

GOUVERNANCE DES AIRES PROTÉGÉES À L'ÉPREUVE DES MESURES DÉROGATOIRES DE CONSERVATION DE LA NATURE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Par

Ursil LELO DI MAKUNGU

Professeur

Docteur en Droit Public de l'Université de K.U. Leuven (Belgique)

Docteur en Droit Economique et Social de l'Université de Kisangani (RDC)

Vice-Doyen chargé de la Recherche

Avocat près la Cour d'Appel de la Tshopo

Membre de Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de la Tshopo

Directeur de Laboratoire Interdisciplinaire de Droit et Développement Durable (LIDDD)

*Coordonnateur de programme de formation de certification de compétence en droit minier
congolais en partenariat avec l'Université Catholique de Leuven en Belgique (KU Leuven)*

Juvénal MADIGO TEKENGÉ

*Avocat au Barreau de la Tshopo et Chercheur Sénior au Centre de Recherche
Interdisciplinaire de Droit, Gouvernance Territoriale et Développement Durable*

Elvire MPONGO EKHATOR

Assistante à la Faculté de Droit de l'Université du Bas - Uélé

Directeur Administratif et Financier à la Société DCMS Global SARL

Chercheuse au Laboratoire Interdisciplinaire de Droit et Développement Durable (LIDDD)

RÉSUMÉ

La République Démocratique du Congo (RDC) regorge d'importantes ressources naturelles et biologiques. Au regard de l'importance de celles-ci dans la croissance et le développement économique et social du pays, elle s'est dotée de la loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature. D'une part, cette loi a mis en place des stratégies et des règles efficaces pour la conservation des ressources naturelles et d'autre part, prévoit des mesures dérogatoires à la conservation de la nature. Toutefois, au regard du flou juridique entretenu par ladite loi et face au danger du pouvoir exorbitant que détient le gouvernement, et surtout dans le contexte d'un Etat fragile ; il se peut que faute d'un encadrement technique, juridique, administratif et judiciaire, ces mesures dérogatoires peuvent constituer des menaces réelles pour l'avenir du droit de conservation de la nature en RDC. C'est dans ce contexte que cette étude est menée afin de proposer l'encadrement des mesures dérogatoires à la conservation de la nature avant d'enclencher tout processus de déclassement partiel ou intégral des aires protégées sujettes à la dérogation aux mesures de conservation de la nature en RDC. Celui-ci devra être conditionné par la présentation et l'analyse du projet en conseil des ministres, l'enquête publique préalable, l'étude d'impact environnemental et social, le contrôle du juge administratif et le déclassement ou non de la zone de conservation.

Mots-clés : *Gouvernance, Aires protégées, Mesures dérogatoires, République Démocratique du Congo*

ABSTRACT

The Democratic Republic of Congo (DRC) is rich in natural and biological resources. In view of the importance of these in the growth and economic and social development of the country, it has adopted Law No. 14/003 of February 11, 2014 on nature conservation. On the one hand, this law has put in place effective strategies and rules for the conservation of natural resources and on the other hand, provides for derogatory measures for nature conservation. However, in view of the legal vagueness maintained by this law and the danger of the exorbitant power held by the government, and especially in the context of a fragile state, it is possible that, in the absence of a technical, legal, administrative and judicial framework, these derogatory measures may constitute real threats to the future of the right to conservation of nature in the DRC. It is in this context that this study is being conducted in order to propose a framework for derogatory measures for nature conservation before initiating any process of partial or total declassification of protected areas subject to derogation from nature conservation measures in the DRC. This should be conditioned by the presentation and analysis of the project in the Council of Ministers, the prior public inquiry, the environmental and social impact study, the control of the administrative judge and the declassification or not of the conservation area.

Keywords: Governance, Protected areas, Exemption measures, Democratic Republic of Congo

INTRODUCTION

La gouvernance des aires protégées dans le monde est passée en mode prioritaire, depuis le sommet de RIO en 1992 et l'adoption de stratégies mondiales de la conservation en 1980¹ où, la préservation de façon durable des ressources naturelles et biologiques pour les générations futures est devenue indéniable au vue de l'importance que celle-ci présente dans la croissance, le développement, la lutte contre la paupérisation de la population et la régulation du climat. En dépit de cette gouvernance bien voulue par les Etats, les aires protégées (AP) partout au monde font parfois objet de plusieurs menaces du fait des projets ou des activités de l'homme qui impactent sur l'avenir de la conservation de la nature, à travers des mesures qui dérogent à celle-ci aux profits des intérêts publics des Etats.

Que face à ces enjeux planétaires, la RDC s'est dotée en 2014 de la loi relative à la conservation de la nature, qui est venue en remplacement de l'ordonnance-loi n° 69 041 du 22 août 1969 dont l'exécution s'est avérée difficile à cause de manque de mesures d'applications idoines. La promulgation d'un nouveau

¹ DOUMBE BILLE S., *Droit International de La Faune et des Aires Protégées : Importance et Implications pour L'Afrique*, FAO, 2001, p.13.

code de conservation de la nature constitue un moyen pour la RDC de répondre aux ententes de divers traités et conventions souscrits sur la conservation de la nature. Les mesures dérogatoires dans le cadre de la conservation de la nature constituent un frein aux besoins fondamentaux du principe de la gouvernance des aires protégées dans le monde. Outre le principe général de la gouvernance des aires protégées, cette nouvelle loi de 2014, fixe de manière éparsée les mesures dérogatoires de la conservation. Selon la vision du législateur congolais, les mesures dérogatoires constituent théoriquement une exception au principe de la conservation.

