



Cadre juridique de la REDD+ en RDC: État de lieux et perspectives

Par

Cléo MASHINI MWATHA

Avocat à la Cour

Chef de Projet National REDD, FCPF-CN REDD/MECNT

Rome, 25 septembre 2012



United Nations
Development Programme



Food and Agriculture
Organization



Sommaire

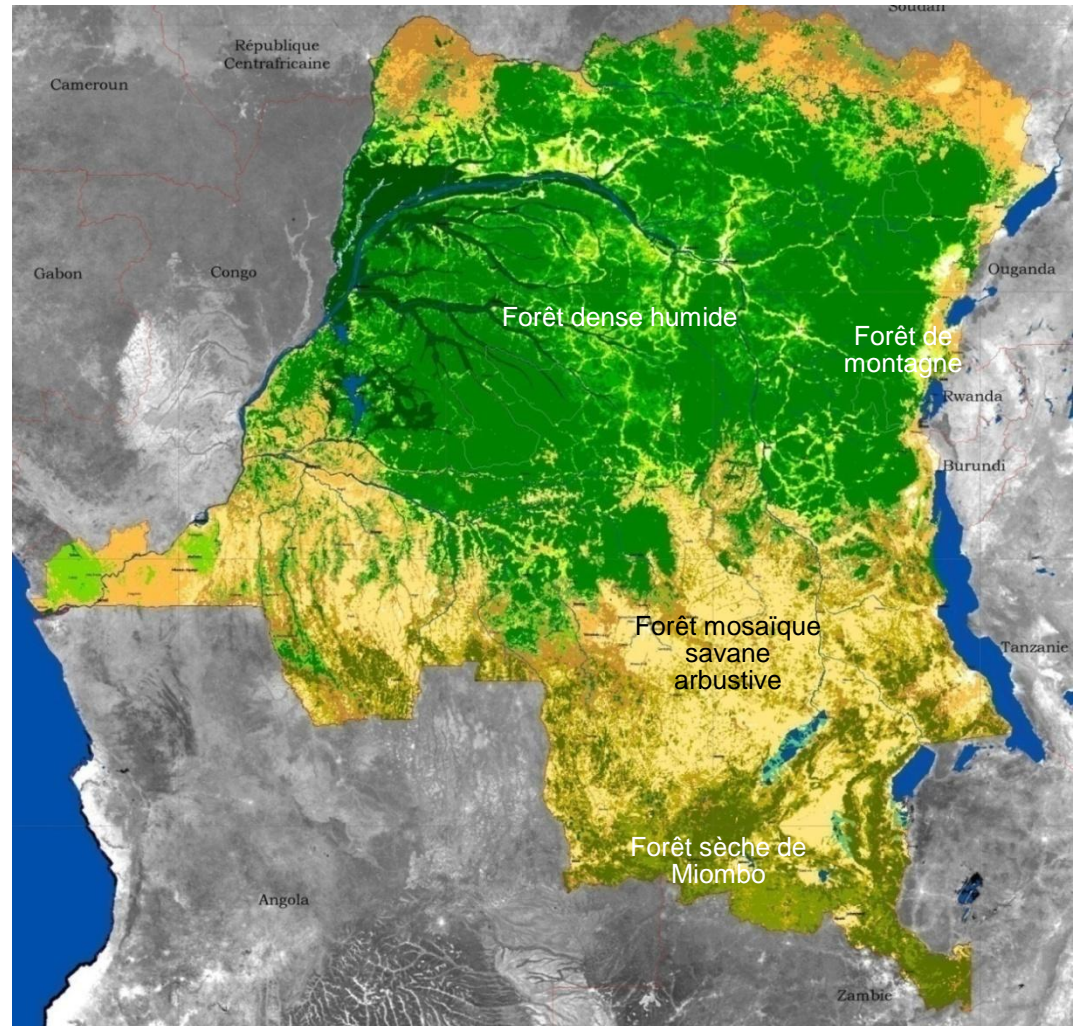
- Introduction
- Cadre juridique antérieur au processus REDD
 - ❖ Textes de base
 - ❖ Incidence sur la REDD
- Problèmes juridiques liés à la mise en oeuvre de REDD
- Un nouveau cadre légal pour la REDD? (perspectives)
 - ❖ Réformes nécessaires – travail en cours
 - ❖ Arrêté sur la procédure d'homologation
 - ❖ Une loi REDD?
- Conclusion (défis)

