

CONTRAINTES ET SOLUTIONS A LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE L'ETUDE D'IMPACT ENVIRONNEMENTAL ET SOCIAL A L'EPREUVE DU DROIT CONGOLAIS DE L'ENVIRONNEMENT

Lucien Musambay Ramazani

Résumé

Le nouveau droit à un environnement sain concerne les générations présentes. Mais l'irréversibilité de certaines atteintes au milieu naturel et aux espèces animales et végétales affecte nécessairement les générations futures. La consécration juridique de la prise en compte du long terme est la reconnaissance du droit des générations présentes de protéger l'environnement sur le long terme en préservant les biens du patrimoine commun. Car il faut le souligner, l'environnement est désormais considéré comme un patrimoine commun de l'humanité. Et, parce que considéré comme tel, sa préservation doit être l'affaire de tous et la notion de développement durable est là pour nous le rappeler. A ce jour, la mise en œuvre effective de l'étude d'impact dans les projets à impact sur l'environnement s'avère une nécessité pour atteindre le pari de sa préservation durable.

Cette étude compte :

- Dégage les contraintes à l'implémentation des EIES susceptibles d'obstruer la gouvernance durable du territoire en RDC ;
- Propose les pistes de solutions susceptibles de promouvoir l'implémentation des EIES en vue d'assurer la promotion de la gouvernance durable du territoire en RDC.

Abstract

The new right to a healthy environment concerns the generations present. But the irreversibility of certain attacks on the natural environment and animal and plant species necessarily affects future generations. The legal recognition of taking into account the long term is the recognition of the right of the present generations to protect the environment in the long term by preserving the property of the common heritage. Because it must be emphasized, the environment is now considered a common heritage of humanity. And, because considered as such, its preservation must be everyone's business and the notion of sustainable development is there to remind us. To date, the effective implementation of the impact study in environmental impact projects is a necessity to reach the challenge of its sustainable preservation.

This study counts:

- Remove the constraints to the implementation of ESIA's likely to obstruct the sustainable governance of the territory in the DRC;
- Proposes solutions for promoting the implementation of ESIA's with a view to promoting the sustainable governance of the territory in the DRC.

Introduction

En dépit de la prise de conscience de l'Etat congolais, sur l'impact environnemental, quelques études ont déjà été réalisées en la matière. Cette revue de la littérature mobilise deux approches dont la première est celle des auteurs ayant abordé la question sous l'angle des contraintes à la mise œuvre effective de l'EIES et la deuxième est celle qui mobilise l'aspect des solutions à envisager. Ainsi, pour la première approche les travaux des auteurs suivants ont été retenus :

Pour **Galibert T.**, dans son étude portant sur le principe de précaution : Du droit de l'environnement au droit de la sécurité des aliments, le manque de transparence de l'EIE est également déploré. La démarche suivie par les analystes pour évaluer les impacts n'est pas toujours très claire, dénotant une certaine forme d'arbitraire qui a pour effet d'ébranler la confiance des utilisateurs des rapports d'études et même de conduire à la contestation de leur validité. Il est de plus en plus fréquent de voir des personnes et des organismes concernés ou affectés par un projet se tourner vers des sources d'information de rechange en vue d'élaborer une contre-expertise à l'encontre des résultats de l'étude d'impact. En somme, malgré les ressources considérables qui y sont consacrées, les ÉIE de projets sont sous-utilisées dans la prise de décision et, plus largement, dans la construction de solutions acceptables socialement¹.

Par rapport aux pistes de solutions, l'étude de Gould K. A., Schainberg A. et Weinberg A. S., portant sur local environmental Struggles, a été retenue. Dans cette étude, les auteurs révèlent qu'une amorce de solution réside dans l'innovation sur le plan des méthodes d'ÉIE. La structuration de la démarche d'évaluation par enjeux, l'élaboration de grilles d'analyse multicritère comportant des descripteurs d'impacts et des seuils de variabilité spécifiques, ainsi que l'agrégation des résultats utilisant des méthodes d'aide multicritère à la décision (AMCD) dans un contexte multi-acteurs, constitueraient autant de mesures susceptibles d'améliorer la situation².

La Déclaration de Rio en a fait allusion dans ses principes 3 et 432. Une définition de cette notion est donnée par la commission mondiale sur L'environnement et le développement, « le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs ».

¹ **Galibert T.**, Le principe de précaution : Du droit de l'environnement au droit de la sécurité des aliments, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'études approfondies d'Etudes Juridiques, Université de la Réunion, 2002, p. 153.

² Gould K. A., Schainberg A. et Weinberg A. S., 1996, Local Environmental Struggles. Citizen Activism in the Treadmill of Production. Cambridge : Cambridge University Press. P. 239.

Comme le soulignait fort M. Kamto, l'étude d'impact est assurément l'institution la plus spécifique et sans doute aussi la plus originale du Droit de l'environnement. Elle est au cœur du développement durable. Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures. Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée comme isolément³.

L'étude d'impact environnemental et social est un instrument privilégié dans la planification du développement et l'utilisation des ressources naturelles dans la protection des droits socioéconomiques des communautés locales de la République Démocratique du Congo. Car, l'étude d'impact environnemental et social prend en compte les opinions, les réactions et les principales préoccupations des individus, des groupes et des collectivités.

Des nombreux projets humains, faute de n'avoir été étudiés que sous les angles technique et économique, s'avèrent, une fois réalisés, conduire à des conséquences importantes pour l'environnement.⁴ Or, à ce moment, il est difficile, sinon impossible, de supprimer ou de corriger ces effets, dont certains peuvent être irréversibles. L'écologie tend à *une sorte de socialisation des actions d'investissement*⁵ et à avoir une vision globale, à long terme. Ainsi, l'accent préventif du droit de l'environnement est justifié par un motif socio-économique (la primauté des droits acquis et de la raison économique font souvent obstacle à la suppression des nuisances existantes) mais aussi, par un motif biologique (les atteintes à l'environnement se montrent difficilement réparables).