Ces mesures se fondent sur plusieurs causes notamment, le déclassement total ou partiel dans l'hypothèse de l'altération ou la destruction des aires protégées, les mesures de la préservation de la santé publique à travers le prélèvement des ressources génétiques et autres, de la sécurité publique et la recherche scientifique. Toutefois, ces mesures sont entourées d'un certain nombre de garde-fous juridiques notamment, la prévention de dommages de certaines activités de l'homme, en imposant l'obligation préalable à une étude d'impact environnementale et sociale ce qui du reste n'est pas suffisant.

Les mesures dérogatoires de la conservation de la nature sont consacrées par l'article 19 du code de la conservation de la nature de 2014. Par contre, elles suscitent plusieurs inquiétudes sur le plan de la sécurité juridique et judiciaire du principe de gestion durable des aires protégées. De plus en plus les voix s'élèvent pour dénoncer le caractère virtuel et polysémique du fondement légal de la prise de décision, qui se fonde généralement sur le concept « intérêt public », tantôt confondu au concept de l'intérêt social, intérêt fondamental, intérêt suprême, intérêt majeure, utilité publique ou encore mieux de l'intérêt général, concept juridique flou sans contenu précis².

Que ce brouillard juridique entretenu par le législateur pousse à penser sur l'avenir de droit de la conservation de la nature face au pouvoir exorbitant que détienne le gouvernement pour enclencher les mesures dérogatoires avec crainte de vider le droit de la conservation de la nature de toute son existence. C'est ainsi que cette étude analyse, notamment les forces et faiblesses de la mise en œuvre des mesures dérogatoires de la conservation de la nature dans le contexte d'un Etat en faillite tel que la RDC, et en proposer les mesures d'encadrement face au pouvoir exorbitant que détienne l'Etat en matière de la conservation de la nature.

Pour ce faire, l'étude fait usage de la méthode juridique qui nous a permis de parcourir les textes de base relatifs à la conservation de la nature au niveau international, régional et national. Parmi lesquels, la convention sur la

² GOBBE C et SUAS C., *Le régime dérogatoire à la conservation des espèces protégées : éclairage réglementaire*, Faune Sauvage n° 306, 1^{er} Trimestre 2015.

conservation de la nature en Afrique, l'ordonnance-loi n°69-041 du 22 août 1969 relative à la conservation de la nature qui a fixé pour la première fois une approche moderne de la conservation des AP ainsi que la loi n° 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature en RDC. Cette méthode est accompagnée par les approches exégétiques et systemale. L'approche exégétique a permis de critiquer les textes juridiques qui encadrent la gouvernance des Aires Protégées en RDC et l'approche systemale a permis d'analyser le système de déclassement des aires protégées, les mesures dérogatoires ainsi que le système de compensation qu'organise tel que prévu par la loi relative à la conservation de la nature en RDC.

Outre l'introduction et la conclusion, ce travail s'articule autour de quatre points essentiels et complémentaires. Le premier point analyse la gouvernance des aires protégées en RDC (I), le deuxième point présente les mesures dérogatoires de conservation de la nature en RDC (II), le troisième point dégage les forces et faiblesses des mesures dérogatoires des aires protégées en RDC (III) et le quatrième point propose de lege ferenda sur l'encadrement des mesures dérogatoires en RDC (IV).

I. LA GOUVERNANCE DES AIRES PROTÉGÉES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Le concept de la « gouvernance » continue à demeurer une notion floue pour autant qu'il soit un concept polysémique. Dans le cas d'espèces, il n'est pas facile de la réduire à des simples paramètres et indicateurs, car ceux-ci permettent tout justement pour la comprendre, l'évaluer et la rendre efficace dans l'optique de la conservation³. Avec la définition de la Banque Mondiale depuis les années 80, la gouvernance correspond essentiellement à l'idée d'une bonne administration, d'une bonne gestion qui implique une gestion basée sur le principe de la transparence, de lutte contre la pauvreté, du respect de textes légaux et de comptabilité.

La gouvernance des aires protégées par définition selon l'Union Internationale pour la Conservation de la nature (UICN) est « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autres, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services éco-systémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés »⁴. Selon les lignes directrices de l'UICN, une gouvernance

³ NGUINGUIRI J.C., « Gouvernance des aires protégées : l'importance des "normes pratiques" de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo », in *Bulletin de l'APAD*, 2003.

⁴ GRAZIA BORRINI-FEYERABEND, NIGEL DUDLEY, TILMAN JAEGER, BARBARA LASSEN, NEEMA PATHAK BROOME, ADRIAN PHILLIPS ET TREVOR SANDWITH, *Gouvernance des Aires Protégées, de la compréhension à l'action*, UICN, Gland, Suisse.

adaptée au contexte bonne est essentiellement efficace et équitable⁵. Autrement dit, l'objectif de la gouvernance étant spécifiquement lié à l'implication de toutes les parties prenantes dans la gestion durable de la biodiversité au profit de la génération future, car les aires protégées sont régulièrement confrontées à des menaces croissantes issues d'une part des causes directes et d'autres parts des causes indirectes.

Les causes directes sont celles qui agissent à l'intérieur des aires protégées : mauvaise gestion, déforestation illégale, introduction d'espèces exotiques envahissantes, pollution sur place, exploitation minière, utilisation non durable de la faune et de la flore, utilisation non viable par les visiteurs, épisodes naturels sur le site (tsunamis, incendies, tremblements de terre, éruptions volcaniques, avalanches, bris de glaciers). Les causes indirectes émanent de l'extérieur de l'aire protégée : décisions erronées d'utilisation des sols, pollution hors site, urbanisation, dégradation d'écosystèmes extérieurs, épisodes naturels extérieurs, et les conséquences de la pauvreté et des conflits civils⁶.

