

*Atelier sur le Processus de Mise en Œuvre du Code Forestier  
de la République Démocratique du Congo et de ses Normes  
d'Application  
Kinshasa, 17-19 novembre 2003*

**Nouveau code forestier de la République Démocratique  
du Congo; une mise en œuvre potentielle des obligations  
internationales relatives à la protection de  
l'environnement et des droits de l'homme**

**Lionel Diss**

**Paper prepared for the Groupe de Travail Forêts/Rainforest  
Foundation seminar for DRC civil society on the new Forest Code and  
the norms of application**

**Kinshasa, October 17th-19th, 2003**

**This paper was prepared with the support of the Rainforest Foundation Norway and  
Rainforest Foundation UK**

*Ce document était préparé avec l'appui de Rainforest Foundation Norvège et la Rainforest  
Foundation UK*

For further information, contact :

Rainforest Foundation UK  
City Cloisters, 196 Old Street  
London EC1V 9FR  
England

Tel : +44 (0)207 251 6345

Fax : +44 (0)207 251 4969

e-mail: [rainforestuk@rainforestuk.com](mailto:rainforestuk@rainforestuk.com)

Rainforest Foundation Norway  
P O Box 2113, Grunerlokka  
0505 Oslo  
Norway

Tel : +47 2204 4700

Fax : +47 2204 4701

e-mail: [rainforest@rainforest.no](mailto:rainforest@rainforest.no)

## TABLE DES MATIERES

Page

<b>CHAPITRE INTRODUCTIF : LE CADRE DU NOUVEAU CODE FORESTIER</b>	<b>4</b>
<i>I. Une préoccupation commune à l'humanité</i>	
<i>II. Les ambitions affichées du Nouveau Code Forestier</i>	
<i>III. La souveraineté de l'Etat congolais et le droit international</i>	
<i>IV. La Convention sur la diversité biologique</i>	
<i>V. La pertinence des conventions relatives aux droits de l'Homme</i>	<b>5</b>
<i>VI. Le programme de travail élargi de la CDB sur la diversité biologique forestière</i>	
<i>VII. Les principaux enjeux du Nouveau Code Forestier</i>	
<i>A. Concilier pérennisation et rentabilisation des ressources forestières</i>	
<i>B. Donner les moyens législatifs pour la réalisation d'un développement durable</i>	<b>6</b>
<i>C. Assurer une mise en œuvre efficace du texte législatif</i>	
<i>VIII. Les lignes directrices de l'étude du Nouveau Code Forestier</i>	
<i>A. Une vision pragmatique et compréhensive</i>	
<i>B. Les thèmes abordés</i>	
<i>C. La méthodologie</i>	<b>7</b>
<b>CHAPITRE I : L'OBLIGATION GENERALE D'UNE MISE EN ŒUVRE « APPROPRIÉE » DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA RDC EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT ET DE DROITS DE L'HOMME</b>	
<i>I. La nature des obligations juridiques générales de la RDC</i>	
<i>A. « Agir » en vue de « garantir »</i>	
<i>B. « Respecter » et faire respecter</i>	<b>8</b>
<i>II. « Garantir » ou l'obligation de prendre des mesures d'application</i>	
<i>III. Le caractère « approprié » des mesures d'application</i>	
<i>A. Des mesures « appropriées » sont avant tout des mesures effectives</i>	
<i>B. La marge d'appréciation des Etats</i>	<b>9</b>
<i>IV. Les échappatoires inappropriées</i>	
<i>A. Le recours aux clauses de reprise</i>	
<i>B. La réalisation des obligations de l'Etat par les concessionnaires</i>	
<i>V. L'étude d'impact sur l'environnement, première des mesures appropriées</i>	<b>10</b>