L'étude d'impact environnemental et social pourra donc faire ressortir les objectifs et les critères de choix de la variante privilégiée par tout initiateur d'un projet d'exploitation des ressources environnementales en RDC. Ceci permettra en fait de mesurer la mise en œuvre de l'EIES en droit positif congolais. La mise en œuvre de l'étude d'impact environnemental et social est importante surtout lorsqu'on sait que la République Démocratique du Congo couvre une importante quantité des ressources naturelles.

Les ressources environnementales de la RDC doivent donc en principe être conservées ou protégées contre toute forme d'exploitation illicite et toute forme de dégradation du fait de l'activité de l'homme. En ce qui concerne le fonctionnement du cadre institutionnel environnemental en République Démocratique du Congo, il sied de relever que dans la pratique, chacune des structures intervenant dans le domaine environnemental, prend des initiatives et accomplit des actions de manière indépendante. Ce qui pousse à croire que la coordination entre ces institutions ayant en leur charge l'environnement en République Démocratique du Congo, est faible ou presque inexistante.

³Kamto M., *Droit de l'environnement en Afrique*, Edicef, 1996, p.95

⁴ Le Brun, A., *Mémento de l'environnement*, éditions juridiques Belgique, Kouterveld, 1995, p. 6.

⁵ Prieur, M., *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Paris, 1991, p.33.

Ainsi, la mise en œuvre effective de l'étude d'impact environnemental en droit positif congolais, permettrait donc dans une certaine mesure de résoudre la question de la gestion durable de l'environnement en RDC, car au jour d'aujourd'hui, elle est devenue cruciale et vitale à la fois pour l'Etat congolais que pour les communautés locales.

De ce qui précède, la non mise en œuvre de l'étude d'impact environnementale, loin d'être au centre de préoccupation partagée, peut être au cœur d'une exploitation durable des ressources environnementales de la RDC et peut avoir un impact positif dans la promotion des droits socioéconomiques des communautés locales.

Compte tenu de la vitalité et de l'importance de cette question du principe de prévention par l'obligation pour les exploitants des ressources environnementales de la RDC de produire une étude d'impact environnemental avant la mise en œuvre de tout projet susceptible d'avoir des conséquences néfastes sur l'environnement, notre problématique tourne autour des questions suivantes :

• **Quelles sont les contraintes liées à l'implémentation des EIES susceptibles d'obstruer la gouvernance durable du territoire en RDC ?**

• **Quelles sont les pistes des solutions susceptibles de promouvoir l'implémentation des EIES en vue d'assurer la promotion de la gouvernance durable du territoire en RDC ?**

Au regard de ce questionnement, cette étude discute les hypothèses que voici :

- Les contraintes à l'implémentation des EIES susceptibles d'obstruer la gouvernance durable du territoire en RDC seraient diverses : la faible capacité des ressources humaines, le manque d'une coordination de textes en la matière, la multiplicité des textes sans application, la non appropriation des exigences de la loi, la corruption, l'impunité, le manque de participation, d'équité, de transparence, de justice, de partenariat, de contractualisation et de redevabilité et le laxisme des acteurs étatiques ;
- Les pistes de solutions susceptibles de promouvoir l'implémentation des EIES en vue d'assurer la promotion de la gouvernance durable du territoire en RDC seraient : l'élaboration des instruments juridiques sur l'étude d'impact environnemental et social dans chaque secteur de l'environnement, le renforcement de la rigueur sur le contrôle administratif et judiciaire, le contrôle du public, l'implication effective de la société civile ainsi que l'implication obligatoire des clauses environnementales dans les marchés des entreprises, la reconstruction de l'Etat par le bas, la promotion de l'approche participative.

Cette étude poursuit les objectifs suivants :

- Dégager les contraintes à l'implémentation des EIES susceptibles d'obstruer la gouvernance durable du territoire en RDC ;
- Proposer les pistes de solutions susceptibles de promouvoir l'implémentation des EIES en vue d'assurer la promotion de la gouvernance durable du territoire en RDC.

Cette étude mobilise deux variables, l'une indépendante et l'autre dépendante.

La variable indépendante est l'étude d'impact environnemental et social. Elle est appréhendée à l'aide des indicateurs suivants :

- La participation du public ;
- L'évaluation des impacts du projet ;
- La suppression, la réduction ou la compensation des effets dommageables ;
- Le suivi et le contrôle après sa réalisation ;
- La prise en compte de l'ensemble des composantes des milieux naturel et humain susceptibles d'être affectés par le projet ;
- L'analyse et l'interprétation des relations et interactions entre les facteurs qui exercent une influence sur les écosystèmes, les ressources et la qualité de vie des individus et collectivités.

Le secteur de l'environnement en RDC est la variable dépendante de cette étude. Cette variable est appréhendée grâce aux indicateurs suivants :

- L'absence de primauté du droit et de la légalité ;
- L'absence du consensus et de participation ;
- L'absence de responsabilité et d'équité
- L'absence de transparence et de redevabilité ;
- L'absence de d'efficacité et de contractualisation ;
- La prédominance de la corruption et le laxisme étatique.

L'intérêt de cette étude est double, théorique et pratique. Sur le plan théorique, elle constitue une contribution dans la protection de l'environnement en considérant l'EIES comme outil favorable à la prévention de tout risque lié à l'exploitation illégale et irrationnelle des ressources environnementales de la RDC. Du point de vue pratique, elle peut servir d'interpellation aux acteurs intervenant dans le domaine de l'environnement quant aux contraintes à la mise en œuvre effective de l'EIES en droit congolais de l'environnement. Ceci pour favoriser la participation de tous dans l'amélioration de la gouvernance environnementale en RDC.

En vue de la vérification des hypothèses la méthode juridique a été utilisée. Cette méthode a visé l'interprétation et l'application des règles juridiques tant internationales que nationales relatives à l'obligation de l'étude d'impact environnemental et social dans le secteur forestier en RDC.