En effet, la RDC est l'un des pays de l'Afrique Centrale qui abrite le second plus grand massif forestier au monde après l'Amazonie et l'un des réservoirs important du bassin du Congo dotée d'une diversité biologique extrême, et représente un enjeu mondial du point de vue de la biodiversité et de la lutte contre le changement climatique. Les services qu'offrent son couvert forestier sont énormes : séquestration de Carbone, pharmacopée, fertilité, équilibre pluviométrique, réservoir de ressources naturelles, habitation de nombreux espèces d'animaux et autres. Mais cette richesse est aujourd'hui sous une vulnérabilité extrême.

Convoitée par sa richesse, les zones de conservation de la RDC sont devenues de viviers des groupes armés qui affaiblissent l'autorité de l'Etat et qui imposent le climat d'insécurité, empêchant aux éco-gardes d'assurer la sécurité des parcs et autres réserves et domaines de conservation, dans l'ultime but de pérenniser les pillages de ressources naturelles et la destruction des zones de conservation, en y instaurant tout ce qui est contraire au principe de la conservation de la nature⁷.

Néanmoins, l'idée véritable de la création de parcs nationaux en RDC, remonte depuis belle lurette. Elle s'est inspirée de la conception de la réserve naturelle intégrale, comprenant les réserves forestières, des réserves de faunes, des réserves des indigènes dans l'ultime but de protéger la faune et la flore.

⁵ UICN, 2003a et UICN, 2004.

⁶ UICN, *Droit et politique de l'environnement*, n°18, p. 1,

⁷ MISSER F., « Les aires protégées en République Démocratique du Congo : menaces et défis. L'action de l'Union européenne », in *Revue trimestrielle de la conservation de la nature et de gestion durable d'Ardenne et Gaume*, 3^{ème} trimestre, 2013.

Avec la colonisation, il s'est développé dans de nombreuses colonies africaines des approches nouvelles ou modernes de la conservation de la nature par les puissances colonialistes. Ce faisant, dans l'optique d'une approche moderne de gestion des aires protégées, qu'en RDC, déjà en 1889 les premières réserves furent constituées par le Roi Léopold II dans le but d'éviter la destruction inconsidérée des éléphants. Ces réserves ne constituaient à l'origine que de réserves de chasse au sens propre du mot et non de véritables réserves de faune et les districts étaient incorporés dans ces réserves.

En 1888, le Major Von WISMANN explorateur allemand a créé pour la première fois les réserves de chasse dans l'Afrique Equatoriale⁸ après la tenue de la Conférence Internationale pour la protection des Animaux Sauvages Africains qui s'est tenue à Londres en 1900. Une année plus tard, le pouvoir pré colonial adopta un décret fondamental qui réglementant la chasse à l'Etat Indépendant du Congo. Plus tard en 1920 le pouvoir colonial créa un certain nombre de réserves judicieusement réparties et délimitées.

C'est ainsi qu'il sera proposé la création du parc Albert le 25 Mars 1925, un projet qui sera appuyé par l'unanimité du Conseil Colonial. Et le 21 Avril 1925, le Roi signa un décret créa au Kivu une réserve de faune et de flore comprenant le volcan Mikenno, la moitié du volcan de Bisheko et le tiers du volcan de Karisimbi. L'étendue de cette réserve était environ 20 000 ha, dont un quart était constitué des cultures des indigènes et de pâturages et quelques années plus tard, il y a eu création des parcs nationaux de Garamba et d'Upemba.

En tout, la RDC possède 7 parcs nationaux (Parc national de la Garamba, Parc national de Kahuzi-Biega, Parc national de Kundelungu, Parc national de la Maïko, Parc national de la Salonga, Parc national des Virunga, Parc national d'Upemba) et le 8^{ème} parc national de Lomami en cours de création, 5 domaines et réserves de chasses (Mangai, Bili Uere, Bombo Lumene, Bushimaie, Basse Kando) et 7 autres aires protégées (Réserve naturelle d'Itombwe Réserve de faune de Lomako, Parc marin des Mangroves, Réserve intégrale du Mont Hoyo, Réserve naturelle intégrale de Nsele, Réserve de faune d'Okapi, Réserve naturelle Tumba-Ledima)⁹.

Ce n'est dans la perspective d'encadrer la gestion de ces aires protégées et promouvoir la conservation durable de la nature que le gouvernement congolais adopta l'ordonnance-loi n°041 du 22 août 1969, sur la conservation de la nature qui fixa pour la première fois les grands principes de la conservation et instituant un organisme public dénommé Institut de la

⁸ GIAZZI F & THIOU TANZIDANI KOMLAN TCHAMIE., *La participation des populations locales dans la gestion des ressources naturelles, Historique de la création des aires protégées en Afrique de l'Ouest et évolution récente de la conservation*, Benin, Avril, 2003.

⁹ Parcs et réserves de la République Démocratique du Congo : Evaluation de l'efficacité de la gestion des aires protégées, UICN, 2010.

Conservation de la Nature au Congo (ICNC) avec comme objet : « *d'assurer, dans les réserves naturelles intégrales, la protection de la nature, d'y favoriser la recherche scientifique et, pour autant que cela soit compatible avec la conservation de la nature, d'y encourager le tourisme. Il est chargé, en outre, de gérer les stations dites «de capture» établies dans les réserves naturelles.* »¹⁰

Toutefois, cette ordonnance-loi s'est révélée inadaptée avec l'adhésion et la ratification des conventions et traités internationaux par la RDC afin de garantir le droit et la conservation durable de la nature. Parmi ces traités et conventions ratifiés, il faut citer notamment, le traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique centrale, de la convention sur la diversité biologique, de la convention sur la protection du patrimoine mondial culturel et naturel, de la convention de Ramsar relative aux zones humides d'importance internationale, de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction¹¹.

