



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

UICN Centre du Droit de l'Environnement

avec

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

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

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

Table des matières

Résumé exécutif	3
Introduction	

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

Résumé exécutif

Contexte

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

- « - /e

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

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

En outre, une loi-cadre environnementale a également pour objectif de refléter les engagements internationaux du pays auquel elle s'applique. Elle va devenir le lieu privilégié de transposition des obligations découlant des conventions internationales et régionales en matière environnementale aux niveaux national et local. L'analyse fait remarquer que les deux projets ont cherché à transposer ces obligations dans la législation nationale. Toutefois, la majorité des obligations découlant des conventions internationales n'a pas été reflétée au sein des deux projets, en particulier les conventions de protection de la biodiversité. De nombreux concepts et objectifs fondamentaux, en relation directe avec la réalité sociale, économique et environnementale de la RDC, ont été négligés, comme par exemple la conservation de la biodiversité, la prise en compte des savoirs traditionnels dans la gestion des ressources naturelles, l'utilisation durable des éléments de la diversité biologique, le

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En matière de protection des sols, le projet parlementaire présente l'avantage de prendre en compte cette thématique lors de l'élaboration de documents de planification, suivant ainsi les obligations découlant de la *Convention*

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

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

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

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

Introduction

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

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

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

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

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

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

Cependant, la RDC a pris un retard important dans la construction de son arsenal juridique environnemental. Annoncée depuis dix ans (1999), la loi-cadre sur l'environnement fait gravement défaut au pays, tout comme une loi sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, un code d

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

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

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

Analyse comparative

Première p

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- s'assurer que les projets sur la table s'inspirent des dernières évolutions du droit et reflètent les dernières connaissances de la science ;
- s'assurer que le processus de préparation des textes est adapté. En effet, la façon dont s'élaborent et se négocient les textes juridiques a fortement évolué depuis les années 1990. Aujourd'hui, la « participation » et la « gouvernance » sont les maîtres mots et il n'est plus concevable pour un Etat moderne de forger des règles sans l'intervention des acteurs de la société civile, de la recv 22intervention des ac25 TD1275 Tcevable

UICN /RDC – Projet de loi-cadre environnementale, 2009

Projet ministériel : PM/ Projet parlementaire

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

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

Chapitre III. Transposition des obligations internationales de la RDC

A. La transposition des normes internationales

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

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

⁸ Le Principe 11 de la Déclaration de Rio sur l'Environnement et le Développement dispose que: « les Etats doivent promulguer des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent... ». L'Agenda 21 dispose également que (chapitre 8.13): « les lois et réglementations adaptés à la situation

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

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

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

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

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

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

B. La transposition des normes régionales africaines

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

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

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

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

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

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

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

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

Il est essentiel que le législateur choisisse l'outil le mieux adapté aux besoins de la RDC en terme de réglementation environnementale. En effet, on constate que la RDC ne dispose pas d'une législation adéquate dans beaucoup de secteurs liés à la protection de l'environnement. Par exemple, la législation sur les installations classées polluantes est désuète ou encore, il n'existe pas d'encadrement réglementaire de la gestion des déchets. Il

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

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

Chapitre I. Définitions et principes généraux

A. Définitions

La question des définitions est importante dans une loi-cadre (parmi les autres) T1.47Tc 0.409une

politiques de développement

Une loi-cadre est le lieu et l'opportunité d'intégrer des décisions, des standards, des normes scientifiques ou des engagements politiques internationaux (principes, concepts ou mécanismes) adoptés au niveau mondial en dehors du cadre formel des conventions internationales. Il s'agit par exemple des décisions du Congrès de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature, de l'Accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la Communauté Européenne et ses Etats membres, dit Accord

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

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

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

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

b. Le projet parlementaire, axé sur le Gouvernement

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

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

TABLEAU : Avantages et inconvénients des systèmes

Système mis en place par le projet ministériel		Système mis en place par le projet parlementaire	
Avantages	Inconvénients	Avantages	Inconvénients
<p>Le Conseil Interministériel émet des avis sur les projets de loi et de règlement touchant à l'environnement</p> <p>Chaque entité publique a en son sein une « unité » chargée des questions environnementales</p> <p>Il est crée un Conseil du Climat, de l'Eau, des Forêts et du Développement Durable placé sous l'autorité du Président de la République, composé de membres indépendants donnant des avis, observations, etc. et dont le secrétariat est assuré par le ministre de l'environnement</p>	<p>Ses attributions exactes et sa composition ne sont pas garanties par la loi-cadre</p> <p>L'élaboration des règlements appartient au ministère en simple « collaboration » avec les autres départements concernés. On aurait pu prévoir que cela se fasse en « coordination ».</p> <p>Risque de renforcement de l'axe Présidence-Ministère au détriment des acteurs de la société civile et du privé</p>	<p>Le collège consultatif implique l'ensemble des acteurs de l'environnement</p> <p>L'élaboration de la politique environnementale et du droit environnemental est axée autour du Gouvernement et le Conseil des Ministres délibère sur les lois et les règlements : politique et droit placé sous l'égide du Gouvernement et non du Ministère de l'Environnement, ce qui permet des arbitrages à haut niveau.</p>	<p>Le Conseil Consultatif ab3avaxée autour du onsultatif</p>

