsar
 - Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature

Il convient notamment de clarifier les autorités spécifiques impliquées et leurs responsabilités respectives.
6. Préciser comment aborder et résoudre les conflits d'usage des terres dans les zones de tourbières, et quels types d'usage peuvent être priorités, et quels usages devraient être interdits. La réforme de l'aménagement du territoire en cours offre la possibilité d'apporter des clarifications juridiques et techniques nécessaires.
7. Définir des dispositions institutionnelles pour la gestion des tourbières, notamment en reliant les niveaux local, régional et national, en identifiant les structures existantes et, le cas échéant, en suggérant de nouvelles unités de gestion administrative ou de coordination.

8. Lier les tourbières aux engagements, conventions et initiatives internationales dont la RDC est signataire/partie.
9. Définir clairement les principaux engagements de la Convention de Ramsar en matière de gestion des tourbières en RDC.

L'élaboration d'une stratégie nationale nécessitera une consultation publique et thématique auprès de différents groupes de parties prenantes, avec l'inclusion des communautés locales, des communautés autochtones et de la société civile. Une direction politique forte et un soutien à ce processus seront essentiels. Parallèlement à ce processus, il est également important de continuer à renforcer les capacités techniques et institutionnelles à tous les niveaux. Il s'agit notamment de développer les efforts de recherche initiaux et d'augmenter le nombre d'experts ainsi que la capacité opérationnelle pour la mise en œuvre des programmes et des projets aux niveaux national, provincial et local. La matérialisation des intentions exprimées dans la Déclaration de Brazzaville et la création du Centre international des tourbières tropicales peuvent être essentielles à ce processus. L'établissement spécifique d'un centre d'excellence pour la formation, la recherche et l'innovation pourrait être d'une valeur inestimable pour améliorer les capacités et l'expertise dans la région. Enfin, des stratégies et des programmes de développement à faible émission qui soutiennent à la fois les communautés locales et les gouvernements provinciaux et nationaux tout en facilitant la gestion durable, seront essentiels pour assurer la protection de ces importants écosystèmes riches.

Conclusion

Les tourbières du Bassin du Congo dont la plus grande partie se trouve en RDC constituent une vaste source de richesse sous forme de stockage de carbone, de diversité biologique, de cycle hydrologique et nutritif et de soutien aux communautés locales. Heureusement, à ce jour, ces écosystèmes sont restés relativement intacts, avec de faibles niveaux de dégradation et de drainage. Cela offre une occasion unique pour les deux Congo de prendre dès maintenant des mesures préventives pour assurer la protection et la gestion durable de ces écosystèmes importants et riches. La révision du cadre législatif existant, tel que résumé dans ce rapport pour la RDC, est une étape importante de ce processus. Il convient de saisir l'occasion de mettre en place la Stratégie Nationale des Tourbières et d'adopter, au minimum, certaines des recommandations présentées dans ce rapport pour modifier la législation existante, en particulier le code forestier et le texte sur l'aménagement du territoire par le biais de la réforme en cours de l'aménagement du territoire, deux opportunités immédiates. La nature multisectorielle de la protection, de l'utilisation et de la gestion des tourbières rend impérative la mise en place de dispositions efficaces qui s'appliquent à tous les secteurs pour assurer la protection et la gestion durable de ces écosystèmes sensibles. Il convient de tirer parti de l'engagement et du leadership actuels du gouvernement de la RDC pour faire avancer les processus législatifs, techniques et institutionnels de protection et de gestion durable des tourbières.

Documentation citée

Atlas forestier de la RDC. <https://cod.forest-atlas.org/> Consulté en janvier 2021

Atlas forestier de la République du Congo. <https://cog.forest-atlas.org/> Consulté en janvier 2021

Bocko, Y. E., Ifo, S. A., & Loumeto, J. J., 2017. Quantification Des Stocks De Carbone De Trois Pools Clés De Carbone En Afrique Centrale: Cas De La Forêt Marécageuse De La Likouala (Nord Congo). *European Scientific Journal*, 13(5): 438-456. <https://doi.org/10.19044/esj.2017.v13n5p438>

Brazzaville Declaration. 2018. Third meeting of the partners of the Global Peatland Initiative. Brazzaville, Republic of the Congo. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/25329/Brazzaville%20D%C3%A9claration%20FR%20and%20EN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Convention de Ramsar. 2010. Politiques nationales sur les zones humides : Élaboration et application de politiques nationales pour les zones humides. Manuels Ramsar pour l'utilisation rationnelle des zones humides, 4e édition, Manuel 2. Secrétariat de la Convention de Ramsar, Gland, Suisse. <https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/pdf/lib/hbk4-02fr.pdf>