Au vu de la place qu'occupe la RDC et l'importance que représente ses ressources naturelles et biologiques, conscient de faiblesses que présentait l'ordonnance-loi de 1969 et de l'absence des mesures d'application idoines, le Gouvernement congolais promulguera la loi n°14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature, qui est venue en remplacement de l'ancienne ordonnance-loi qui était muette sur l'obligation de sensibiliser, d'informer et de faire participer les populations riveraines ainsi que tous les acteurs tant publics que privés concernés dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique nationale en matière de conservation et d'utilisation durable de la diversité biologique, ainsi que sur les modalités pratiques de leur consultation¹².

Cette nouvelle loi quant elle, a apporté plusieurs innovations, à savoir la définition des mesures générales de conservation de la diversité biologique et de l'utilisation de ses éléments constitutifs, l'obligation faite aux pouvoirs publics de définir les mécanismes de sensibilisation, d'information et de participation du public au processus d'élaboration et de mise en œuvre de la politique nationale de conservation de la diversité biologique, l'obligation des études d'impact environnemental et social préalable à tout projet de création des aires protégées et la nécessité de l'implication des communautés locales dans ce processus, l'obligation faite au Gouvernement d'assurer le financement de la stratégie nationale et plan d'action de la diversité biologique, de la stratégie nationale de conservation dans les aires protégées, de la recherche scientifique et de plans de gestion des aires protégées à travers, notamment les

¹⁰ Article 15 de l'ordonnance-loi n°041 du 22 août 1969, sur la conservation de la nature

¹¹ Exposé de motifs de la loi 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature.

¹² *Idem.*

ressources provenant du fonds fiduciaire créé à cet effet, la définition des conditions d'accès aux ressources biologiques et génétiques, la valorisation des savoirs traditionnels associés à ces ressources, ainsi que le partage juste et équitable des avantages découlant de leur exploitation, l'implication de la province et de l'entité territoriale décentralisée dans la conservation de la diversité biologique, la consultation préalable des populations riveraines avant tout projet de création d'une aire protégée en vue de recueillir des informations sur la nature et l'étendue des droits que ces dernières pourraient détenir sur le site ou espace concerné ainsi que les modalités d'indemnisation ou de compensation équitable et préalable en cas d'éventuelles expropriations ou déplacements des populations et le renforcement du régime répressif en vue d'assurer la protection des espèces, écosystèmes et habitats naturels¹³.

Par contre, quelle que soit l'innovation de la nouvelle loi relative à la conservation de la nature, la RDC continue à demeurer un Etat fragile ou mieux un Etat en transition qui est en déficit de la gouvernance, ses ressources naturelles sont sujettes à plusieurs conflits internes voir externes. Et ces conflits ne laissent indifférent les aires protégées qui, elles aussi, aux mêmes titres que d'autres ressources naturelles, sont également en proie de plusieurs convoitises et menacées par des individus et groupes armés, qui y pénètrent pour le braconnage, l'exploitation minière, l'exploitation de bois et autres.

De plus à plus l'on se pose la question sur comment peut-on alors assurer une bonne gouvernance de ces aires protégées dans le contexte de la fragilité de l'Etat en RDC. Les questions des mesures dérogatoires de la conservation de la nature restent un problème réel. Mais face au danger du pouvoir exorbitant que détient le gouvernement, dans le contexte du flou juridique bien entretenu par la loi relative à la conservation de la nature elle-même, une bonne gouvernance participative peut alors s'assurer par la collecte, la gestion et la diffusion d'informations sur les aires protégées.

Ces processus permettent aux décideurs, aux parties prenantes et au grand public de prendre de bonnes décisions sur la meilleure façon de tirer parti des ressources naturelles et des aires protégées, reconnaître, autonomiser et inclure la communauté locale au travers l'enquête publique préalable ainsi que le contrôle par le juge administratif de décisions concernant les mesures susceptibles de toucher aux valeurs de la conservation, fonctionner de manière inclusive en identifiant et en impliquant l'ensemble des usagers tributaires des mêmes ressources naturelles et aires protégées, en dégagant un consensus autour de leurs besoins et droits et en les reconnaissant avant d'envisager toutes mesures qui impacteraient leur survie qui dépend essentiellement des AP. Et, ce n'est que sous une telle perspective que l'on peut parvenir à

¹³ LAUSCHE B., *Lignes directrices pour la législation des aires Protégées*, UICN, Gland, Suisse 2012.

renforcer une gouvernance participative des aires protégées et la résilience aux zones de conservation en RDC¹⁴.

II. LES MESURES DÉROGATOIRES DE CONSERVATION DE LA NATURE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Les mesures de conservation en RDC sont actuellement reprises dans la nouvelle loi de 2014 relative à la conservation de la nature, qui fixe des principes fondamentaux et généraux de la gestion durable des aires protégées. Les articles 3, 9, 14 et 17 de ladite loi présentent de façon détaillée, les principes de la conservation pour une gestion durable de la diversité biologique dans les aires protégées.

Par ailleurs, il ressort de la loi de 2014 relative à la conservation, des mesures dérogatoires en double temps.