Introduction

REDD+: un potentiel de transformation et de développement historique à l'échelle de la RDC

2

- La RDC, avec une superficie : 2.344.932 km², une population de 50.900.000 habitants dont seuls 30,3 % de cette population sont urbains.
- La forêt, capital précieux et atout majeur pour la RDC
- Avec 145Mha de forêts, la RDC abrite 10% des forêts tropicales mondiales
- La forêt congolaise stocke environ 140Gt CO₂, soit environ trois années cumulées d'émissions mondiales
- En moyenne, les émissions annuelles de la RDC liées à la déforestation et à la dégradation des forêts avoisinent 300Mt.CO₂, pour un rythme de déforestation d'environ 0,3% par an.
- Avec un PIB d'environ 10Md\$ et un budget de 6Md\$, la REDD peut contribuer significativement à forger la trajectoire nationale de développement
- Mais de nombreuses contraintes et difficultés pour mettre en œuvre la REDD suite à l'inadéquation du cadre légal.



Cadre juridique antérieur au processus REDD

Textes de base

Le cadre juridique global intéressant la REDD est constitué des textes légaux et réglementaires suivants :

- Constitution du 18 février 2006,
- Loi n°011/2002 du 29 Août 2002 portant code forestier,
- Loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980
- Ordonnance-Loi n° 69-041 du 22 août 1969 sur la conservation de la nature,
- Arrête ministériel n° cab / min / af.f-e.t/276/2002 du 05 novembre 2002 déterminant les essences forestières protégées,
- Arrête ministériel n° 0011/CAB/MIN/ECN-EF/2007 du 12 avril 2007 portant réglementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre et des autorisations d'achat, vente et exportation de bois d'œuvre,
- Arrête ministériel n°029/cab/min/ecnef/2006 du 4 août 2006 portant réglementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre,

Cadre juridique antérieur au processus REDD

Textes de base (suite)

- Code minier (Loi n°007-2002 du 21 février 2002)
- Code Agricole
- Loi portant principes fondamentaux sur l'environnement
- Arrêté portant création, composition et fonctionnement du Comité national de Pilotage du Zonage Forestier.
- Décret n°09/40 du 06/11/2009 portant création, composition et organisation de la structure de mise en œuvre du processus REDD en RDC

Cadre juridique antérieur au processus REDD

Incidence sur la REDD

Certaines questions REDD sont réglées dans une moindre mesure par les dispositions suivantes:

Secteur REDD	Dispositions légales
Réduction des émissions de GES dues à la déforestation	<ul style="list-style-type: none">Loi n°011/2002 du 29 Août 2002 portant code forestier : Tout déboisement doit être accompagné par un reboisement équivalent, en qualité et en superficie, au couvert forestier initial réalisé par l'auteur du déboisement ou à ses frais (article 52) ;Décret N°09/40 du 6/11/2009 portant création, composition et organisation de la structure de mise en œuvre du processus REDD en RDC dont le Préambule: Considérant qu'il y a nécessité de développer des mécanismes d'incitation à ne pas déforester et à ne pas dégrader les forêts et de trouver des alternatives à la déforestation
Réduire les émissions de GES de la dégradation des forêts	<ul style="list-style-type: none">Loi n°011/2002 du 29 Août 2002 portant code forestier : Le domaine forestier est protégé contre toute forme de dégradation ou de destruction du fait notamment de l'exploitation illicite, de la surexploitation, du surpâturage, des incendies et brûlis ainsi que des défrichements et des déboisements abusifs (article 45).
La conservation des stocks de carbone forestiers	<ul style="list-style-type: none">Loi n°011/2002 du 29 Août 2002 portant code forestier :<ul style="list-style-type: none">Elle définit le régime applicable à la conservation, à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources forestières sur l'ensemble du territoire national (article 2).Ordonnance-Loi n° 69-041 du 22 août 1969 sur la conservation de la nature :<ul style="list-style-type: none">Article 1 : Toute partie du territoire de la République peut être constituée par ordonnance en « réserve naturelle intégrale » lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux et, en général, d'un milieu à toute intervention susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution.