Convention de Ramsar. 2016. Introduction à la convention sur les zones humides. Manuel Ramsar 5e édition. Secrétariat de la Convention de Ramsar, Gland, Suisse. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/handbook1_5ed_introductiontoconvention_f_final.pdf

Convention de Ramsar. 2017. Un nouveau Site Ramsar transfrontalier pour protéger un vaste secteur du bassin du Congo. <https://www.ramsar.org/fr/news/un-nouveau-site-ramsar-transfrontalier-pour-protoger-un-vaste-secteur-du-bassin-du-congo-0>

Convention de Ramsar. 2019. Parties contractantes à la convention de Ramsar. https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/annotated_contracting_parties_list_f.pdf

Convention de Ramsar. 2021a. Liste des zones humides d'importance internationale: République démocratique du Congo et Congo. https://rsis.ramsar.org/sites/default/files/rsiswp_search/exports/Ramsar-Sites-annotated-summary-Democratic-Republic-of-the-Congo.pdf?1611237712 | <https://www.ramsar.org/fr/zone-humide/republique-democratique-du-congo> and https://rsis.ramsar.org/sites/default/files/rsiswp_search/exports/Ramsar-Sites-annotated-summary-Congo.pdf?1611238454 | <https://www.ramsar.org/fr/zone-humide/congo> Accessed January 2021.

Convention de Ramsar. 2021b. La convention sur les zones humides et sa mission. <https://www.ramsar.org/fr/a-propos/la-convention-sur-les-zones-humides-et-sa-mission> Accessed January 2021.

Convention de Ramsar. 2021c. Service d'information sur les sites Ramsar. <https://rsis.ramsar.org/fr> Accessed January 2021.

Dargie, G. C., Lewis, S. L., Lawson, I. T., Mitchard, E. T., Page, S. E., Bocko, Y. E., & Ifo, S. A. (2017). Age, extent and carbon storage of the central Congo Basin peatland complex. *Nature*, 542(7639), 86-90.

Dargie, G. C., Lawson, I. T., Rayden, T. J., Miles, L., Mitchard, E. T., Page, S. E., ... & Lewis, S. L. (2019). Congo Basin peatlands: threats and conservation priorities. *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change*, 24(4), 669-686.

Davenport, I.J., McNicol, I., Mitchard, E.T.A., Dargie, G.C., Ifo, S.A., Milongo, B., Bocko, Y.E., Hawthorne, D., Lawson, I.T., Baird, A.J., Page, S.E., Lewis, S.L. 2020. First Evidence of Peat Domes in the Congo Basin using LiDAR from a Fixed-Wing Drone. *Remote Sensing*. 2020, 12, 2196.

- ITPC. 2019. Progress and the way forward. International Tropical Peatlands Center. <https://www.tropicalpeatlands.org/wp-content/uploads/2020/03/ITPC-Progress-Report-2019-web.pdf> Consulté en janvier 2021
- ITPC. 2021. Concept Note. <https://www.tropicalpeatlands.org/concept-note/> Consulté en janvier 2021
- Saatchi, S. S., Harris, N. L., Brown, S., Lefsky, M., Mitchard, E. T., Salas, W., ... & Morel, A. (2011). Benchmark map of forest carbon stocks in tropical regions across three continents. *Proceedings of the national academy of sciences*, 108(24), 9899-9904.
- Verhegghen, A., Mayaux, P., De Wasseige, C., & Defourny, P. (2012). Mapping Congo Basin vegetation types from 300 m and 1 km multi-sensor time series for carbon stocks and forest areas estimation. *Biogeosciences*, 9(12), 5061