D'une part des mesures dérogatoires qui sont contraires aux principes de droit de la conservation telles que prévues par l'article 19 disposant que : « *Pour raison d'intérêt public, de recherche scientifique et dans le cadre de la délivrance des permis et certificats visés aux articles 64 à 67 de la présente loi, un décret délibéré en Conseil des ministres peut déroger aux mesures de protection prévues par la présente loi. La dérogation ne peut être accordée qu'à condition qu'il n'existe aucune autre solution satisfaisante et qu'elle ne nuise pas au maintien, dans un état de conservation favorable, des spécimens des espèces de faune et de flore concernées dans leur aire de distribution naturelle. Elle est assujettie à une étude d'impact environnemental et social préalable assortie de son plan de gestion dûment approuvés* ».

D'autres parts, des mesures dérogatoires qui sont favorables à la conservation de la nature, l'article 20 dispose que : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 19 de la présente loi, l'organisme public prévu à l'article 36 peut, à titre exceptionnel et dans les aires protégées qu'il gère, accorder des dérogations notamment :*

- 1) *dans l'intérêt de la protection de la faune et de la flore sauvages et de la conservation des habitats naturels ;*
- 2) *dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publique, ainsi que de la sécurité alimentaire des populations riveraines des aires protégées ;*
- 3) *pour prévenir des dommages importants notamment aux cultures, à l'élevage, aux forêts, aux pêcheries, aux eaux et à d'autres formes de propriété ;*
- 4) *à des fins d'éducation, de repeuplement et de réintroduction de ces espèces et pour des opérations de reproduction nécessaires à ces fins, y compris la propagation artificielle des plantes;*
- 5) *à des fins de recherche scientifique et de bio-prospection ».*

¹⁴ Rapport Sommaire de la Banque Africaine de Développement, *De la fragilité à la résilience : gestion des ressources naturelles dans les cas de situations fragiles en Afrique*, Février 2016.

En analysant le régime dérogatoire à la conservation des espèces protégées, Christelle Gobbe et Charlie Suas considèrent que la préservation de la santé, de la sécurité publique, la recherche scientifique, mais aussi la prévention de dommages à certaines activités humaines peuvent nécessiter d'intervenir sur des habitats et/ou des espèces protégées, causant selon les cas altération, destruction ou encore effarouchement. Toutefois, déroger aux interdictions portant sur les espèces de faune et flore sauvages protégées, dans le cadre d'activités ou projets bénéfiques à la société ou à l'environnement, requiert le respect d'une procédure exigeante visant à s'assurer que ces opérations ne viendront pas perturber l'état de conservation des espèces concernées. Cela vise également à garantir que l'activité projetée répondra à l'objectif national et communautaire de préservation du patrimoine biologique¹⁵.

Dans le cadre de cette étude, nous sommes plus intéressés aux mesures dérogatoires prévues par l'article 19, qui suscitent plus de questionnement par rapport à la sécurité juridique et judiciaire et sur le fondement de la prise de ces mesures dans le contexte d'un Etat en faillite. La loi de 2014 relative à la conservation impose des préalables notamment, l'intérêt public et l'étude d'impact environnemental afin d'autoriser les mesures dérogatoires au droit de la conservation après Conseil des ministres. Par ailleurs, le concept de l'intérêt public aujourd'hui fait débat à cause de son caractère virtuel et polysémique, qui ne cesse d'occasionner un flou dans la compréhension et qui risque de mettre en danger le droit de la conservation face au pouvoir combien exorbitant que détient le gouvernement pour larguer toutes sortes de dérogations capable de compromettre la gestion durable des aires protégées en RDC¹⁶.

Noël Simard rappelle qu'il faut analyser l'étendue que peut avoir la notion de l'intérêt public, car cette notion est reliée à d'autres idées comme l'avantage commun, le bien public, le bien commun, l'intérêt général, les bienfaits publics ou la volonté générale. Face à la multiplicité des significations possibles rattachées à ce concept, il est légitime de se demander si cette notion a réellement un sens et s'il est possible de la définir. Aussi, face aux défis posés par la libéralisation sauvage des marchés, face aux risques environnementaux et aux épidémies ou catastrophes sanitaires mondiales, face à la pauvreté endémique de beaucoup de pays, nous sommes invités, plus que jamais, à élargir notre compréhension de l'intérêt public¹⁷.

¹⁵ GOBBE C. et SUAS C., *op. cit.*

¹⁶ Lelo Di Makungu et al., « Notion d'intérêt public et avenir de la conservation de la nature en République Démocratique du Congo », *Recht in Africa-Law in Africa-Droit en Afrique* 22 (2019), p. 98.

¹⁷ SIMARD N., *Pour un élargissement de la notion de l'intérêt public*, 29 janvier 2009.

Selon la vision traditionnelle et moderne de l'intérêt public, le concept fut développé dans le contexte de la philosophie politique, c'est ainsi que le concept est plus utilisé dans les discours politiques et dans le monde de médias. Pour la philosophie, l'intérêt public est avant tout perçu comme étant, un intérêt national, un intérêt guidé par le sens de la raison, qui détourne l'homme de son sens de la passion¹⁸. L'intérêt public tout comme l'intérêt social à l'instar des autres standards juridiques à contenu variable, laissent place à la doctrine et à la jurisprudence pour donner précision par rapport à sa notion et sa définition¹⁹. Le juge peut parvenir au sens attaché au concept selon le cas qui lui est soumis.

Face aux contenus variables et flous de la notion de l'intérêt public, le législateur congolais n'ayant pas clairement défini ce qu'est l'intérêt public, l'on se pose alors question sur l'avenir des mesures dérogatoires par rapport au droit de la conservation en RDC. Dans le contexte d'un Etat en faillite, l'interprétation par le pouvoir public de l'intérêt public et de la prise de mesures dérogatoires posent de sérieux problèmes pour la sécurité juridique et judiciaire par rapport au droit de la conservation. La prise des mesures dérogatoires étant conditionnées par l'intérêt public, ramène un brouillard juridique par rapport à la compréhension exacte du concept de l'intérêt public pour prétendre asoir la prise de mesures dérogatoires par rapport à la gestion durable des aires protégées face aux mécanismes de déclassement total ou partiel des zones de conservation en RDC.