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

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

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

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

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

Le **projet ministériel** reconnaît :

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

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

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

b. Les communautés locales et les populations autochtones

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

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

Chapitre III. Aspects financiers

Les deux projets prévoient des stratégies différentes :

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

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

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

B. Protection des sols

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

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

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

UICN /RDC – Projet de loi-cadre environnementale, 2009

Projet ministériel : PM/ Projet parlementaire : PP

UICN /RDC – Projet de loi-cadre environnementale, 2009

Projet ministériel : PM/ Projet parlementaire : PP

UICN /RDC – Projet de loi-cadre environnementale, 2009

Projet mio loi

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

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

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

Bien souvent, les lois-La l9371.24 1.3164 Tc -h5.7,5 tam 64.3.75iques. 354yan0 11.os na30 TD 37755515

(5

lut1.24

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

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

D. Déchets

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

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

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

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

E. L'encadrement des organismes génétiquement modifiés

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

UICN /RDC – Projet de loi-cadre environnementale, 2009

Projet ministériel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- l'étude d'impact environnemental et social est obligatoire et préalable alors que dans le projet parlementaire, l'évaluation environnementale est réalisée

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

Chapitre VII. Mesures civiles et pénales

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

A. Régime de responsabilité pénale

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

Le **projet parlementaire** couvre presque tous les secteurs de la protection de l'environnement. De plus, il met en place un **système répressif plus strict** quant aux sanctions pénales. En effet, pour la plupart des infractions qu'il crée, le projet parlementaire punit le délinquant environnemental d'une peine d'amende et d'emprisonnement alors que le projet ministériel laisse la possibilité au juge de choisir alternativement entre p-15

Conclusions et recommandations

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

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

1. Le projet ministériel :

- L'article 8 du **projet ministériel** aux termes prévoit que « a. lors de la planification ou de l'exécution de toute action, des mesures préliminaires sont prises de manière à éviter ou à réduire tout risque ou tout danger pour l'environnement. b. toute personne dont les activités sont susceptibles d'avoir un impact important sur l'environnement

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

1. Régime général des déchets :

Projet ministériel	Projet parlementaire
<ul style="list-style-type: none"> - Obligation d'assurer l'élimination de déchets à la charge de tout producteur ou détenteur de déchets (art. 98). - Interdiction de détenir, déposer ou abandonner des déchets susceptibles de causer des nuisances (art. 99). - Elimination ou recyclage de manière rationnelle des déchets (art. 100). - Obligation pour tout concessionnaire d'éliminer ou de faire éliminer ou recycler les déchets dans sa concession (art. 101). - Elimination d'office de déchets ayant été abandonnés, déposés ou traités contrairement à la loi aux frais du responsable²¹ (art. 102). - La fabrication, l'importation, la détention en vue de la vente, la mise à la disposition du consommateur de produits ou matériaux générateurs de déchets, notamment de matières plastiques, peuvent être réglementés en vue de faciliter l'élimination desdits déchets ou les interdire en cas de nécessité²² (art. 103). - Interdiction de l'immersion, l'incinération ou l'élimination de déchets dans les eaux continentales ou maritimes (art. 104). - Accord administratif préalable pour 	<ul style="list-style-type: none"> - Le gouvernement, l'exécutif provincial et les entités territoriales décentralisées prennent des mesures nécessaires pour que les déchets

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

2. Régime des déchets urbains :

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

Projet ministériel	Projet parlementaire
<ul style="list-style-type: none">- Interdiction de détenir, de déposer ou d'abandonner des déchets urbains (art. 106).- Compétence du Ministre de l'Environnement dans le domaine de la gestion des déchets urbains (art. 107).- Les entités territoriales décentralisées peuvent être autorisées à instaurer une redevance spécifique (art. 109).	<ul style="list-style-type: none">- Obligation pour toute personne physique ou

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

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

4. Régime des déchets médicaux :

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

Le projet parlementaire prévoit :