Annexes

Annexe I : Résumé des lois nationales de la RDC relatives aux tourbières

Intitulé de la loi	Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau
Entrée en vigueur	31 décembre 2015
Objet	<p>Assurer la gestion durable et équitable des ressources en eau constituées des eaux souterraines et de surface, tant continentales que maritimes, conformément aux articles 9 et 48 de la Constitution.</p> <p>Définir la nature et les régimes de mise en valeur de l'eau, de protection et de son utilisation comme ressource économique, ainsi que de coopération interétatique pour les lacs et cours d'eau transfrontaliers.</p>
Sommaire de la loi	<p>La présente loi :</p> <ul style="list-style-type: none">- détermine les principes de base de la gestion des ressources en eau, qu'il s'agisse des eaux continentales, des eaux maritimes ou des eaux transfrontalières ;- détermine les utilisations de l'eau qui sont autorisées et leurs régimes d'utilisation respectifs ;- organise le service public de l'eau et détermine ses principes généraux, les modalités de sa gestion, son prix, les règles d'assainissement en milieu urbain ainsi que les principes de protection des écosystèmes aquatiques ;- énonce les principes de gestion des catastrophes affectant les ressources en eau ;- établit les mécanismes de règlement des conflits relatifs à l'utilisation des ressources en eau ;- organise un régime spécial pour la protection pénale des ressources en eau ; et- conclut par des dispositions transitoires, abrogatives et finales.
Niveau d'application	National
Lien avec les zones humides et les tourbières	<p>Le régime de l'eau présente des liens directs avec les tourbières en ce que :</p> <ul style="list-style-type: none">- Elles sont définies comme des zones humides, régies par le cadre juridique national de gestion de l'eau ;- Elles sont définies comme relevant du domaine public de l'eau, régi par le cadre juridique national de gestion de l'eau ;- Leur gestion, en tant qu'écosystème aquatique, est confiée au Ministère ayant les eaux dans ses attributions ;- C'est d'ailleurs le seul texte législatif congolais à avoir non seulement défini les zones humides, mais à leur avoir réservé quelques dispositions.

Intitulé de la loi	Loi n° 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier
Entrée en vigueur	29 août 2002
Objet de loi	Fixer le régime applicable à la conservation, à l'exploitation et au développement des ressources forestières sur l'ensemble du territoire national.

	Assurer la promotion d'une gestion rationnelle et durable des ressources forestières afin d'accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations actuelles, tout en préservant les écosystèmes forestiers et la biodiversité des forêts au profit des générations futures.
Sommaire de la loi	<p>Ce texte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - organise un régime forestier fondé sur l'affirmation du principe de la propriété publique des forêts, avec des droits de possession coutumiers pour les communautés locales ; - prévoit un classement des forêts, en fonction des usages que l'État décide d'en faire : i) forêts classées, ii) forêts protégées et iii) forêts de production permanente ; - établit deux modalités d'attribution des concessions forestières : l'adjudication à titre principal et le gré à gré, à titre exceptionnel, lorsque la concession est demandée pour des activités autres que l'exploitation industrielle du bois (en particulier, l'amélioration des services environnementaux) ; - met en place quelques institutions nouvelles de gestion forestière ; - édicte des mesures relatives à la protection des forêts et aux opérations de reconstitution forestière ; - assainit la fiscalité forestière et affirme de nouveaux principes en matière de fiscalité, dont la répartition entre le niveau central, provincial et local ; - met en place un régime particulier de protection pénale des forêts ; - soumet, dans ses dispositions transitoires, tous les anciens titres forestiers (lettres d'intention et garanties d'approvisionnement en bois) à la conversion.
Niveau d'application	National
Lien avec les zones humides et les tourbières	<p>Le régime forestier a des liens très directs avec les tourbières, en ce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - En plus de leur statut de zones humides, régies par la loi sur l'eau, les forêts de tourbières sont aussi, dans le contexte de la RDC, des écosystèmes forestiers naturels, denses et humides, régis par le Code forestier ; - Leur sol est constitué de résidus organiques provenant des forêts naturelles, régies par le Code forestier ; - Elles captent et séquestrent le carbone forestier résultant de la décomposition partielle de la matière organique des forêts naturelles, également régies par le Code forestier ; - Elles sont situées au cœur de la Cuvette Centrale, une zone du domaine forestier, régie par le Code forestier.