L'article 35 alinéa 1 et 2 de la loi sous examen dispose : « *Lorsque des circonstances exceptionnelles imprévues portent gravement atteinte aux caractéristiques naturelles d'une aire protégée ou pour raison d'intérêt public, le Gouvernement peut décider du déclassement partiel ou total de celle-ci. L'acte de déclassement est assujéti à une étude d'impact environnemental et social assortie de son plan de gestion dûment approuvés ainsi que des mesures de compensation ou d'atténuation de l'incidence négative du déclassement sur les objectifs de conservation de la diversité biologique* ». Cette présente disposition évoque les circonstances exceptionnelles pour déroger au principe de la conservation. Mais le législateur ne définit pas clairement ce que l'on entend par les circonstances exceptionnelles pour prétendre un déclassement total ou partiel des aires protégées. Que ce brouillard juridique inquiète également quant à l'avenir du droit de la conservation face au pouvoir exorbitant du gouvernement dans le contexte d'un Etat en faillite.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ DELECOURT B., *L'intérêt social*, Mémoire de D.E.A., Droit des contrats, Université de Lille II année académique, 2000-2001.

En effet, lorsqu'un site est classé en aire protégée conformément à la loi, il y a une présomption de sécurité ou d'intégrité perpétuelle²⁰. A cet effet, le processus de déclassement d'une aire protégée doit obéir à un certain nombre de préalables, notamment : la réalisation d'une étude à impact environnemental, l'élaboration d'un plan de gestion qui doit être approuvé. Par rapport à ces préalables ventés, il y a lieu de rappeler que, contrairement à la loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture, le code forestier, le code de l'environnement et le code de l'eau ; la nouvelle loi de 2014 relative à la conservation ne définit pas une procédure d'enquête publique adéquate pour le déclassement, qui doit en principe précéder l'étude d'impact environnemental pour déterminer les circonstances exceptionnelles et le caractère « intérêt public » pour bien murir la décision de déclassement d'une aire protégée. Car, une démarche participative permet de dissiper toute forme de malentendu entre l'autorité appelée à prendre la mesure et la population qui dépend directement ou indirectement des aires protégées.

En outre, s'agissant du plan de gestion, la loi ne précise pas clairement l'autorité ou l'organe public pour le valider ou mieux l'approuver ainsi que les mesures de compensation et d'atténuation des incidences négatives du déclassement. Que ce chevauchement de compétence entre le pouvoir central et le pouvoir provincial voir local risque de mettre en danger l'avenir des aires protégées. Ainsi, ce silence de la loi par rapport à l'enquête publique face aux mesures importantes de déclassement des aires protégées qui justifient des mesures dérogatoires au principe de la conservation et risque de compromettre l'avenir de la conservation en RDC.

En clair, l'on ne peut pas dissocier la conservation à l'intérêt public car la conservation est faite pour l'intérêt public et que la conservation fait partie de l'intérêt public. Cette nouvelle appréhension sur le droit de la conservation suscite du point de vue scientifique, une attention particulière sur les questions épineuses de prise de mesures dérogatoires, des mesures qui vont essentiellement à l'encontre du principe de gestion durable des aires protégées, bien qu'étant de l'intérêt général.

III. LES FORCES ET FAIBLESSE DES MESURES DÉROGATOIRES DES AIRES PROTÉGÉES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Les mesures dérogatoires constituent une force dans la mesure où, elles parviennent au-delà du principe de conservation consacré par les conventions internationales et lois du pays, à compromettre totalement ou partiellement l'avenir de la conservation. A travers les mesures dérogatoires et le mécanisme

²⁰ GRANIER L., (Coord.). *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Gland, Suisse.

de déclassement institués par le code de la conservation de 2014, l'on peut révéler que l'intérêt public peut limiter le principe de conservation de la nature, et pourtant, malgré la limitation de ce principe, la conservation fait partie intégrante de l'intérêt public; car grâce aux mesures dérogatoires, le prélèvement de ressources génétiques, la réalisation de projets sociaux et d'autres recherches d'intérêt général, les mesures exceptionnelles qui nécessitent le déclassement total ou partiel des aires protégées constituent à nos jours une force pour les mesures dérogatoires nonobstant le principe de la conservation imposé par les conventions internationales et lois de la RDC.

En dépit de forces que présentent les mesures dérogatoires à la conservation de la nature, il existe des faiblesses qui font à ce que ces mesures ne parviennent pas à résoudre efficacement les problèmes liés à la protection des aires protégées comme cela était prévu par le législateur. Dans le contexte d'un Etat en faillite surtout, à l'absence d'éclaircissement et de définition par la loi de ce que peut justifier les mesures dérogatoires.

Ce brouillard juridique peut occasionner la prise de mesures fantaisistes et ce, en considération des pouvoirs exorbitants du gouvernement, qui risquerait de compromettre l'avenir du droit de la conservation en RDC. Les autres faiblesses sont dues à l'absence d'une procédure idoine permettant à l'autorité publique de bien prendre des mesures dérogatoires à l'instar des autres pays.

IV. DE LEGE FERANDA SUR L'ENCADREMENT DES MESURES DÉROGATOIRES EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

Dans le contexte d'une bonne gouvernance des aires protégées de la RDC, par le fait que ces aires protégées sont devenues en proie de plusieurs convoitises, notamment par les multinationales et des groupes armés, un regard particulier de la part de tous les acteurs impliqués à la gestion est indispensable, de manière à accompagner le gouvernement congolais pour mieux contrôler ses actions qui impacteraient l'avenir de la conservation.