- La compétence des ministères en charge de l'environnement et de la santé en matière de gestion des déchets médicaux (art. 100/PP) ;
- L'élaboration d'un plan national de gestion des déchets biomédicaux et de soins de santé (art. 101/PP) ainsi que l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de gestion de chacune des catégories de déchets médicaux à la charge de leurs producteurs (art. 103/PP). Quiconque gère un établissement sanitaire ou un centre de)dic

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

UICN /RDC – Projet de loi-cadre environnementale, 2009

Projet ministériel : PM/ Projet parlementaire : PP

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

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

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

1. Prévention et limitation des nuisances :

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

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

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

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

2. Réhabilitation des sites :

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

Le projet parlementaire encadre la réhabilitation des sites et prévoit également un régime de responsabilité. Pour l'exploitation des mines et carrières, il prévoit que le titulaire doit élaborer un plan d'atténuation et de réhabilitation des sites de l'activité projetée préalablement à l'obtention d'une autorisation ou d'un permis (ar).Le tit(laire doit) Tj 1369 -15 TD -0.12

|
|

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

1. Les évaluations environnementales

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

- **Les études d'impact environnemental**

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

Champ d'application :

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

- l'élargissement du champ d'application de l'étude d'impact environnemental et social. Cette dernière doit être réalisée avant la réalisation de «

Le projet parlementaire prévoit la réalisation d'une évaluation environnementale des

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

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

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

Procédure d'ouverture d'une installation classée :

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

Réalisation d'une étude de dangers :

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

Consultation publique :

Le projet parlementaire prévoit le droit du public de participer au processus de décisions qui ont une incidence sur son existence ou peuvent avoir un effet important sur l'environnement, notamment les décisions en matière d'aménagement, les autorisations de mise en chantier d'un projet ou d'une activité, les autorisations de construction ou d'exploitation des installations classées et aux émissions ainsi qu'aux études d'impact environnemental (art. 75

UICN /RDC – Projet de loi-cadre environnementale, 2009

Projet ministériel

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

Il est intéressant de noter que les deux projets autorisent les sanctions administratives après mise en demeure assortie d'un délai d'exécution (exécution 351laaaaaficdes inativa

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

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

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

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

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

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

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

I. Objet/Objectifs de la loi-cadre

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

II. Définitions

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

III. Principes généraux

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

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

²⁵ Ibid., P. 59-60.

IV. Droits et devoirs environnementaux

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

V. Arrangements institutionnels

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

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

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

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

²⁷ Cf. Part II, 2).

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

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

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

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

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

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

n o r i s v e n u q i V l . i L d l o i p

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

Par exemple, la loi-cadre environnementale du Zanzibar prévoit la mise en place de Standards Environnementaux Nationaux qui ont pour but de prévenir, limiter ou atténuer la pollution provenant de sources nouvelles ou déjà existantes et d's nouvouvel,Tw (r 447340 exfteou d

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

3. La protection des forêts

Les forêts jouent un rôle important dans la protection de l'environnement et la conservation des espèces de la faune et de la flore sauvages. La réglementation de leur utilisation et de leur préservation constitue un enjeu important, notamment lorsqu'un pays possède un couvert forestier important. La loi-cadre

environnementale (55e Enorsqu TD /Eviroomter).

3. La protection des forêts

Les forêts jouent un rôle important dans la protection de l'environnement et la conservation des espèces de la faune et de la flore sauvages. La réglementation de leur utilisation et de leur préservation constitue un enjeu important, notamment lorsqu'un pays possède un couvert forestier important. La loi-cadre

environnementale (55e Enorsqu TD /Eviroomter).

3. La protection des forêts

5. La protection et la gestion des ressources en eau

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

- la lutte contre la pollution de l'eau, qui passe notamment par l'établissement et le contrôle de normes de qualité de l'eau (la loi-cadre du Niger dispose que les eaux distribuées par des réseaux d'adduction d'eau doivent répondre aux normes nationales fixées pour identifier la potabilité de l'eau

UICN /RDC – Projet de loi-cadre environnementale, 2009

Projet ministériel

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

11. La lutte contre les nuisances sonores et olfactives

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

12. Les autres matières

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

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

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

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

- **La surveillance et le contrôle**

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

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

- **Un régime de responsabilité pénale**

Généralement, une loi-cadre prévoit des infractions pénales, assorties de sanctions pénales, pour quiconque viole ses dispositions. Par exemple, la loi-cadre environnementale des Comores prévoit un cadre répressif en cas de violations de ses dispositions. Elle crée des infractions pénales, assorties de peines d'emprisonnement ou d'amende⁷⁶. Certaines lois-cadres environnementales vont même plus loin. Par exemple, la loi-cadre environnementale du Bénin précis

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

Liste des abréviations :

RDC = République Démocratique du Congo

POPs = polluants organiques persistants

OGM = organismes génétiqu

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

Objectif :

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

Projet Ministériel

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

Projet Parlementaire

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

*Ils peuvent donner lieu à des transactions de services environnementaux sur une base onéreuse.