Quant à la collecte des données, la technique documentaire a été mise en jeu, alors que la technique d'analyse du contenu a servi au traitement des données

Pour ce faire, l'ossature de ce travail s'articule autour de deux temps à savoir : les contraintes à l'implémentation des EIES susceptibles d'obstruer la gouvernance durable du territoire en RDC et les pistes de solutions susceptibles de promouvoir l'implémentation des EIES en vue d'assurer la promotion de la gouvernance durable du territoire en RDC.

1. Contraintes à l'implémentation des EIES susceptibles d'obstruer la gouvernance durable du territoire en RDC

Principalement, quatre causes peuvent être retenues pour expliquer l'insuffisance ou le manque d'application des textes juridiques relatifs à l'étude d'impact environnemental dans les différents secteurs de l'environnement en RDC. La première, qui peut être qualifiée d'interne est liée aux nombreux manquements des différents textes sectoriels, et qui sont à l'origine de multiples interprétations les plus erronées. La deuxième est relative aux problèmes liés à l'exploitation des ressources environnementales. La troisième est l'insuffisance qualitative et quantitative des capacités nationales. Et, la quatrième est liée à la réalisation et au contrôle approximatif des EIES.

1.1. Des adversités liées aux nombreux manquements des textes sectoriels

L'application d'un texte dépend à priori du texte. Un texte clair permet une bonne compréhension et par conséquent une bonne application. Malheureusement, il n'existe pas dans le secteur forestier en RDC un texte sectoriel qui puisse permettre le plus clairement possible l'application du principe de prévention et par ricochet l'élaboration de l'étude d'impact environnemental par les exploitants forestiers. La seule loi applicable est le code de l'environnement, alors que cette dernière n'aborde la question de l'étude d'impact environnemental et social que de manière générale.

Son texte d'application, quand bien même reprenant l'exploitation forestière dans son annexe comme faisant partie des projets qui doivent faire l'objet d'une EIES, reste moins intégré aux réalités forestières.

Comparativement au secteur minier où les dispositions relatives à l'étude d'impact environnemental et social sont reprises dans le code minier et tiennent en compte, avec précision, de toutes les réalités probables ; le secteur forestier ne contient pas des dispositions particulières relatives à l'étude d'impact environnemental et social de manière précise.

Des faiblesses subsistent également au niveau de l'évaluation et de l'approbation des études d'impact environnemental. C'est ainsi que le comité interministériel de l'environnement dont l'avis est requis obligatoirement par la loi, est composé des représentants des divers départements ministériels dont leur choix n'est pas nécessairement dicté par leur compétence, expertise ou expérience en la matière. La lecture des comptes rendus des séances du Comité laissent entrevoir quelques hésitations quant à la maîtrise de cet outil qu'est l'étude d'impact environnemental qui par ailleurs est multidisciplinaire et complexe au plan scientifique et technique.

De même, l'Administration en charge de l'environnement, du fait du manque de capacités spécialisées, ne s'implique que timidement dans le processus d'évaluation, son rôle consistant uniquement à transmettre de façon passive à l'autorité politique (le Ministre) l'avis du Comité

Interministériel de l'Environnement, alors qu'elle devait éclaircir le Comité Interministériel et le cas échéant, lui faire contrepoids.

1.2. Insuffisance qualitative et quantitative des capacités nationales

L'EIES requiert la connaissance des activités, des impacts environnementaux potentiels de différents milieux et de l'écosystème.

Il se pose encore aujourd'hui en RDC un problème de capacité tant qualitative que quantitative pour la réalisation de ces EIES et la faible formation des nationaux dans le domaine de l'environnement. Allusion faite ici aux dimensions continentales et potentialités du pays.

1.2.1. Des insuffisances qualitative et quantitative des capacités nationales

En RDC il n'existe aucune donnée exhaustive fiable sur la situation de la pollution de l'air, de l'eau et du sol pour les activités minières. L'insuffisance qualitative et quantitative des capacités nationales dans les domaines techniques et institutionnels de l'environnement concerne toutes les parties prenantes, qu'il s'agisse des administrations publiques, des promoteurs des projets, des ONG, des bureaux d'études ou du public.

La première, technique, consiste en l'élaboration et la mise en œuvre de programmes de recherche pour produire les informations nécessaires sur les différents écosystèmes et milieux ; en l'analyse des données environnementales et la diffusion des résultats obtenus ; en la maîtrise des différentes technologies mises en œuvre dans les projets.

La seconde, institutionnelle, consiste, à assurer la coordination, la mise en œuvre et le suivi des études d'impact environnemental, la surveillance des différentes composantes de l'environnement. De même, l'administration en charge de l'environnement, du fait du manque de capacités spécialisées ne s'implique que timidement dans le processus d'évaluation, son rôle consistant uniquement à transmettre de façon passive à l'autorité politique, au Ministre ayant en charge l'environnement.

En effet, créée depuis 2014, l'Agence Congolaise de l'Environnement est un établissement public à caractère technique et scientifique dont la mission principale est l'évaluation ainsi que la promotion des études à caractère environnemental et social. Ce n'est pas tout. Mais aussi et surtout le suivi de la mise en œuvre du plan de gestion environnementale et sociale. C'est dans ce cadre que le Ministre de tutelle a conduit une séance de travail avec toute l'équipe de cet organe technique. Une réunion au cours de laquelle il était question de tableur sur l'ensemble de l'évolution des activités au niveau de l'Agence Congolaise de l'Environnement par rapport à la planification de l'année 2018. Mais, aussi, de faire un flashback sur l'ensemble des rapports qui ont fait l'objet des différentes activités 2017.

Ainsi donc, aujourd'hui, la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement a fait des études à impact environnemental et social, une obligation pour tous les projets en RD. Congo. Et quel que soit le secteur d'activité, tout projet qui a un impact sur le plan environnemental est soumis à cette étude-là. Et nous, nous avons cette mission d'évaluer l'étude et au finish, de donner l'autorisation qui est sanctionnée par un certificat environnemental.