Cadre juridique antérieur au processus REDD

Incidence sur la REDD (suite)

Secteur REDD	Dispositions légales
La gestion durable des forêts	<ul style="list-style-type: none">• Loi n°011/2002 du 29 Août 2002 portant code forestier :<ul style="list-style-type: none">- La création d'un cadastre forestier en vue de constituer une banque de données permettant au ministère chargé des forêts d'élaborer la politique forestière sur base des informations fiables (article 28) ;- La création d'un conseil consultatif national et des conseils consultatifs provinciaux des forêts : planification et coordination du secteur forestier (articles 29 – 30).• Arrêté 012/DECNT/CCE/81 du 18 février 1981 portant création et organisation du Service National de Reboisement qui a pour mission notamment d'assurer la protection et la conservation des sites là où la destruction du couvert végétal naturel a eu lieu par la formulation d'une politique de reboisement et par des actions antiérosives.
Renforcement des stocks de carbone forestiers	<ul style="list-style-type: none">• Loi n°011/2002 du 29 Août 2002 portant code forestier : Tout déboisement doit être accompagné par un reboisement équivalent, en qualité et en superficie, au couvert forestier initial réalisé par l'auteur du déboisement ou à ses frais (article 52)
La tenure foncière	<ul style="list-style-type: none">- Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'État (art.53 de la loi foncière)- dualité, qui allie les droits de propriété de l'Etat et les droits coutumiers des communautés locales. Cette configuration de la tenure a des incidences sur le régime national du carbone ; lequel est en construction. Les discussions en cours tendant à distinguer le carbone selon qu'il est considéré comme une composante d'une ressource naturelle ou comme produit d'un travail.

Problèmes juridiques liés à la mise en oeuvre de REDD

Questions transversales :

- l'absence de décrets d'application du Code forestier (2002),
- la superposition (sans mesures d'harmonisation, entraînant ainsi des conflits) des droits fonciers forestiers, miniers, agroindustriels (plantations) et des communautés
- le caractère incomplet des processus de réforme politique et légale, comme la « revue légale » des titres d'exploitation (ce qui entraîne des incertitudes sur le statut légal de certaines opérations) ;
- le manque de reconnaissance et de sécurité des droits fonciers pour les communautés locales et les populations indigènes ;
- le faible niveau d'application de la loi et le défi de la décentralisation. ;
- l'absence de plans de zonage national et locaux cohérents qui pourraient donner une signification spatiale au Code Forestier et aux décrets d'application associés ;
- De plus, il y a des incohérences entre les lois elles-mêmes ; entre les lois et la Constitution de 2006 ; et entre le droit écrit et le droit coutumier.

Questions spécifiques à la REDD :

- Absence d'une législation spécifique à la REDD. Ceci fait que certaines questions spécifiques à la REDD ne trouve aucun sous bassement juridique à ces jours (droit de propriété sur le carbone, partage de revenus, ...)

Un nouveau cadre légal pour la REDD? (perspectives)

Réformes nécessaires – travail en cours (Partenariat avec GLOBE)

L'enjeu est de définir un cadre de mise en œuvre adéquat et crédible pour la REDD+ en RDC :

- Adéquat : arrangements légaux et institutionnels qui permettent une administration efficiente des politiques REDD+ (minimisation des coûts d'administration) avec une capacité de mise en œuvre à la hauteur des enjeux (capacité d'absorption des flux financiers REDD+).
- Crédible : arrangements institutionnels et légaux qui intègrent REDD+ au cœur du dispositif de gouvernement du pays, qui permettent de réduire les risques de corruption et qui en retour créent la confiance chez les investisseurs et augmentent la valeur du crédit carbone produit en RDC.