- Le Ministre de l'Env. peut proposer des mesures en vue de protéger et maintenir la diversité biologique hors des zones protégées (article 49).

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

- L'étude d'impact environnementale et sociale s'applique à toute exploitation de forêts à titre industriel ou commercial ou transaction pour services environnementaux portant sur une quelconque forêt, zone protégée ou écosystème (art 50).

- Les documents d'urbanisme doivent tenir compte des exigences de la protection de l'environnement, du respect du mode de vie et du bien-être de la population locale, des aires protégées... (article 58).

- Les plans d'aménagement doivent être élaborés de manière à respecter la préservation des écosystèmes naturels, les zones protégées... Ils sont soumis à une étude d'impact environnementale et sociale (article 59).

- La réalisation de projets d'a
Tj et .1092 4 svls aires

7 protégés... A3.5 0 T13 Tc5 26

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

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

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

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

Objectif :

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

Projet Ministériel	Projet Parlementaire
<ul style="list-style-type: none">- Certains espaces, forêts, cours d'eau ou lacs peuvent être déclarés zones de protection spéciale en raison de leur valeur scientifique, écologique, culturelle, esthétique, sociale, récréative ou de la richesse de leur paysage (article 48).- La réalisation d'une étude d'impact environnementale et sociale préalable est obligatoire lors de la réalisation de tout programme, plan, projet de développement... dont l'activité risque d'avoir des impacts sur l'environnement et le patrimoine culturel physique (art 70). L'absence d'étude d'impact (art 141) et la fourniture d'informations erronées ou inexacts (art 142) sont passibles de sanctions pénales.- L'étude d'impact environnementale et sociale s'applique à	<ul style="list-style-type: none">- Obligation de procéder à une étude d'impact environnementale quand des ouvrages, projets ou activités vont affecter les ressources naturelles, les écosystèmes ou nuire à la biodiversité (art 24, al 2). La non-réalisation de cette étude ou l'absence d'approbation est passible de sanctions pénales (art 143).- Les politiques, programmes et autres documents de planification dont la réalisation est susceptible d'affecter les ressources naturelles, les écosystèmes ou la diversité biologique font l'objet d'une évaluation environnementale (art 27).- Article 39 :*Rôle du gouvernement dans l'identification, la protection, la

toute exploitation de forêts à titre industriel ou commercial ou transaction pour services environnementaux portant sur une quelconque forêt, zone protégée ou écosystème (art 50).

- Les documents d'urbanisme doivent tenir compte des exigences de la protection de l'environnement, du respect du mode de vie et du bien-être de la

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

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

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

Objectif :

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

Projet Ministériel

Projet Parlementaire

⇒ *Aucune disposition*

⇒ *Aucune disposition*

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

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

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

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

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

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

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

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

Objectif :

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

Projet Ministériel

Projet Parlementaire

- La restauration des milieux endommagés est un des objets de la loi (art 1).

- Mise en

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

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

Convention sur la diversité biologique (CDB)

Objectif :

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

Projet Ministériel

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

Projet Parlementaire

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

des ressources naturelles (article 7).

- Prohibition de toute action préjudiciable à la diversité biologique

environnementaux sur une base onéreuse, entreprises et réalisées par le Ministre de l'Env. et les parties intéressées ayant des droits ou jouissant de droits coutumiers sur les dites zones protégées.

- Le Ministre de l'Env. peut proposer des mesures en vue de protéger et maintenir la diversité biologique hors des zones protégées (article 49)

- La réalisation d'une étude d'impact environnementale et sociale préalable est obligatoire lors de la réalisation de tout programme, plan, projet de développement... dont l'activité risque d'avoir des impacts sur l'environnement et le patrimoine culturel physique (art 70). L'absence d'étude d'impact (art 141) et la fourniture d'informations erronées ou inexactes (art 142) sont passibles de sanctions pénales. L'étude d'impact environnementale et sociale s'applique à toute exploitation de forêts à titre industriel ou commercial ou transaction pour services environnementaux portant sur une quelconque forêt, zone protégée ou écosystème (art 50).

- Les documents d'urbanisme doivent tenir compte des exigences de la protection de l'environnement, du respect du mode de vie et du bien-être de la population locale, des aires protégées... (article 58).