Intitulé de la loi	Loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature
Entrée en vigueur	11 février 2014
Objet de la loi	Fixer, conformément à l'article 202, point 36, lettre F, de la Constitution, les règles relatives à la conservation de la diversité biologique, à l'utilisation durable de ses éléments constitutifs, ainsi qu'à l'accès et au partage juste et

	<p>équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources biologiques et génétiques.</p> <p>Contribuer à assurer, entre autres, la conservation des écosystèmes et des habitats naturels, la protection des espèces de faune et de flore sauvages et le développement durable dans les zones protégées.</p>
Sommaire de la loi	<p>Cette loi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - énonce les principes qui constituent des obligations de l'État, des provinces et des entités territoriales décentralisées (ETD⁹) en matière de conservation des ressources naturelles, biologiques et génétiques, des écosystèmes, des sites naturels et des monuments situés sur le territoire national ; - détermine les mesures de conservation et d'utilisation durable de la biodiversité, en termes d'espèces de faune et de flore ; - fixe des règles pour la création et la gestion des zones protégées, y compris les modalités de délégation à des personnes privées de la création ou de la gestion de zones protégées ; - prescrit les mesures de protection des écosystèmes, des habitats, des zones humides, des cours d'eau et des espèces contre les risques d'introduction d'espèces exotiques sur le territoire national ; - fixe le régime de protection des ressources biologiques et génétiques et des connaissances traditionnelles associées, y compris les modalités d'accès à ces ressources et connaissances et de partage des revenus qui en découlent ; - établit les modalités du commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction ; - prévoit les mécanismes de financement de la stratégie et du plan d'action nationaux en matière de biodiversité ; - fixe le régime de protection pénale de la biodiversité et des connaissances traditionnelles associées.
Niveau d'application	National
Lien avec les zones humides et les tourbières	<p>Le régime de conservation de la biodiversité a des liens avec les tourbières en cela :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les tourbières sont de véritables havres de biodiversité ; elles abritent de nombreuses espèces animales et végétales, dont la plupart sont rares et protégées (oiseaux, amphibiens, reptiles, insectes, plantes...), et/ou endémiques. Toutes ces espèces et leurs habitats sont régis par la loi sur la conservation de la nature. - En cas d'attribution de l'étendue des tourbières comme zones protégées, le principal cadre juridique de référence sera la loi relative à la conservation de la nature, qui détermine les modalités de création et de gestion des zones protégées. - S'il existe des connaissances traditionnelles locales sur les tourbières et leur utilisation durable, elles seront protégées par la loi sur la conservation de la nature, tant en termes d'accès que de mécanismes de partage des revenus.
Intitulé de la loi	Loi n° 11/009 du 9 juillet 2011 sur les principes fondamentaux de la protection de l'environnement

⁹ Une entité territoriale décentralisée est une subdivision du territoire nationale, dotée de l'autonomie financière et administrative. Dans le contexte de la RDC, il s'agit des secteurs ou des chefferies, pour les milieux ruraux, et des villes et des communes, pour les milieux urbains.

Entrée en vigueur	09 juillet 2011
Objet de la loi	<p>Établir les principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, conformément à l'article 123, point 15 de la Constitution.</p> <p>Promouvoir la gestion durable des ressources naturelles, faire face aux risques, lutter contre toutes les formes de pollution et de menaces environnementales, et améliorer la qualité de vie de la population tout en respectant l'équilibre écologique.</p>
Sommaire de la loi	<p>Cette loi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Affirme à l'égard de l'État, des provinces et des entités territoriales décentralisées⁹ des obligations spécifiques pour assurer la protection de l'environnement ; - Prescrit les principes fondamentaux de la protection de l'environnement et de la gestion des ressources naturelles en vue de réaliser un développement durable ; - Établit des mécanismes procéduraux pour la protection de l'environnement et plus particulièrement : i) l'évaluation environnementale stratégique des politiques publiques sectorielles, des plans et des programmes ; ii) les études d'impact sur l'environnement et le sociale des projets sectoriels à impacts sur l'environnement ; et iii) l'audit environnemental ; iv) l'enquête publique ; - Établit un mécanisme de financement pour la recherche environnementale, la conservation de la biodiversité, les opérations de nettoyage, la prévention et le contrôle de la pollution, ainsi que la réhabilitation et la restauration des sites ou paysages pollués ou dégradés ; - Prescrit des mesures de gestion et de conservation des ressources naturelles ; - Prescrit des mesures de prévention des risques et de lutte contre la pollution et nuisances, dont les exigences en matière d'installations classées, de protection des milieux récepteurs, de gestion de produits chimiques, de gestion des déchets, de gestion des organismes génétiquement modifiés, de gestion des catastrophes naturelles et situations d'urgence ; - Établit un système de responsabilité civile en matière environnementale et de protection pénal de l'environnement ; - Établit des dispositions transitoires, abrogatoires et finales.
Niveau d'application	National
Lien vers les zones humides et les tourbières	<p>Cette législation a également des implications pour les tourbières en ce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Elle soumet à une évaluation environnementale toutes les politiques, plans et programmes sectoriels des entités centrales, provinciales et territoriales décentralisées⁹ susceptibles d'avoir un impact écologique négatif sur les tourbières ; - Elle soumet tous les projets sectoriels dont la mise en œuvre est susceptible d'avoir des impacts sur les tourbières et les communautés locales à une évaluation d'impact environnemental et social et à la présentation d'un plan de gestion environnementale correspondant ; - Elle permet la réalisation d'audits environnementaux dans les tourbières en vue de déterminer les impacts potentiels sur les tourbières en tant que composante de l'environnement ; - Elle permet de contrôler l'implantation d'installations classées et leur exploitation dans les zones de tourbières ;

