



Revue du Cadre Juridique Propice à la Gestion des Tourbières en République du Congo

Les tourbières de la Cuvette Centrale du bassin du Congo sont une ressource naturelle extrêmement riche, fournissant une multitude de services écosystémiques au niveau local, régional et mondial, notamment le stockage du carbone dans leurs sols riches en tourbe. Actuellement, il n'existe aucune législation, politique ou stratégie spécifique aux questions relatives aux tourbières en République du Congo (Congo). 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 juridiques susceptibles de s'appliquer aux tourbières. Après un rappel des accords internationaux clés ratifiés par le Congo et des initiatives régionales spécifiques aux tourbières, cette note d'orientation politique décrit les principaux textes juridiques nationaux existants liés à l'utilisation, la gestion et la protection des tourbières au Congo et apporte des recommandations pour renforcer la législation existante et guider l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie Nationale des Tourbières (SNT).

ACCORDS ET CADRES INTERNATIONAUX ET DE PORTEE REGIONALE

- Le Congo a ratifié plusieurs textes et conventions majeures de droit international de l'environnement, notamment la Convention de Ramsar sur les zones humides en 1996. Dans la récente soumission de la mise à jour de la contribution déterminée au niveau national (CDN) du Congo en août 2021 dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), les tourbières sont mentionnées, mais il n'y a pas d'objectifs ou d'engagements spécifiques aux tourbières.
- L'adaptation du droit interne congolais aux textes internationaux (tels que la Convention de Ramsar, la Convention des Nations-Unies sur la diversité biologique, la CCNUCC ou encore la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles) doit être réalisée afin de répondre aux exigences des conventions auxquelles le Congo a souverainement adhéré. En la matière, le pays nécessite plus d'expertise et de ressources pour remplir les objectifs et répondre aux exigences de ces textes dans le cadre de leur application sur le territoire national.
- Des initiatives mondiales et régionales spécifiques aux tourbières ont été lancées et/ou signées, telles que:
 - ▷ L'Initiative Mondiale pour les Tourbières en 2016 (le Congo est l'un des quatre pays partenaires initiaux);
 - ▷ La création en 2017 du plus grand site Ramsar au monde, à savoir le complexe transfrontalier Lac Télé – Grands Affluents – Lac Tumba et sa stratégie de gestion durable (2017-2026) avec un accord de coopération signé par le Congo et la République Démocratique du Congo (RDC);
 - ▷ La Déclaration de Brazzaville en 2018 pour que le Congo, la RDC et l'Indonésie collaborent et échangent des connaissances et expériences concernant la protection et la gestion durables des tourbières ;
 - ▷ Le Centre International pour les Tourbières Tropicales créé en 2018 par l'Indonésie, la RDC, le Congo et soutenu par le Pérou.



ADAPTATION DES TEXTES JURIDIQUES NATIONAUX EXISTANTS

De nombreux textes législatifs et réglementaires touchant de façon directe ou indirecte différents aspects en lien avec la gestion des tourbières existent au Congo, mais restent néanmoins insuffisants pour la bonne gestion, la conservation et l'utilisation rationnelle des tourbières. Le tableau ci-dessous présente les principales lois existantes en lien avec la gestion des tourbières et des recommandations pour soutenir le pays dans l'adaptation de ces textes pour la prise en compte des tourbières.