1.2.2. De la faible participation du public et de la société civile

Comme dit ci haut, la notion d'études d'impact environnemental est très récente en RDC, elle constitue l'une des innovations du Code forestier de 2002. Pour ce faire, on note une carence d'institutions de formation des nationaux dans le domaine de l'environnement et plus particulièrement celui des EIES. Les différentes formations ponctuelles reçues en la matière ne traitent que vaguement des sujets ayant trait à l'environnement.

Au regard de l'importance qu'accorde actuellement la vie humaine pour la protection de l'environnement et de la biodiversité pour un développement durable, il est impérieux que les populations toutes confondues soient sensibilisées sur les notions de protection de leur environnement. Il conviendrait qu'une éducation sur l'environnement soit introduite dans les programmes scolaires de l'école primaire, secondaire et supérieure, c'est-à-dire dès la base. Ce n'est qu'en touchant la base que la préservation de l'environnement peut espérer procurer des résultats escomptés.

Parce que l'environnement concerne tout le monde quand il s'agit de partager les ressources naturelles communes, sa gestion doit être réalisée pour tous et par tous. La convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice introduit la démocratie dans le processus de décision publique.

L'introduction de l'environnement dans les politiques publiques résulte d'une forte demande sociale de l'opinion publique, d'une redéfinition des relations du citoyen avec le pouvoir politique et administratif.

La participation à la prise de décision serait en quelque sorte à finalité pédagogique, apprendre à confronter les idées et à mesurer la complexité des problèmes à résoudre, c'est la participation école de démocratie.

Dans le projet d'exploitation des ressources environnementales, la loi de la RDC, insiste, sur la participation du public au cours de l'élaboration de l'étude d'impact environnemental du projet. Le règlement traitant du programme de consultation du public au cours de l'élaboration des EIES, revient sur la question en donnant beaucoup plus de détails quant à la procédure à suivre. En réalité, cette théorie est loin d'être appliquée par bon nombre d'entreprises qui exploitent ces ressources en RDC. Dans le cas où elle est appliquée elle demeure très limitée. Pendant les phases de réalisation et d'évaluation, approbation de l'étude, l'implication du public demeure limitée à la consultation des populations lors de l'exécution des études d'impact environnemental. Il n'existe donc pas encore de véritables stratégies, plans ou programmes

visant à sensibiliser le public, sur l'importance des études d'impact environnemental et sur sa participation.

Le consentement des populations affectées par les projets d'exploitation des ressources environnementales et des ONG de protection de l'environnement doit être libre. Ces populations doivent préalablement être informées des documents de l'EIES. Le consentement libre et préalable suppose qu'un temps suffisant soit alloué à toutes les parties prenantes pour évaluer, consulter et participer au projet.

L'accès à l'information et au soutien juridique est assuré à tous les groupes concernés, notamment aux populations autochtones, aux femmes et autres groupes vulnérables, afin de favoriser leur participation éclairée aux processus décisionnels. Une adhésion démontrable du public à toutes les décisions clé est obtenue à travers les accords négociés dans le cadre d'un processus ouvert et transparent, mené de bonne foi avec tous les groupes concernés.

Mais l'on constate que ce critère basé sur l'information et la consultation des ONG et de la société civile est bafoué par la plupart du temps par le promoteur avec la bénédiction des autorités congolaises.

1.3. Réalisation et contrôle approximative des EIES

Encore embryonnaire en RDC comme dans certains pays africains notamment le Cameroun, les EIE ne se font pas toujours avec les règles de l'art. En effet, en dehors de celles réalisées suivant les directives des institutions internationales, celles pratiquées conformément aux directives nationales n'obéissent pas aux normes prescrites. De plus, le contrôle des EIES réalisées est approximatif ou inexistant.

1.3.1. Une réalisation erronée des EIES

Comme il a été spécifié dans les chapitres précédents, il existe deux types d'EIES : celles exigées par les bailleurs de fonds et donc réalisées avec des directives bien précises. Elles sont généralement conduites par une expertise. Les modules s'articulent sur les outils d'analyse des impacts, de l'analyse de la situation initiale, des travaux pratiques.

Ce programme est un module sur l'évaluation et l'EIES dont les articulations comprennent l'initiation à la recherche documentaire, les méthodes et techniques d'identification et d'évaluation des impacts, l'état initial de l'environnement.

Il est en effet difficile de changer des habitudes qui sont enracinées depuis des lustres dans les mentalités des populations. Et pourtant, les générations futures sensibilisées sur l'importance de cette préservation intégreront facilement les méthodes de protection de l'environnement dans leur esprit et prendraient des dispositions pour, lesquelles seront à l'heure tour transmises aux générations qui suivront.

Les études d'impact du secteur pétrolier par exemple en RDC et au Cameroun, faute de directives nationales fait recours aux normes internationalement admises en la matière et requiert de ce fait l'expertise internationale compte tenu des capacités financières du secteur.

Elles ne posent pas de problèmes dans l'ensemble ; celles réalisées conformément aux seules prescriptions de la Loi, donc en l'absence de toutes directives, notamment techniques. Cette catégorie d'études est donc conduite sans référentiel et généralement en absence de toute donnée scientifique sur les milieux récepteurs et sur les écosystèmes en général. D'où la qualité médiocre et approximative de ces études, caractérisées par une évaluation faible voire même erronée des impacts.

Les promoteurs et les institutions mises en place ont encore comme on peut le constater à travers les études d'impact déjà réalisées en RDC des progrès à faire. Lesquels permettraient sans doute une implication effective de l'administration chargée de l'environnement d'effectuer un contrôle objectif.

1.3.2. Un contrôle à parfaire

Nous notons des faiblesses au niveau de l'évaluation et de l'approbation des études d'impact environnemental. C'est ainsi qu'il est important que l'Agence congolaise de l'environnement soit composée des représentants des divers départements ministériels dont leur choix est nécessairement dicté par leur compétence, expertise ou expérience en la matière. La lecture des compte-rendu des séances de l'ACE laisse entrevoir quelques hésitations quant à la maîtrise de cet outil qu'est l'étude d'impact environnemental qui par ailleurs est multidisciplinaires et complexes au plan scientifique et technique.