C'est dans cette perspective que s'inscrit le Partenariat CN REDD – GLOBE International dont l'objectif est d'établir les modalités légales nécessaires pour permettre à la RDC de mettre en œuvre ses options stratégiques REDD. GLOBE devrait donc faciliter le développement d'un programme de réformes législatives (travail avec les parlementaires) qui prend en charge la mise en œuvre de REDD en RDC dans le cadre de questions plus larges de gouvernance forestière.

Un nouveau cadre légal pour la REDD? (perspectives) - suite

En attendant l'aboutissement du travail en cours, deux textes sont produits et des réflexions sur un cadre spécifique à la REDD se murissent:

- ❑ Décret n°09/40 la 26/11/2009 portant création, composition et organisation de la structure de mise en œuvre processus de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts « REDD »:
 - Un comité national (avec la participation des parties prenantes: gouvernement, société civile, secteur privé, tous nommés par arrêté),
 - Un Comité interministériel,
 - Et une coordination nationale REDD.
- ❑ Arrêté sur la procédure d'homologation (février 2012):

Ce dispositif réglementaire d'approbation des projets REDD+ permet de promouvoir la transparence, les synergies et l'apprentissage dans la mise en œuvre de la REDD+

Une loi REDD?

Faut-il une loi spécifique REDD qui prendrait en compte les différentes questions REDD (au lieu d'avoir plusieurs textes épars?)

Un nouveau cadre légal pour la REDD? (perspectives) - suite

Ossature d'une loi REDD: (discussion à Hanoi, PNUE, 2011)

GRANDES LIGNES D'UNE LOI POUR LA MISE EN ŒUVRE DE REDD +

PARTIE 1. PRÉAMBULE

PARTIE 2. DÉFINITIONS

PARTIE 3 - BUT ET OBJECTIFS

PARTIE 4. RELATION ENTRE ACTIVITÉS AU NIVEAU NATIONAL / INFRANATIONAL / PROJET

PARTIE 5. INSTITUTIONS

PARTIE 6. POUVOIRS DE L'INSTITUTION RESPONSABLE

PARTIE 7. LES TERRES ADMISSIBLES

PARTIE 8. COMPETING PARTIE

PARTIE 9. PARTICIPATION

PARTIE 10. PROPONANTS PROJET

PARTIE 11. PROCESSUS D'APPROBATION DE PROJET (Y COMPRIS NORMES)

PARTIE 12. DURÉE DES ACTIVITES DE PROJET ET DE MISE EN ŒUVRE DU PROJET

PARTIE 13. NATURE DES DROITS OU INTÉRÊTS DANS LA FORÊT / AVANTAGES ENVIRONNEMENTAUX

PARTIE 14. DROITS DES PROMOTEURS DE PROJETS

PARTIE 15. CREDIT OU MÉCANISMES DE FINANCEMENT RÉGIME POUR LE PARTAGE DES AVANTAGES

PARTIE 16. PERMANENCE ET GESTION DES BASSIN NATIONAL OU LE TAMPON ET LES FUITES

PARTIE 17. DROITS DE COMMUNAUTÉS TRIBUTAIRES DES FORÊTS ET LES PEUPLES AUTOCHTONES

PARTIE 18. TAXES ET VERSEMENTS ÉTAT

PARTIE 19. GROUPEMENT DE PROJETS REDD

PARTIE 20. RÈGLEMENT DES DIFFÉREND

PARTIE 21. DISPOSITIONS FINALES

Conclusion:

▪ Défis pour la RDC:

- *Entamer des échanges avec les autres pays avancés dans les questions légales de la REDD afin de s'en inspirer et d'échanger des expériences;*
- *La poursuite de la formulation de son cadre légal. En effet, outre la phase en cours avec GLOBE, une seconde phase de rédaction de textes est planifiée, la CN REDD cherche à mobiliser des financements pour ce chantier;*
- *La définition des cadres légaux provinciaux (édits & arrêtés);*
- *Le développement d'un cadre institutionnel de la REDD, en ce compris les ramifications provinciales ;*
- *La codification et la vulgarisation de la législation environnementale ;*
- *Le renforcement des capacités des institutions chargées d'appliquer la loi ainsi que des acteurs du secteur.*

Un tout grand merci pour votre attention!

cleomashini7@yahoo.fr