Loi / Texte	Description et/ou recommandation(s)
Loi n°33-2020 du 8 juillet 2020 portant code forestier	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'article 78 du texte est l'une des rares dispositions existantes dans le cadre juridique environnemental du Congo qui désigne le terme « tourbières » et énonce une obligation pour l'État de protéger ces « écosystèmes particuliers » et en assurer leur gestion durable. ▲ Une définition légale du concept de tourbières dépassant celle d'« écosystème particulier » est nécessaire ; ainsi que l'introduction de l'interdiction totale de toute activité (minière ou pétrolière) de recherche poussée dans la zone des tourbières (Art. 177 et 178) et de consacrer toute dégradation, détérioration ou drainage des tourbières comme infraction, et pas uniquement l'extraction de la tourbe comme actuellement (Article 237).
Loi n°28-2016 du 12 octobre 2016 portant code des Hydrocarbures	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'article 3 exclut la tourbe des combustibles fossiles. ✓ L'article 86 soumet la réalisation de toute opération pétrolière au respect des traités internationaux (dont la Convention de Ramsar) et aux lois nationales sur la protection de l'environnement. Il fait obligation au prestataire de veiller à la conservation des ressources naturelles (dont celles présentes dans les tourbières) et à la protection de l'environnement. ▲ Actuellement, les articles 25 à 27 et 42 identifient le bassin de la Cuvette congolaise (zone abritant les tourbières) comme faisant partie du domaine public pétrolier exploitable. Une disposition excluant les zones humides, et plus particulièrement les tourbières, de tout périmètre d'exploitation pétrolière devrait être insérée.
Loi n°4-2005 du 11 avril 2005 portant code minier	<ul style="list-style-type: none"> ✓ L'article 4 exclut la tourbe de l'énumération des substances énergétiques fossiles. ✓ Le code intègre aussi le principe de prévention à travers l'étude d'impact environnemental comme l'une des conditions d'octroi de l'autorisation d'exploitation des mines ou des carrières (art. 50) et fait également reposer sur l'Administration des mines et des organismes de contrôle habilités une obligation de préservation de l'environnement (dont les tourbières) (art. 126). ▲ Les articles 128 à 130 ne posent aucune limite à l'exploitation des ressources minières, gazières ou pétrolières dans les tourbières, à part une simple obligation de remise en état (réhabilitation et restauration) lorsque l'intégrité des espaces forestiers et autres a été atteinte. Il faudrait donc limiter ou interdire ce type d'exploitation.
Loi n°3-2010 du 14 juin 2010 portant organisation de la pêche et de l'aquaculture continentale	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Actuellement, les articles 26, 28, 34 et 41 instituent une gratuité dans la délivrance des différents permis autorisant l'exercice de la pêche avec des moyens modernes ou artisanaux ; ces mesures pourraient encourager l'intensification des activités de pêche et entraîner une diminution des ressources aquatiques, notamment au sein des tourbières. <ul style="list-style-type: none"> → La délivrance de permis payants autorisant l'exercice de la pêche pourrait être instauré, sauf pour les communautés locales et populations autochtones (CLPA) qui ont des droits coutumiers. ▲ Dans les articles 83 à 98 devraient être introduits des peines d'emprisonnement pour les infractions, surtout dans les cas d'atteintes d'une extrême gravité comme les cas de pêche à l'aide d'explosifs ou de pollution du milieu aquatique (art. 91). Ces articles ne prévoient actuellement que des peines d'amendes dont le quantum est souvent faible et donc peu dissuasif.
Loi n°8 du 26 juillet 2010 portant protection du patrimoine nationale, culturel et naturel	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Dans les articles 60 et 70, des peines d'emprisonnement pour les délits de modification, morcellement ou exécution de travaux non-autorisés sur un site inventorié ou classé comme les tourbières devraient être introduites.
Loi n°003/91 avril 1991 sur la protection de l'environnement	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Le texte, promulgué avant la ratification de la convention de Ramsar par le Congo, ne comporte aucune disposition spécifique sur les zones humides et les tourbières. ▲ L'article 2 mentionne l'obligation d'une étude d'impact environnemental mais il faudrait fournir des orientations claires et une transparence pour la réalisation. Les droits des CLPA sur les terres et les ressources doivent être reconnus (cf. article 13 qui exclut actuellement tout droit d'usage).
Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 portant code de l'eau	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Intégrer les zones humides, et les tourbières plus particulièrement, dans le domaine public hydraulique afin que soit applicable le régime juridique adapté au domaine public hydraulique (Article 6).
Loi n°21-2018 du 13 juin 2018 fixant les règles d'occupation et d'acquisitions des terres et terrains	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Intégrer les zones humides, et les tourbières plus particulièrement, dans l'énumération des terres du domaine rural interdit d'occupation, d'acquisition ou d'exploitation sauf pour les CLPA qui ont des droits coutumiers (Article 42).
Loi n°37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégés	<ul style="list-style-type: none"> ▲ Intégrer les zones humides et les tourbières dans l'énumération de la typologie des aires protégées afin que le régime applicable aux aires protégées offre une protection in situ aux espèces de faune et flore menacées d'extinction dans les tourbières (Articles 5 et 6).