De même, les ONG, les OSC, etc. défenseurs de l'environnement et constituant de ce fait un outil important de contrôle des études d'impact réalisées sont le plus souvent mis à l'écart ou tout simplement ignorées lors de la restitution des EI. Et pourtant, le contenu du rapport d'une EIE doit comprendre entre autres le programme d'informations et de sensibilisation ainsi que les procès-verbaux de réunions de concertation tenues avec les populations, les ONG, les syndicats, les leaders d'opinion et autres groupes organisés. Mais cette pratique n'est pas encore monnaie courante en RDC.

2. Pistes des solutions pour l'amélioration de l'implémentation des EIES et le principe de prévention en RDC

Cette étude a son importance dans la mesure où elle est assortie des propositions concrètes en vue d'améliorer la prise en compte de l'étude d'impact environnemental couronnée du principe de prévention dans le domaine environnemental en RDC. Au regard de plusieurs critiques formulées à l'endroit du droit congolais de l'environnement, il nous paraît nécessaire de faire un certain nombre de suggestions dans le but de promouvoir l'amélioration de l'étude d'impact environnemental et social et le principe de prévention dans les projets d'exploitation des ressources environnementales en RDC.

2.1. Nécessité de renforcement du cadre juridique régional et sous régional.

De toutes les analyses faites sur le cadre juridique international, l'on a fait le constat d'une absence ou d'une insuffisance d'instruments juridique régionaux ou sous régionaux traitant des questions environnementales, et se consacrant principalement sur l'étude d'impact environnemental et social. Il est remarqué l'absence totale d'instruments juridiques traitant spécifiquement de l'étude d'impact environnemental et social couronnée du principe de prévention en Afrique, et pourtant ces questions sont abordées dans le contexte sous régional. De ce fait, il y a lieu de traiter cette question à double niveau, c'est-à-dire la mise en place d'instruments juridiques régionaux et le renforcement des instruments juridiques sous régionaux.

2.1.1. Nécessité d'une adoption d'instruments juridiques africains

Le continent Africain est, à l'instar des autres continents, exposé aux risques de dégradations dangereuses de l'environnement. Les problèmes tels que le changement climatique, la désertification, et les pollutions n'ont pas de limites en termes de frontières. Toute la planète y est exposée. L'Afrique peut aussi connaître des problèmes de pollutions transfrontières, à savoir que les activités menées sur un territoire donné pourraient avoir des effets néfastes dans le territoire d'un autre Etat. Le continent est aussi pleinement engagé dans les politiques de développement durable, incluant la gestion durable de l'ensemble de nombreuses ressources dont il regorge. Toutes ces questions devront inciter les dirigeants africains à envisager de prendre un instrument juridique qui traiterai des questions environnementales et particulièrement celles relative à l'EIES lors de la réalisation des projets ayant un impact direct ou indirect sur l'environnement. A cet effet, plusieurs pistes peuvent être exploitées.

L'Union Africaine et les communautés économiques régionales de l'Afrique, en tant qu'organisations régionale et sous régionales, peuvent parfaitement impulser cette politique environnementale dans le continent. Il ne restera plus qu'à souhaiter que l'occasion soit alors propice pour parvenir à l'adoption d'un instrument juridique conventionnel traitant des questions environnementales et insistant notamment sur l'étude d'impact environnemental et social dans le domaine environnemental. Nous imaginons donc un genre de convention d'Espoo à l'africaine. Nous pouvons même imaginer une convention qui irait plus loin qu'Espoo, cette dernière étant limitée à l'étude d'impact dans un contexte transfrontalier, l'instrument africain pourrait aller jusqu'à aborder les questions de coopération et de gestion environnementales dans leurs globalités.

2.1.2. Renforcement du cadre juridique et cadre institutionnel sous régional

Il convient de relever ici le dynamisme de la sous-région Afrique centrale dans le cadre de la protection de l'environnement, et partant de normes exigeant les études d'impact environnemental lors de la réalisation des projets notamment d'exploitation forestière. Mais l'ensemble de ces mécanismes est le reflet de politiques menées, soit par des institutions

financières internationales, en particulier la banque mondiale et la banque africaine de développement, soit par les organisations internationales non gouvernementales et gouvernementales. Il est donc souhaitable ceci soit également le cas pour d'autres secteurs de l'environnement tels par exemple l'agriculture, la télécommunication, les mines et l'aménagement du territoire

Nous serions en présence d'un ensemble parfait de ces politiques de coopération internationale si elles étaient assorties d'un cadre juridique sous régional cohérent, qui reprendrait en son compte l'ensemble de politiques environnementales de la banque mondiale et de la banque africaine de développement, du programme de nations unies pour le développement, de l'union européenne etc. Le cadre institutionnel sous régional ne saurait suffire, il faut lui adjoindre un cadre juridique adéquat, par l'adoption d'un cadre juridique contraignant, qui devrait clairement prévoir l'obligation d'élaborer les études d'impact sur l'environnement lors de la réalisation des projets de développement économique.

Un tel instrument pourrait également régler l'épineuse question de l'étude de l'étude d'impact dans un contexte transfrontalier, car si à notre connaissance aucun conflit n'a été signalé dans ce sens au niveau de la sous-région, il n'est pas à exclure que les pays de la région ne puissent faire face à de tels conflits dans l'avenir. C'est donc dire que nous militons également pour une « convention d'Espoo »⁶ à l'échelle sous régional.

2.2. La nécessité de tenir compte de certains aspects clés pour l'EIES en RDC

Dans la démarche de la RDC vers une plus grande efficacité et effectivité de l'EIES dans le secteur de l'environnement, il importe de mettre en évidence les aspects qui devraient susciter une attention particulière au rang desquels : la nécessité d'un texte sectoriel et l'amélioration de la gouvernance environnementale.