<b>CHAPITRE II :</b>	
<b>LE STATUT ET LES DROITS DES COMMUNAUTÉS LOCALES</b>	<b>11</b>
<i>I. Les droits universels des membres des communautés locales</i>	
A. Les principes de « non-discrimination »	
et de « l'égalité devant la loi et l'égalité de protection de la loi »	
B. Les deux axes de préservation de l'écosystème forestier	12
1. Une démocratie participative	
2. La liberté de choisir son cadre de vie et la garantie de le voir protégé	14
<i>II. Les droits spécifiques des communautés locales et de leurs membres</i>	<b>15</b>
A. La position ambiguë de la RDC	
B. Une communauté locale constitue-t-elle une minorité ?	
1. L'existence de minorités ethniques	
2. Une minorité dont les membres sont étrangers	16
3. Les droits spécifiques des minorités	
a. Le droit de prendre part aux décisions	
qui concernent leurs intérêts	
b. Le droit à un développement respectueux de leur identité	17
c. Le droit d'entretenir des contacts trans-frontaliers	
C. Une communauté locale constitue un peuple tribal	
1. Une définition sans ambiguïté	
2. Les droits spécifiques des peuples tribaux	18
a. Le droit de décider de leurs propres priorités	
b. Le droit à la protection de leurs valeurs et pratiques	
c. Les droits attachés à leur relation particulière avec leurs terres	19
<b>CHAPITRE III :</b>	
<b>CONTROLE DE L'EXECUTION PAR LA RDC</b>	
<b>DE SES OBLIGATIONS INTERNATIONALES</b>	<b>20</b>
<i>I. L'obligation de présenter des rapports</i>	
<i>II. Les recours juridictionnels et judiciaires</i>	
A. Les recours sur le plan interne	
B. Les recours sur le plan international	21
1. Les Comités des droits de l'Homme	
2. La procédure 1503	
3. La Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples	
4. Le Panel d'inspection de la Banque Mondiale	22
<i>III. Le rôle des organisations non-gouvernementales</i>	
<i>IV. Le financement de la mise en œuvre des obligations de la RDC</i>	23
<b>Appendice</b>	<b>24</b>

## **CHAPITRE INTRODUCTIF :**

### **LE CADRE DU NOUVEAU CODE FORESTIER**

#### ***I. Une préoccupation commune à l'humanité***

La grande majorité des espèces terrestres animales, végétales ou encore micro-organiques se trouve dans les forêts, qui offrent à cette incroyable diversité biologique une foultitude d'habitats.

La conservation de cette richesse forestière, dans toute sa diversité, est de toute première importance pour la diversité biologique globale. Face à la déforestation, la fragmentation et la dégradation de tous les types de forêts, une coopération active entre les Etats et les organisations intergouvernementales et le secteur non-gouvernemental est plus que jamais nécessaire pour assurer une protection effective des écosystèmes forestiers.

#### ***II. Les ambitions affichées du Nouveau Code Forestier***

La République Démocratique du Congo<sup>ii</sup>, « consciente du rôle de premier plan joué par son écosystème forestier dans l'équilibre de la biosphère »<sup>iii</sup> a ainsi introduit, par la loi n° 011/2002 du 29 août 2002 abrogeant le décret forestier du 11 avril 1949<sup>iv</sup> devenu obsolète, un Nouveau Code Forestier<sup>v</sup> présenté comme étant un texte « novateur », reflétant les exigences du droit international de l'environnement et adoptant une approche compréhensive des questions liées à la gestion de l'écosystème forestier congolais.

Les motifs de la loi de 2002 mettent clairement en avant les engagements de l'Etat congolais sur lesquels reposent les ambitions du NCF:

« La République Démocratique du Congo est consciente du rôle de premier plan joué par son écosystème forestier dans l'équilibre de la biosphère au niveau tant international et continental que national et même local, et est disposée à assumer les responsabilités qui en résultent. C'est pour cette raison qu'elle a ratifié beaucoup de ces conventions et accords et s'est engagée, en conséquence, à harmoniser ses lois par rapport aux dispositions pertinentes de ces instruments internationaux. »

#### ***III. La souveraineté de l'Etat congolais et le droit international***

En vertu du principe de droit international selon lequel tous les Etats de la communauté internationale sont souverains et égaux<sup>vi</sup>, la RDC dispose d'une juridiction prima facie exclusive sur son territoire ainsi que sur la population vivant dans les limites de ce dernier. En conséquence, l'Etat congolais est seul compétent pour définir les législations et politiques relatives à son environnement, à ses ressources naturelles<sup>vii</sup> et aux individus présents sur son territoire.

Cette compétence doit toutefois s'exercer dans le respect des obligations juridiques internationales découlant, soit de l'application des règles du droit international coutumier, soit du consentement de l'Etat congolais à être lié par les dispositions d'un traité qui revêt, conformément à l'article 193 de la Constitution de la RDC<sup>viii</sup>, une autorité supérieure à celle des lois, dès sa publication dans le système juridique interne.

#### ***IV. La Convention sur la diversité biologique<sup>ix</sup>***

En 1994, la RDC a ratifié la CDB dont l'objectif premier est la conservation de la diversité biologique et l'utilisation durable de ses éléments constitutifs<sup>x</sup>. La diversité biologique des forêts constituant un aspect de cette diversité biologique globale adressée par la CDB, l'Etat congolais

doit respecter les dispositions de la Convention lorsqu'il légifère ou conçoit sa politique en matière de gestion des ressources forestières du pays.