ELABORATION D'UNE STRATEGIE NATIONALE DES TOURBIERES POUR LE CONGO



L'élaboration d'une SNT représente une opportunité d'aborder la nature multisectorielle de la gestion des tourbières, y compris les considérations juridiques. Cela nécessitera une consultation publique et sectorielle auprès de différents groupes de parties prenantes, avec l'inclusion significative des CLPA et de la société civile. Il sera aussi important d'explorer les synergies avec les processus connexes (REDD+, aménagement du territoire, foncier, etc.). Les recommandations spécifiques pour le développement d'une SNT pour le Congo sont les suivantes :

1. Adopter une définition nationale des zones humides et plus précisément des tourbières ;
2. Élaborer un texte législatif ou réglementaire spécial consacré à la gestion ou la protection des zones humides, y compris des tourbières, afin de disposer d'un régime juridique spécifique applicable à ces écosystèmes ;
3. Définir des dispositions institutionnelles pour la gestion des tourbières aux niveaux local, régional et national ;
4. Conduire une analyse approfondie des menaces sur les tourbières au Congo et du chevauchement d'utilisation des terres à l'intérieur et autour des tourbières ;
5. Définir clairement les principes de protection juridique et des protocoles pour le chevauchement d'usages des terres en zones de tourbières dans la SNT ;
6. Mettre en place des mesures répressives spécifiques et claires à la protection des tourbières/zones humides ;
7. Reconnaître le droit des associations, organismes et organisations non-gouvernementales de défense des écosystèmes des tourbières d'agir activement en justice et de poursuivre les infractions relatives aux tourbières ;
8. Renforcer les capacités et responsabilités des acteurs publics et privés dans le domaine de la protection et la gestion des tourbières ;
9. Prendre des dispositions claires pour la protection des droits coutumiers des CLPA sur les terres et les ressources ;
10. Fournir des orientations claires et une transparence pour la réalisation des études d'impact environnemental ;
11. Élaborer un plan visant à accroître la formation, la recherche et l'expertise dans les domaines liés à la gestion et à la science des tourbières ;
12. Développer un programme pour explorer les mécanismes possibles de paiement pour les services écosystémiques, y compris par le biais de REDD+ et d'autres programmes / initiatives de foresterie durable ;
13. Analyser les potentielles options d'atténuation dans les paysages de tourbières pour contribuer aux objectifs nationaux d'atténuation du changement climatique définis dans la CDN et l'Accord de Paris.

REFERENCE ET REMERCIEMENTS :

Le contenu de cette note d'orientation politique est basé sur un rapport intitulé «Revue du cadre juridique propice à la gestion des tourbières en République du Congo ». L'étude a été réalisée grâce au soutien du programme d'adaptation et d'atténuation durable des zones humides (SWAMP) de l'Agence américaine pour le développement international (USAID), dans le cadre du programme d'assistance technique du Service International des Forêts des États-Unis (USFS) au gouvernement du Congo.

PHOTO: Mesure et prélèvement d'un échantillon d'une carotte de tourbe riche en carbone extraite dans les forêts de tourbières de la République du Congo | Roni Ziade



Cette note d'orientation politique a été rendue possible grâce au soutien du peuple américain par le biais de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID). Le contenu relève de la seule responsabilité des programmes internationaux du Service forestier du Département de l'Agriculture des États-Unis et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.