2.2.1. La nécessité des textes sectoriels

Des lois sectorielles sont très importantes car elles permettront l'intégration des problèmes environnementaux sectoriels. Au besoin, harmoniser les codes sectoriels en intégrant l'obligation de l'étude d'impact environnemental et social.

2.2.2. L'amélioration de la gouvernance environnementale

L'amélioration de la gouvernance environnementale par la mise en œuvre notamment du plan APV/FLEGT (Forest Enforcement, governance and Trade) afin de lutter contre l'exploitation illégale des ressources environnementales et le commerce illégal de ces ressources à travers un programme de mesures qui visent à contrôler l'exploitation des ressources environnementales

⁶ Mezeme M., *Etude d'impact en droit international de l'environnement : sa mise en œuvre dans le projet de développement au Gabon*, Master 2 en droit international et comparé de l'environnement, faculté de droit et sciences économiques, Université de Limoges, 2008, p.86

en RDC et à supprimer leur commerce illégal au niveau du marché de l'UE. Ce plan d'action repose sur deux volets principaux :

- Un volet destiné à développer une offre de ressources garantie issue d'une récolte légale dans les pays producteurs volontaires qui se concrétise par la signature d'accord de partenariat volontaire dans tous les domaines de l'environnement. Ces accords établissent un système de vérification de la légalité dans les pays producteurs, doublé d'un système d'autorisation à l'export (dites « autorisation FLEGT ») ;
- L'élimination des ressources illégales sur l'ensemble du marché européen. D'ailleurs, le règlement sur le bois de l'Union européenne (RBUE) prohibe la mise en marché de bois illégalement récolté (vente de bois illégal), mais que des produits dérivés de ce bois, quel que soit le lieu de récolte. Il est mieux d'étendre cette approche dans tous les autres domaines de l'environnement. Les opérateurs mettant ressources environnementales ou des produits dérivés pour la première fois sur le marché européen (importateurs ou exploitants forestiers) devront exercer une diligence raisonnée.

2.3. Rigueur dans le contrôle administratif et judiciaire

Peu de contrôles environnementaux et sociaux sont effectués sur les sites miniers par le Ministère et les services compétents. Il n'y a pas des moyens, ni forcément de volontés politiques. Les rares missions de contrôle administratifs que judiciaire sont le plus souvent financés par les compagnies minières elles-mêmes. Ce qui rend ce contrôle peu objectif.

Le code Minier de 2002 tel que complété et modifié à ce jour, prévoit des règles claires objectives et transparentes relatives aux manquements aux obligations administratives du titulaire d'un droit minier d'exploitation et de l'autorisation d'exploitation de carrières permanentes. Il sera question de se conformer à cette loi. Le contrôle exercé peut impliquer soit des institutions administratives et judiciaires, soit la société civile.

2.3.1. Le contrôle administratif

Le contrôle administratif exercé en RDC est un contrôle à posteriori sur l'étude d'impact réalisée. Il s'agit du contrôle classique. L'article 459 du Règlement Minier stipule que : « tous les deux ans à partir de la date d'approbation de l'étude d'impact environnemental du projet initial, le titulaire d'un droit minier ou de carrières est tenu de faire réaliser, à ses propres frais, un audit par un bureau d'études environnementales agréé autre que celui qui a élaboré l'étude d'impact environnemental du projet.

Il s'agit du contrôle classique, il est réalisé à la fois par l'administration sectorielle qui autorise l'ouvrage et celle centrale en charge de l'environnement. Il arrive cependant que ce contrôle de l'administration ne se limite pas au contrôle à posteriori, mais accompagne tout le processus d'élaboration de l'étude d'impact. Le recours à l'expertise privée par l'administration est également un gage du souci de l'administration de rechercher une efficacité dans la pratique des EIE.

Ce contrôle reste sans doute à améliorer car en plus de laisser les diverses administrations libres d'apprécier la valeur des études d'impact qui leur sont soumises par les promoteurs, on aurait souhaité qu'une obligation de soumettre l'étude réalisée au contrôle d'un organisme spécialisé dans le domaine soit imposée au pétitionnaire. On peut également déplorer le fait que l'exécutif congolais n'ait pas imité son homologue français qui a laissé la possibilité à toute personne physique ou morale de saisir le ministre chargé de l'environnement d'une étude d'impact même si cet article laisse penser que le ministre saisi par un tiers n'est pas obligé de donner une suite à la procédure.

L'audit constatera l'avancement des travaux d'atténuation et de réhabilitation par rapport au calendrier prévu, en conformité des impacts sur l'environnement avec les normes techniques de la directive sur l'étude d'impact environnemental du projet et toutes autres observations sur les impacts des activités minières ou de carrières sur l'environnement.

Il arrive, cependant, que ce contrôle ne se limite pas au contrôle à posteriori, mais accompagne tout le processus d'élaboration de l'EIE. Le recours à l'expertise privée pour la direction chargée de la protection de l'environnement minier est également un gage du souci de l'administration de rechercher une efficacité dans la pratique des EIE.

On peut également suggérer au législateur congolais d'imiter son homologue français qui a laissé la possibilité à toute personne physique ou morale de saisir le Ministre en charge de l'environnement, même si cette disposition laisse penser que le ministre saisi par un tiers n'est pas obligé de donner une suite à la procédure.

2.3.2. Le contrôle judiciaire

Ce contrôle doit être envisagé et ouvert aux divers intervenants avec des conditions de recevabilité assez souples. De même, l'intervention des étrangers doit être encouragée car leur avis est devenu nécessaire notamment en matière de pollution transfrontière.

Il serait de bonne doctrine que le recours soit suspensif, ceci afin d'empêcher la réalisation du projet, les atteintes à l'environnement étant présumées irréversibles, donc irréparables ou difficilement réparable.

La législation congolaise devra accorder considération au public concerné par les atteintes à l'environnement de saisir les instances judiciaires pour cette fin. Ainsi elle devra se conformer aux prescrit de la convention d'Aarhus qui prévoit à son article 9 al.2.b que : « ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice ...»