- Les plans d'aménagement doivent être élaborés de manière à respecter la préservation des écosystèmes naturels, les zones protégées... Ils sont soumis à une étude d'impact environnementale et sociale (article 59).

biologiques ;

*Mise en place d'une Stratégie nationale et plan d'action de la diversité biologique.

- Article 41

*Mise en place d'un système d'aires protégées viable et représentatif des écosystèmes et de la diversité biologique et de sites où des mesures spéciales de conservation sont prises ;

*Création et gestion concertées d'aires protégées transfrontières ;

*Conservation ex-situ ;

*Intervention d'une loi sectorielle qui fixe les règles relatives à la conservation in-situ et ex-situ de la diversité biologique et de l'utilisation durable de ses éléments constitutifs, aux aires protégées.

- Prise en compte de la préservation de la biodiversité dans l'élaboration d'une loi sectorielle fixant le régime forestier (article 43, al 4).

- Ne sont pas autorisées les prospections minières (art 61) ni l'exploitation de gisements d'hydrocarbures (art 62) dans les aires protégées.

- Une convention pétrolière définit les obligations environnementales et les mesures de préservation des ressources de la faune et de la flore dans le périmètre es8s

- Réalisation d'une enquête publique lors de la réalisation de certains projets d'aménagement, d'ouvrages et de travaux. La création d'aires protégées est concernée (Article 63).
- La prospection et l'exploitation minière ou de carrière, industrielle ou artisanale, sont strictement interdites dans tout site ou aire protégée (article 121).
- La prospection ou l'exploitation minière ou de carrière peut également être interdite en dehors des aires protégées, afin de

morale qui exploite une installation à des fins de recherche, de développement ou d'enseignement des OGM sans avoir obtenu un agrément auprès de l'autorité compétente ou sans avoir élaboré un programme de biosécurité et un plan de sécurité biologique adaptés(art 152), ainsi que pour toute personne physique ou morale qui importe ou met sur le marché un OGM ou un produit dérivé sans une autorisation écrite préalable en

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

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

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

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

Objectif :

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

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

Objectif :

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

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

continentales et/ou maritimes ou de leur enfouissement dans le sol (article 106, al 1).

- Interdiction de l'immeTc -0.022l flvoe (-) T24 Tc -cD 0 Tc -0.029nuc

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

Objectif :

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

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

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

Remarques: Seul le projet parlementaire prévoit des dispositions sur l'utilisation des ressources halieutiques, notamment l'élaboration d'une politique

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

Objectif :

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

Projet Ministériel

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

Projet Parlementaire

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

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

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

Objectif :

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

- L'immersion, l'incinération ou l'élimination par quelque procédé que ce soit des déchets dans les eaux continentales ou

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

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

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

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

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

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

Objectif :

Encourager le partage des responsabilités et la coopération entre Parties dans le domaine du commerce international de certains produits chimiques dangereux, afin de protéger la santé des personnes et l'environnement contre des dommages éventuels, et afin de contribuer à l'utilisation écologiquement rationnelle de ces produits en

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

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

Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants

Objectif :

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

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

élimination, stockage, transport, composition, étiquetage, emballage, dénomination commerciale et publicité, b) les prescriptions tendant à restreindre ou à réglementer les opérations mentionnées à l'alinéa a) (article 94).

- Article 95 :

*Les agents habilités en matière de répression des fraudes et les agents assermentés des services compétents saisissent les substances chimiques, nocives et dangereuses fabriquées, importées, distribuées, utilisées ou mises en vente en infraction avec la loi.

* Lorsque le danger le justifie, ces substances sont détruites ou

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

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

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

Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques

-

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

Objectif :

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

Projet Ministériel

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

Projet Parlementaire

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

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

Objectif :

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

Projet Ministériel

et de mesures de conservation et d'amélioration des sols.

*Implication de toutes les parties prenantes intéressées dans l'élaboration d'une politique de gestion foncière mettant en œuvre les principes de la présente loi.

- Action préventive : définition de mesures préventives pour empêcher l'érosion et la dégradation des sols lors de travaux (article 32).

- Responsabilité des acteurs publics et privés dans la prévention de la pollution et de la dégradation des sols (article 76).

- Encadrement des pratiques agricoles et des réformes agraires/encadrement des pesticides (article 76).

- Implication des acteurs publics étatiques et locaux ainsi que des acteurs privés dans la planification et la mise en œuvre de mesures d'atténuation et de réhabilitation de sites dégradés ou pollués (articles 76 et 77).

- Quiconque exerce une activité ou réalise des travaux ou ouvrages en violation des dispositions du plan d'utilisation des terres est passible de sanctions pénales

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