C'est pourquoi cet article propose en termes de procédures, conditionner la prise de mesures dérogatoires par la présentation et à l'analyse du projet en Conseil des ministres, la consultation du public au préalable avant la réalisation même de l'étude d'impact environnemental et social et le contrôle du juge administratif afin de permettre à ce que celles-ci soient faites dans l'intérêt de la conservation.

A. La présentation et à l'analyse du projet en conseil de ministre

Cette première étape est décisive dans la mesure où, le ministre de tutelle ne peut prendre des décisions importantes touchant à l'avenir de conservation sans pour autant préalablement soumettre le projet de dérogation de site de conservation en Conseil des ministres qui peut à son niveau approuver ou

désapprouver ledit projet. Et lorsque le projet est approuvé, il est publié dans le site du ministère de tutelle et dans les médias public et privés pour une durée d'au moins 60 jours enfin de permettre au public déjà informé d'émettre un avis sur le projet et qui aboutira par la suite à une consultation publique préalable.

B. La consultation publique préalable

La consultation du public au préalable est d'une importance remarquable, elle justifie d'une approche qui fait participer la communauté qui dépend directement ou indirectement des aires protégées dans les décisions qui affecteraient les aires protégées, de les associer pour qu'elle appréhende le caractère exceptionnel qui alimenterait la décision de déclassement, de leur démontrer sur terrain, les besoins d'intérêt général qui obligent la prise des mesures dérogatoires, car la conservation reste le principe²¹.

C. L'étude d'impact environnemental et social

La réalisation de l'étude d'impact environnemental et social est indéniable pour la protection de l'environnement car, seule cette étude est capable de démontrer la nécessité de toute mesure qui peut affecter la gouvernance des aires protégées en l'occurrence. Par ailleurs, la présente étude dite d'impact environnemental doit tenir compte de trois conditions jugées pertinentes et essentielles pour être validée. Il s'agit de : *la justification du projet ou de l'activité; le maintien dans un état de conservation favorable des populations d'espèces concernées dans leur aire de répartition naturelle et l'absence d'autre solution satisfaisante*²²

D. Le contrôle du juge administratif

L'on admet que la prise de mesures dérogatoires peut forcément conduire à des abus susceptibles de compromettre voir de vider le droit de la conservation. Considérant que la justice reste l'un de facteurs important pour garantir un Etat de droit. C'est pourquoi, nous pensons à cet effet que, la gestion durable des aires protégées de la RDC peut s'assurer par le contrôle du juge administratif qui peut en voie de requête à cette fin par le biais du ministère de tutelle, parvenir à bien élucider la portée de mesures dérogatoires par rapport à l'intérêt public. Ce contrôle peut intervenir en amont, aussitôt que le gouvernement se propose prendre de mesures dérogatoires sur les aires protégées, ce dernier, c'est-à-dire le gouvernement, devra publier le projet dans un site officiel du ministère de l'environnement, tourisme et développement durable, afin de permettre aux citoyens de critiquer et faire de propositions pendant une période de deux mois. A l'absence d'une contestation par le public

²¹ DIALLO MAMADOU SAÏDOU & YAMNA DJELLOULI, *La gestion dérogatoire : une stratégie associant péniblement l'État et les communautés locales dans le Parc National du Haut Niger (Guinée)* in <http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/10763/img-1.png>

²² CJUE, 16 février 2012, Solvay c/ région Wallonne aff.C-182/10. in <http://lamyline.lamy.fr>

et par le juge administratif, le gouvernement peut alors enclencher le processus de dérogation conformément aux prescrits de la loi sur la conservation. Par ailleurs, si contestation il y a de la part du public, le juge administration prendra une position selon son intime conviction et selon les besoins d'intérêt général et le projet prendrait voie telle tranche par le juge administratif.

Et si le projet n'est pas favorable à la conservation selon le rapport du Conseil des ministres statuant à cette fin, les citoyens individuellement ou collectivement organisés en association nationale ou internationale, peuvent aussi saisir le juge administratif au nom du principe de la légalité et de la transparence, pour que ce dernier vérifie la conformité du projet ou l'activité pouvant nécessiter la prise de mesures dérogatoires sur les aires protégées ainsi que les causes de son rejet par le Conseil des ministres.

CONCLUSION

Les défis de la gouvernance des aires protégées restent énormes pour les Etats du monde. Et la RDC qui est riche en ressources naturelles, d'une diversité biologique et d'écosystème importants, est aujourd'hui sujette à plusieurs menaces d'ordre interne qu'externe. Face à cela, une gestion durable des aires protégées doit manifestement être assurée. La loi portant code congolais de la conservation de la nature a fixé dans ses dispositions les principes de base d'une gestion durable des aires protégées mais, il a également dans son article 19 fixé les dérogations par rapport à la conservation. Aujourd'hui, les aires protégées peuvent être déclassées totalement ou partiellement lorsque l'intérêt public l'exige et si les caractères exceptionnels ne nécessitant plus la conservation s'imposent.

Par ailleurs, face à la faillite de l'Etat et du pouvoir exorbitant que détient le gouvernement peuvent faire en sorte que les mesures dérogatoires présentent plusieurs abus. En outre, au-delà de la force de ces mesures dans la perspective de la promotion de l'intérêt public malgré son caractère virtuel, flou à contenu variable, ces mesures contiennent également des faiblesses importantes car elles ne sont pas encadrées par la loi qui les organise. C'est pourquoi, pour assurer une gestion durable des aires protégées en RDC, proposons que toute mesure dérogatoire doive nécessairement commencer par une analyse en conseil de ministre, une enquête public préalable de manière à dissiper tout malentendu entre la population qui dépend directement ou indirectement des aires protégées, l'étude d'impact environnemental et social et le contrôle du juge administratif gage de la légalité et de la transparence dans la gestion du dossier en voie de conduire à la dérogation de droit de la conservation.