	<ul style="list-style-type: none"> - Elle fournit des repères pour établir la responsabilité juridique, administrative, civile et pénale en matière environnementale des porteurs de projets responsables ou des auteurs d'actes de destruction d'écosystème des tourbières.
--	---

Intitulé de la loi	Le décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme
Entrée en vigueur	20 juin 1957
Objet de la loi	Fixer le régime juridique pour la conduite des opérations d'aménagement du territoire.
Sommaire de la loi	<p>Ce texte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Organise la planification de l'utilisation des terres tant urbaines que rurales, s'appliquant tant sur les terres forestières que sur les terres non forestières ; - Établit les plans d'occupation des sols comme outil de mise en œuvre des processus de planification de l'utilisation des terres et les classe en quatre catégories : plan général d'utilisation des terres du Congo ; plan provincial d'utilisation des terres ; plan local d'utilisation des terres ; et plan spécifique d'utilisation des terres ; - Organise la procédure d'élaboration et d'approbation des plans d'aménagement et définit les pouvoirs des différentes institutions, autorités et administrations dans la conduite des opérations d'aménagement ainsi que les modalités de consultation du public et d'exercice des recours par les personnes concernées.
Niveau d'application	National
Lien vers les zones humides et les tourbières	<p>Ce décret a également des implications pour la protection des tourbières, en ce que :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Il constitue le cadre juridique approprié pour la coordination des processus d'établissement des inventaires du capital naturel du pays, en termes de ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables, y compris les inventaires et la cartographie des tourbières ; - Il permet l'analyse centralisée des données d'inventaire et fournit un soutien aux décisions d'allocation spatiale, y compris les zones de tourbières ; - Fournit, par le biais des processus d'élaboration et d'approbation des plans d'aménagement du territoire à différentes échelles, un cadre pour la conduite d'arbitrages techniques et institutionnels entre les différents ministères et acteurs sectoriels et pour des décisions concertées sur les allocations spatiales ; cela réduit les risques de conflits et de chevauchement des droits et des titres qui peuvent avoir un impact négatif sur les tourbières ; - Permet, par le biais de plans de gestion, de fixer des priorités de gestion dans les zones de tourbières qui tiennent compte des fonctions écologiques et de la biodiversité, en les protégeant contre l'empiètement potentiel d'autres secteurs ; - Permet de jeter les bases d'irrégularités dans les décisions ou les actes qui affectent le territoire, y compris les tourbières, et de les faire sanctionner en conséquence.

Annexe 2 : Rôles et responsabilités de la Cellule de gestion des tourbières de la RDC

En 2017, le Ministre de l'Environnement et Développement Durable (MEDD) a signé l'Arrêté n° 010 du 27 juillet 2017¹⁰, créant la Cellule de Gestion des Tourbières de la RDC en tant que service public au sein de la Direction du Développement Durable (DDD) du MEDD. Cette Unité de Gestion des Tourbières est composée de deux organes de mise en œuvre : le Comité des Parties Prenantes (CPP) et la Coordination Nationale de l'Unité de Gestion des Tourbières de la RDC.

Le Comité des parties prenantes a pour mission :

1. Approuver les cartes d'identification et de localisation des tourbières sur l'étendue du territoire national ;
2. Approuver le canevas d'élaboration de la Stratégie Nationale de Gestion des Tourbières en RDC ;
3. Définir les orientations et les lignes directrices pour la gestion durable des tourbières et décider des actions prioritaires à mener ;
4. Approuver les plans de travail de la Coordination Nationale de l'Unité de Gestion des Tourbières de la RDC ;
5. Assurer le suivi, le contrôle et le déploiement de la mise en œuvre de la stratégie de gestion des tourbières ;
6. Mobiliser des moyens conséquents pour assurer l'opérationnalisation de la Stratégie Nationale de Gestion des Tourbières et en fixer les modalités de gestion et de redistribution aux parties impliquées à différents niveaux ;
7. Exécuter toute autre tâche confiée par le Gouvernement de la République dans le cadre de son mandat.