2.3.3. Le contrôle par le public

Il est un contrôle démocratique qui se fait au nom du principe de la participation du citoyen en matière environnementale. Ce contrôle vise à améliorer le processus de décision et

rendre acceptable le projet en intégrant les observations, les suggestions et critiques du public. L'information et la participation du public doivent contribuer à rendre la décision de l'autorité sur l'exploitation minière plus efficace et donc plus facilement applicable, par rapport à l'objectif global de rationalité écologique incluant les exigences du développement durable. Ce sont en réalité les impératifs énoncés par la conjugaison des principes de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement. La convention d'Aarhus se situe tout à fait dans cette perspective.

L'utilité fonctionnelle des procédures envisagées est clairement énoncée dans le préambule ou l'objectif poursuivi est bien de prendre la meilleure décision et pouvoir l'appliquer plus efficacement en vue de protéger, préserver et améliorer l'état de l'environnement et d'assurer un développement durable et écologiquement rationnel.

La recommandation 97 du plan d'action, agenda 21, renforce cette idée en invitant les Etats à faciliter `` la participation du public à la gestion et au contrôle de l'environnement"

2.4. De l'implication effective de la société civile et de la participation du public dans le processus de réalisation les EIE

On note des faiblesses au niveau de l'évaluation et de l'approbation des études d'impact environnemental. De même, les ONG, les organisations de la société civile etc. défenseur de l'environnement et constituant de ce fait un outil important de contrôle des études d'impact réalisées sont le plus souvent mis à l'écart ou tout simplement ignorées lors de la restitution des EIE. Et pourtant, le contenu du rapport d'une EIE doit comprendre entre autres le programme d'informations et de sensibilisation ainsi que les populations, les ONG, les syndicats, les leaders d'opinion et autres groupes organisés. Mais cette pratique n'est pas encore monnaie courante en RDC.

2.4.1. Incitation à consulter le public en début de la procédure

Le Ministères de l'environnement au niveau national que provincial devra encourager l'initiateur de projet à mettre à profit la capacité des citoyens et des collectivités à faire valoir leurs points de vue et leurs préoccupations par rapport aux projets qui les concernent. A cet effet, ce ministère devrait appuyer les initiatives de l'initiateur de projet en matière de consultation publique.

Plus concrètement, le Ministère devra fortement inciter le promoteur du projet d'exploitation avant ou dès le dépôt de l'avis de projet et à y associer toutes les parties concernées, tant les individus, les groupes, ONG et les collectivités que les ministères et autres organismes publics et parapublics.

Il est utile d'amorcer la consultation le plus tôt possible dans le processus de planification des projets pour que les opinions des parties intéressées puissent exercer une réelle influence sur les questions à étudier, les choix des sites et les prises de décision. Plus la consultation intervient tôt dans le processus qui mène à une décision d'exploitation, plus grande

est l'influence des citoyens sur l'ensemble du projet et nécessairement, plus le projet risque d'être acceptable socialement.

Pour parvenir au développement social des communautés locales, tous ceux qui interviennent dans le secteur minier devront produire et diffuser l'information de façon ouverte et transparente par rapport à leur politique social.

L'information devrait avoir « un effet de nivellement », de sorte que toutes les parties intéressées puissent participer sur un pied d'égalité à la prise des décisions.

2.4.2. Favoriser les partenariats ONG / Entreprise

Les ONG étant de plus en plus intégrées dans les programmes et projets relatifs à la protection de l'environnement, elles peuvent se retrouver à plusieurs au sein d'un même programme.

En raison du caractère récent du phénomène, les ONG, nationales surtout, se donnent à travers leur dévouement, leur engagement, leur enthousiasme et leur détermination à contribuer à la mise en œuvre des objectifs de gestion rationnelle et durable de l'environnement. L'on peut préciser en outre que ces ONG ont des facilités en ce concerne le développement des capacités d'animation et d'accompagnement des populations locales. Ces dernières sont d'ailleurs peu méfiantes à leur égard, par rapport aux entités Etatiques qui les considèrent parfois comme des ennemis.

Les ONG nationales ont en général une bonne connaissance des réalités du terrain, ce qui les prédispose à être les partenaires efficaces tant pour les bailleurs de fonds et les organisations internationales que pour les Etats et les ONG internationales.

Tous ces atouts augurent assurément de la contribution multiforme des ONG à la protection de l'environnement. D'une manière classique, l'on attribue quatre missions principales aux ONG dans le cadre de la protection de l'environnement :

- La sensibilisation
- L'alerte,
- La gestion et
- La participation

2.4.3. Introduction obligatoire des clauses environnementales dans les marchés des entreprises

L'objectif recherché par l'introduction des EIE dans les marchés des entreprises est d'éviter qu'une exploitation des ressources naturelles, une construction ou un ouvrage justifié au plan économique ou au point de vue des intérêts immédiats de l'exploitant ou du constructeur ne se révèle ultérieurement néfaste ou catastrophique pour l'environnement.

L'intégration de ces préoccupations environnementales dans tout projet aussi infime soit-il et le respect de ces dispositions par les acteurs concernés serait une garantie pour la protection de l'environnement.

2.5. L'effort de l'Etat dans la maîtrise de l'espace

Dans sa compréhension plus stricte, l'espace est une étendue indéfinie qui contient tous les êtres. Il est ainsi un devoir majeur pour l'Etat d'assurer la maîtrise de cette étendue pour assurer le bien-être de ses populations et de tout son patrimoine.

Les autorités congolaises ont pris les textes concernant la conservation de la nature, la loi foncière, la loi sur les hydrocarbures, la loi minière, la loi forestière, la loi sur la chasse et la loi sur la création des secteurs sauvegardés et d'autre part ont mis en place quelques institutions en vue de la mise en œuvre de certaines mesures environnementales. C'est ce que devrait également être fait pour la loi sur la télécommunication.