BIBLIOGRAPHIQUE INDICATIVE

I. LOIS ET RÈGLEMENT

- Loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement ;
- La loi 14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature ;
- Loi n° 11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture ;
- Loi n° 11/2002 du 29 août 2002 portant Code forestier de la République Démocratique du Congo ;
- Loi n°15/026 du 31 décembre 2015 portant Code de l'eau ;
- Loi n° 007/2002 du 11 juillet 2002 portant Code minier ;
- Loi n°004 du 21 février 2002 portant Code des investissements ;
- L'ordonnance-loi n°041 du 22 août 1969 sur la conservation de la nature.

II. OUVRAGES ET ARTICLES

1. BENOIST DELECOURT., *L'intérêt social*, Mémoire de D.E.A., Droit des contrats, Université de Lille II année académique, 2000-2001.
2. DOMINIC LAPOINTE, *Conservation, aires protégées et écotourisme : des enjeux de justice environnementale pour les communautés voisines des parcs*, thèse de doctorat, Université du Québec à RIMOUSKI, juin 2011.
3. DOUMBE BILLE S., *Droit International de La Faune et des Aires Protégées : Importance et Implications pour L'Afrique*, FAO, 2001.
4. GIAZZI F & THIOU TANZIDANI KOMLAN TCHAMIE., *La participation des populations locales dans la gestion des ressources naturelles, Historique de la création des aires protégées en Afrique de l'Ouest et évolution récente de la conservation*, Benin, Avril 2003.
5. GOBBE C & SUAS C., *Le régime dérogatoire à la conservation des espèces protégées : éclairage réglementaire*, Faune Sauvage n° 306, 1^{er} Trimestre 2015.
6. GRANIER L., (Coord.). *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Gland, Suisse.
7. GRAZIA BORRINI-FEYERABEND, NIGEL DUDLEY, TILMAN JAEGER, BARBARA LASSEN, NEEMA PATHAK BROOME, ADRIAN PHILLIPS ET TREVOR SANDWITH, *Gouvernance des Aires Protégée, de la compréhension à l'action*, UICN, Gland, Suisse.
8. LAUSCHE B., *Lignes directrices pour la législation des aires Protégées*, UICN, Gland, Suisse 2012.
9. LELO Di Makungu et al., « Notion d'intérêt public et avenir de la conservation de la nature en République Démocratique du Congo », *Recht in Africa-Law in Africa-Droit en Afrique* 22 (2019).

10. MISSER F., « Les aires protégées en République Démocratique du Congo : menaces et défis. L'action de l'Union européenne », in *Revue trimestrielle de la conservation de la nature et de gestion durable d'Ardenne et Gaume*, 3^{ème} trimestre, 2013
11. NGUINGUIRI J.C., « Gouvernance des aires protégées : l'importance des "normes pratiques" de régulation de la gestion locale pour la faisabilité des réformes dans le Bassin du Congo », in *Bulletin de l'APAD*, 2003.
12. Rapport Sommaire de la Banque Africaine de Développement, *De la fragilité à la résilience : gestion des ressources naturelles dans les cas de situations fragiles en Afrique*, Février 2016.
13. SIMARD N., *Pour un élargissement de la nation de l'intérêt public*, 29 janvier 2009.
14. UICN, *Parcs et réserves de la République Démocratique du Congo : Evaluation de l'efficacité de la gestion des aires protégées*, 2010.
15. UICN/PACO, *Parcs et réserves de la République Démocratique du Congo, Evaluation de l'efficacité de la gestion des aires protégées*, UICN, Gland, Suisse, 2010.

III. WEBOGRAPHIE

1. CJUE, 16 février. 2012, aff. C-182/17, *Solvay c/ Région Wallonne* consultée le 10 janvier 2018 in <http://lamyline.lamy.fr>.
2. CONCE D., *L'évolution de la conscience du « Patrimoine Culturel » : L'ancien comme vétéuste* in <http://blog.ls2lp.fr> (Blog de Damien Concé) consulté le 13 mars 20140.
3. DIALLO MAMADOU SAÏDOU et YAMNA DJELLOULI, « La gestion dérogatoire : une stratégie associant péniblement l'État et les communautés locales dans le Parc National du Haut Niger (Guinée) », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement*, Volume 11 Numéro 1 | mai 2011, mis en ligne le 14 mars 2018, consulté le 20 décembre 2017. URL : <http://journals.openedition.org>.
4. DIALLO MAMADOU SAÏDOU & YAMNA DJELLOULI, *La gestion dérogatoire : une stratégie associant péniblement l'État et les communautés locales dans le Parc National du Haut Niger (Guinée)*, consulté le 15 février 2018 in <http://journals.openedition.org/vertigo/docannexe/image/10763/img-1.png>
5. MESNARD A-H., « La protection de l'environnement dans le contentieux administratif de l'urbanisme et de l'aménagement », *Revue juridique de l'Environnement*, année 1980, consulté le 23 Mars 2018.
6. SANGINGAP, MULUMEMAPATANOS et NIYONKURU D., « Vers une bonne gouvernance des ressources naturelles dans les sociétés post-conflits : concepts, expériences et leçons des Grands Lacs en Afrique », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Hors-série 17 | septembre 2013, mis en ligne le 12 septembre 2013, consulté le 14 mars 2018. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/13852>.