La Coordination Nationale de l'Unité de Gestion des Tourbières de la RDC a pour attributions :

1. Organiser et coordonner la cartographie des tourbières sur l'ensemble du territoire de la RDC ;
2. Soumettre un canevas d'élaboration de la stratégie nationale de gestion des tourbières à l'approbation du Comité des parties prenantes ;
3. Élaborer la Stratégie Nationale de Gestion des Tourbières en RDC et assurer sa mise en œuvre ;
4. Assurer la gestion quotidienne de l'Unité de Gestion des Tourbières de la Coordination Nationale de la RDC et suivre la mise en œuvre des activités prévues dans le plan de travail annuel afin qu'elles aboutissent aux résultats attendus ;
5. Assurer la coordination de la gestion des tourbières en RDC, avec les acteurs clés identifiés dans la Stratégie Nationale de Gestion des Tourbières et les partenaires techniques-financiers intéressés, y compris les liens avec d'autres initiatives similaires dans le Bassin du Congo et partout ailleurs ;
6. Inviter et assurer une approche participative de la gestion des tourbières par l'implication et la consultation des différentes parties prenantes, notamment les communautés forestières et les peuples autochtones ;
7. Planifier la mise en œuvre des décisions du Comité des parties prenantes et leur exécution, en coordination avec les structures compétentes ;
8. Identifier et mobiliser des experts nationaux et internationaux qualifiés pour traiter les problèmes sur le terrain, dans la gestion des tourbières ;
9. Assurer une collaboration efficace avec les autres initiatives nationales existantes en matière de changement climatique ;
10. Assurer le secrétariat du Comité des parties prenantes.

En ce qui concerne la gestion des influences d'autres secteurs sur les tourbières et la participation publique, l'Unité de gestion des tourbières prévoit de créer des groupes thématiques, composés de points focaux de différents ministères dont les attributions peuvent avoir des incidences sur la

¹⁰ Arrêté ministériel n° 010/CAB/MIN/EDD/AAN/RBR/TNT/05/2017 du 25 juillet 2017 portant création, composition et organisation de la cellule de gestion des tourbières en République démocratique du Congo, UGT RDC

protection des tourbières. L'idée serait, d'une part, de promouvoir le dialogue institutionnel et technique en vue d'harmoniser les décisions qui intègrent la protection des tourbières et, d'autre part, d'utiliser les processus de réforme sectorielle en cours dans le cadre du plan d'investissement REDD+ pour créer des points de jonction, notamment en ce qui concerne la formulation en cours de la politique forestière et d'autres politiques sectorielles qui ont un impact sur les tourbières (régime foncier, aménagement du territoire, agriculture, énergie, etc.) Enfin, ces groupes thématiques sont également envisagés pour être le cadre de participation des parties prenantes et des experts dans discussions et processus décisionnels qui se rapportent aux tourbières.

Annexe 3 : Rôles et responsabilités des institutions de la RDC

Institutions		Rôles et responsabilités
Niveau National		
Parlement		
		<ul style="list-style-type: none"> - Réviser et mettre à jour les lois pour assurer la protection et la gestion durable des tourbières - Assurer le contrôle parlementaire sur les actes du Gouvernement en ce qui concerne la gestion durable des tourbières
Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD)		
Ministre		<ul style="list-style-type: none"> - Initier l'adoption des lois qui relèvent des secteurs sous sa gestion ou des révisions de ces lois et adopter de nouvelles dispositions réglementaires qui intègrent la préservation des tourbières - Veiller à ce que la préservation des tourbières soit aussi mentionnée et incluses dans les lois connexes comme une priorité nationale - Fournir un soutien pour renforcer les capacités institutionnelles des divisions et des unités du Ministère en matière de gestion et de protection des tourbières
Direction de la Développement Durable (DDD)		<ul style="list-style-type: none"> - Suivre les performances de la RDC en matière de respect des objectifs et des cibles des engagements internationaux, notamment en ce qui concerne les zones humides, le changement climatique, la biodiversité, l'eau, la restauration, etc. Satisfaire aux exigences en matière de rapports, comme indiqué dans les accords internationaux. Il s'agit notamment de la convention de Ramsar, de la convention sur la biodiversité et de l'accord de Paris de la CCNUCC. - Rassembler et maintenir l'inventaire national des gaz à effet de serre, y compris les estimations des contributions des tourbières à l'élimination et aux émissions de gaz à effet de serre
	<i>Unité de Gestion des Tourbières (UGT)</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Élaborer et mettre en œuvre la Stratégie nationale des tourbières - Assurer la coordination de la gestion des tourbières en République Démocratique du Congo, avec les principaux acteurs identifiés dans la Stratégie nationale des tourbières et les partenaires technico-financiers intéressés, y compris le lien avec d'autres initiatives similaires au niveau du Bassin du Congo et partout ailleurs - Inciter et assurer une démarche participative dans la gestion des tourbières par l'implication et la consultation des différentes parties prenantes, notamment les communautés forestières et les peuples autochtones - Identifier et mobiliser les techniciens nationaux et internationaux qualifiés pour faire face aux