2.6. La collaboration avec la Communauté internationale

La question de la gestion environnementale se pose en terme globale, planétaire parce que la menace écologique et la mondialisation à ce jour ignorent les frontières. Cependant, elle se pose dans un monde hérissé de souveraineté étatique ou le rêve d'une communauté mondiale solidaire ou intérêts écologique, se heurte aux murs encore solides qui ceinturent les nations.

Pourtant, face à l'internationalisation du problème environnemental et au risque de la propagation transfrontière de catastrophe écologiques, l'idée d'une collaboration internationale semble trouver sa place.

Conclusion et suggestions

Au terme de cette étude intitulée « contraintes et solutions à la mise en œuvre de l'étude d'impact environnemental et social dans le secteur de l'environnement en RDC » il a été question d'atteindre les objectifs suivants :

- Dégager les contraintes à l'implémentation des EIES susceptibles d'obstruer la gouvernance durable du territoire en RDC ;
- Proposer les pistes de solutions susceptibles de promouvoir l'implémentation des EIES en vue d'assurer la promotion de la gouvernance durable du territoire en RDC.

En effet, après analyse des données recueillies, cette étude atteint les résultats suivants :

- Les contraintes à l'implémentation des EIES susceptibles d'obstruer la gouvernance durable du territoire en RDC sont diverses : la faible capacité des ressources humaines, le manque d'une coordination de textes en la matière, la multiplicité des textes sans application, la non appropriation des exigences de la loi, la corruption, l'impunité, le manque de participation, d'équité, de transparence, de justice, de partenariat, de contractualisation et de redevabilité et le laxisme des acteurs étatiques ;

- Les pistes de solutions susceptibles de promouvoir l'implémentation des EIES en vue d'assurer la promotion de la gouvernance durable du territoire en RDC sont : l'élaboration des instruments juridiques sur l'étude d'impact environnemental et social dans chaque secteur de l'environnement, le renforcement de la rigueur sur le contrôle administratif et judiciaire, le contrôle du public, l'implication effective de la société civile ainsi que l'implication obligatoire des clauses environnementales dans les marchés des entreprises, la reconstruction de l'Etat par le bas, la promotion de l'approche participative.

Ainsi, au regard de ces résultats, les suggestions que voici méritent d'être faites :

- Que l'Etat Congolais renforce ses mécanismes de planification et coordination dans le secteur de l'environnement ;
- Que l'Etat congolais joue réellement son rôle régalien dans le secteur de l'environnement ;
- Que l'Etat renforce les mécanismes de contrôles administratif et judiciaire lors de la réalisation des études d'impact environnemental ;
- Que l'Etat Congolais promeuve la coopération avec la communauté internationale en matière de la gestion environnementale ;
- Que l'Etat Congolais promeuve la participation du public dans la prise de décision en matière des EIES ;
- Que l'Etat Congolais prenne suffisamment en compte les EIES à différents niveaux de gouvernance environnementale ;
- Instituer différents mécanismes d'échange d'information entre les différents niveaux de la gouvernance forestière tout en favorisant la coordination des différents services à la fois du pouvoir central, des provinces et des entités territoriales décentralisées qui interviennent dans le domaine de l'environnement ;
- Instituer les cadres de concertation et de conférences interministérielles pour l'harmonisation de politique en matière de l'environnement ;
- Instituer un cadre juridique assorti de mécanisme de prévention et sanctions des acteurs intervenant dans les EIES ;
- Renforcer le rôle de l'ACE sur les questions des EIES ;
- Renforcer les capacités des agents de l'ACE sur les questions des EIES ;
- Le renforcement du partenariat ONG et entreprises ;
- La maîtrise de l'espace environnemental par l'Etat Congolais ;
- Promouvoir l'instauration d'une gouvernance structurelle dans le domaine de l'environnement en vue d'assurer une meilleure protection de l'environnement ;

- Promouvoir la conception de projets respectueux de l'homme, des paysages et des milieux naturels, soucieux d'économiser l'espace, d'épargner les espèces, de limiter la pollution de l'eau, de l'air, ou des sols ;
- Renforcer la certification, l'éthique de la gouvernance environnementale en vue de la promotion de la mise en œuvre des EIES ;
- Tenir compte des EIES dans la planification du développement durable et de l'utilisation durable des ressources naturelles ou environnementales.

Bibliographie

- **Constitution du 18 Février 2006**, telle que modifiée par la loi n°11/2002 du 20 Janvier 2011 portant révision de certains articles, in journal officiel, n° spécial, Kinshasa/RDC.
- **Loi n°011/2002 du 29 Aout 2002** portant code forestier.
- **Loi n°11/009 du 9 Juillet 2011** portant principes fondamentaux sur l'environnement.
- **Décret n°14/019 du 02 Aout 2014** fixant les règles de fonctionnement des mécanismes procéduraux de la protection de l'environnement.
- **Arrêté ministériel n°49/CAB/MIN/ECN-EF/2006** du 8/12/2006, portant dispositions relatives à l'obligation de l'évaluation environnement et sociale des projets en RDC.
- **Galibert T.**, Le principe de précaution : Du droit de l'environnement au droit de la sécurité des aliments, Mémoire pour l'obtention du Diplôme d'études approfondies d'Etudes Juridiques, Université de la Réunion, 2002
- Gould K. A., Schainberg A. et Weinberg A. S., *Local Environmental Struggles. Citizen Activism in the Treadmill of Production*. Cambridge : Cambridge University Press, 1996.
- Kamto M., *Droit de l'environnement en Afrique*, Edicef, 1996.
- Mezeme M., *Etude d'impact en droit international de l'environnement : sa mise en œuvre dans le projet de développement au Gabon*, Master 2 en droit international et comparé de l'environnement, faculté de droit et sciences économiques, Université de Limoges, 2008
- Le Brun, A., *Mémento de l'environnement*, éditions juridiques Belgique, Kouterveld, 1995.
- Prieur, M., *Droit de l'environnement*, Précis Dalloz, Paris, 1991.