		<p>problèmes sur le terrain, dans la gestion des Tourbières</p> <ul style="list-style-type: none"> - S'assurer d'une collaboration effective avec d'autres initiatives existantes au niveau national dans le domaine des changements climatiques - Assurer une veille sur l'évolution de la thématique tourbières à l'international, ainsi que la participation de la RDC aux dynamiques internationales en la matière - Valoriser le stockage élevé de carbone dans les tourbières en tant qu'incitation au paiement des services écosystémiques par le biais de la REDD+ ou d'autres programmes/initiatives de foresterie durable
	CNREDD	<ul style="list-style-type: none"> - Appuyer l'identification des passerelles entre les interventions définies dans la Stratégie-cadre REDD+ et les piliers de la Stratégie nationale des tourbières
	Division Changement Climatique	<ul style="list-style-type: none"> - Inclure les tourbières dans la CDN révisée de la RDC et l'inventaire national des gaz à effet de serre
	Division Biodiversité	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la protection de la biodiversité des tourbières
Direction Ressource en Eau		<ul style="list-style-type: none"> - Insérer la protection des tourbières dans la Politique nationale sur l'eau (à élaborer) - En tant que Point focal de la Convention Ramsar, assurer l'adhésion à la convention et à ses directives en RDC
Direction Inventaire et Aménagement Forestiers (DIAF)		<ul style="list-style-type: none"> - Achever l'inventaire forestier des forêts nationales, y compris les zones de tourbières - Cartographier et surveiller les changements de la couverture forestière, y compris la déforestation et la dégradation des forêts dans les zones de tourbières
Agence Congolaise de l'Environnement (ACE)		<ul style="list-style-type: none"> - Fournir un cadre pour faciliter les évaluations et les audits de l'impact social et environnemental aux niveaux national, provincial et local
Institut Congolais pour la Conservation de la Nature (ICCN)		<ul style="list-style-type: none"> - Envisager la possibilité d'ériger des zones spécifiques des tourbières en aires protégées, pour en renforcer la protection
Fonds National REDD (FONAREDD)		
		<ul style="list-style-type: none"> - S'inspirer des mécanismes existants pour faciliter la gestion durable des forêts des tourbières, par exemple la foresterie communautaire, la conservation communautaire, la gestion communautaire et le régime foncier communautaire coutumier, en coordonnant et en supervisant les initiatives REDD+ en RDC
Ministère ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions		
		<ul style="list-style-type: none"> - Coordonner les processus de zonage des différentes utilisations des terres et arbitrer les intérêts divergents dans la répartition des zones, y compris en zones de tourbières, en vue des décisions concertées et harmonisées - Renforcer la protection des tourbières en leur reconnaissant la prééminence dans la répartition et l'affectation définitive des zones - Tirer parti des programmes PIREDD pour les provinces possédant des tourbières afin de renforcer la conception et la mise en œuvre des plans

	d'utilisation des terres et du zonage (plan d'aménagement), de faciliter la cartographie de ces zones et de procéder à des enquêtes et des inventaires des ressources, selon les besoins et le cas. Les programmes PIREDD peuvent également fournir des exemples sur la manière d'établir des arrangements institutionnels pour la gestion des tourbières en intégrant les niveaux locaux, provinciaux et nationaux. Ces mêmes programmes peuvent également soutenir les communautés vivant à l'intérieur et autour des zones de tourbières en leur offrant des incitations pour leur gestion durable.
Niveau Provincial	
Assemblée Provinciale	<ul style="list-style-type: none"> - Prendre des mesures législatives complémentaires au niveau de la province, pour renforcer la protection des tourbières - Assurer le contrôle de l'action du Gouvernement Provincial en matière de protection des tourbières
Gouverneur de Province	<ul style="list-style-type: none"> - Établir par voie d'arrêté provincial le Plan provincial de développement de la Province en tenant compte des priorités en matière de gestion et de conservation des tourbières
Ministère Provincial du Plan	<ul style="list-style-type: none"> - Veiller à l'inclusion de la gestion durable et la protection des tourbières dans le Plan de Développement de la Province
Ministre Provincial ayant l'aménagement du territoire dans ses attributions	<ul style="list-style-type: none"> - Initier et coordonner le processus d'élaboration du Plan d'aménagement de la Province, intégrant la préservation des tourbières et la gestion durable des tourbières
Antenne provinciale de l'ACE	<ul style="list-style-type: none"> - Examiner et approuver les évaluations environnementales stratégiques des plans provinciaux et locaux d'aménagement du territoire ainsi que les études d'impact qui peuvent avoir des incidences sur les zones des tourbières
Niveau Local	
Conseil de chefferie ou de secteur	<ul style="list-style-type: none"> - S'assurer de l'intégration de la gestion durable et la protection des tourbières dans le Plan de développement local - S'assurer de l'intégration de la gestion durable et la protection des tourbières dans le Plan d'aménagement de l'ETD - Assurer le contrôle de l'action du Comité Exécutif de la chefferie ou du secteur en matière de protection des tourbières
Chef de secteur ou de chefferie	<ul style="list-style-type: none"> - Établir par voie d'arrêté de chefferie ou de secteur le Plan de développement local, intégrant la préservation des tourbières et la gestion durable des tourbières - Établir par voie d'arrêté de chefferie ou de secteur le Plan d'aménagement de l'ETD, intégrant la préservation et la gestion durable des tourbières
Échevin chargé du Plan	<ul style="list-style-type: none"> - Initier et coordonner le processus d'élaboration du Plan de développement local intégrant la préservation des tourbières et la gestion durable des tourbières
Échevin chargé de l'aménagement du territoire	<ul style="list-style-type: none"> - Initier et coordonner le processus d'élaboration du Plan local d'aménagement, intégrant la préservation des tourbières
Partenaires techniques	
<ul style="list-style-type: none"> - Travailler avec l'Unité de Gestion des Tourbières et d'autres organismes gouvernementaux et non gouvernementaux aux niveaux local, provincial et national pour financer, développer et mettre en œuvre des programmes relatifs aux tourbières qui favorisent leur gestion durable et la protection par l'amélioration des connaissances et de la cartographie, la gestion durable, les cadres politiques et institutionnels, la planification et la conservation. 	

Annexe 4 : Méthodologie de cet examen juridique

L'ONG congolaise Conseil pour la Défense Environnementale par la Légalité et la Traçabilité (CODELT) a été recrutée par le Programme d'Adaptation et d'Atténuation des Zones Humides Durables (SWAMP) de l'USAID, à travers les Programmes Internationaux du Service Forestier des États-Unis (USFS), l'un des partenaires techniques de mise en œuvre du programme SWAMP, en vue de conduire une analyse des documents politiques et des textes juridiques relatifs aux tourbières en RDC.

Des consultations ont eu lieu entre le coordinateur de l'unité de gestion des tourbières de la RDC, USFS et CODELT, afin de définir les termes de référence et l'approche de l'étude.

Par la suite, CODELT a entrepris cette étude en examinant les principaux documents pertinents, à savoir : les textes juridiques internationaux, tels que la Convention de Ramsar, la Convention sur la biodiversité, la Convention sur la lutte contre la désertification et les textes juridiques nationaux, principalement le Code forestier, la loi relative à l'eau, la loi portant relative à la conservation de la nature ainsi que la loi portant sur les principes fondamentaux de la protection de l'environnement. En parallèle, quelques entretiens non structurés avec les principales parties prenantes ont été organisés.

Enfin, un rapport a été rédigé afin de présenter les résultats de l'examen et de partager les principales recommandations, qui a ensuite été mis à jour par les commentaires reçus. Ce rapport est une version modifiée du projet initial.