C'est ainsi que les articles 2 et 3 du NCF de la RDC prévoient que le nouveau texte législatif vise, entre autres objectifs, à la préservation de ses « écosystèmes forestiers et de la biodiversité forestière au profit des générations futures », et régit en conséquence « la conservation [...] des forêts et des terres forestières » et « contribue également à la valorisation de la biodiversité, et à la protection de l'habitat naturel de la faune sauvage ».

Cette formulation semble donc confirmer la réalisation par le NCF de l'harmonisation du régime forestier congolais par rapport aux obligations internationales incombant à la RDC en matière d'environnement, et plus spécialement en ce qui concerne la diversité biologique.

#### ***V. La pertinence des conventions relatives aux droits de l'Homme***

Le NCF ne soulève pas seulement des questions purement environnementales. La préservation et la gestion des écosystèmes forestiers supposent la prise en compte de tout facteur ayant un impact ou étant susceptible d'en avoir un sur ces mêmes écosystèmes. L'exploitation du bois, pour ne citer que cet exemple, implique d'évidentes problématiques humaines liées aux populations riveraines des forêts et au développement économique et social du pays.

Il est donc nécessaire d'adopter une approche compréhensive de l'écosystème forestier qui intègre des facteurs environnementaux mais aussi toutes les activités humaines, bénéfiques ou néfastes, à caractère économique, social, culturel ou autres, afin de permettre une gestion efficace des ressources forestières qui prend en compte les communautés et économies qui en dépendent.

L'étude des dispositions du nouveau code nous amènera ainsi à mettre en avant la pertinence des droits et obligations découlant de plusieurs conventions internationales relatives à la protection des droits de l'Homme, et plus particulièrement des droits dont bénéficient les populations et individus vivant à l'intérieur ou à proximité des forêts de la RDC.

#### ***VI. Le programme de travail élargi de la CDB sur la diversité biologique forestière***

La Conférence des Parties à la CDB a développé un programme de travail élargi sur la diversité biologique des forêts<sup>xi</sup>, invitant les Etats à réaliser 27 objectifs dans ce domaine spécifique. Dans cette perspective, le document énonce 130 mesures adressant à la fois les problématiques environnementales et humaines liées à la préservation des écosystèmes forestiers et offrant ainsi aux Etats parties des indications détaillées et utiles à l'intégration de la conservation et de l'utilisation durable de la diversité biologique dans leurs politiques forestières, comme prévu à l'article 6(b) de la CDB<sup>xii</sup>.

Nous évoquerons plusieurs éléments de ce programme dans cette étude, mais nous vous invitons à vous référer directement à ce document extrêmement complet, ainsi qu'aux travaux liés à l'application dudit programme, et en particulier au questionnaire destiné à favoriser la constitution par les Etats parties de rapports volontaires<sup>xiii</sup>.

#### ***VII. Les principaux enjeux du Nouveau Code Forestier***

L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 2 du NCF dispose que le nouveau code instaure « le régime applicable à la conservation, à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources forestières sur l'ensemble du territoire national ».

##### ***A. Concilier pérennisation et rentabilisation des ressources forestières***

L'article 2 énonce les trois objectifs principaux<sup>xiv</sup> de la loi de 2002, définissant le régime applicable en matière de ressources forestières : « conservation », « exploitation » et « mise en valeur<sup>xv</sup> ».

La gestion des écosystèmes forestiers doit donc être guidée par la nécessité de concilier la préservation des ressources forestières et leur prélèvement à des fins économiques et sociales, en

un mot, de réaliser un double objectif de conservation et d'utilisation durable, deux notions complémentaires dont la fusion vise à terme au développement durable de la RDC, comme exposé à l'article 2(2) du Code<sup>xvi</sup>.

### **B. Donner les moyens législatifs pour la réalisation d'un développement durable**

Pour répondre à cette aspiration au développement durable, les dispositions du nouveau code devraient traduire la conviction des autorités congolaises que le développement durable, la protection de l'environnement et la réalisation des droits de l'Homme constituent un tout interdépendant et indivisible<sup>xvii</sup>.

Le NCF devrait promouvoir une approche compréhensive de la préservation de l'écosystème forestier, respectueuse des obligations prévues par les conventions internationales - ratifiées par la RDC - relatives à l'environnement mais aussi aux droits de l'Homme, et donner ainsi à tous les acteurs concernés par la gestion de l'écosystème forestier congolais les moyens de réaliser un développement durable en RDC.

### **C. Assurer une mise en œuvre efficace du texte législatif**

Un autre enjeu de taille est celui de la mise en œuvre des dispositions générales du Code. L'exposé des motifs de la loi de 2002 présente le NCF comme étant un cadre législatif général qui, en fixant les grands principes de la gestion des ressources forestières, donne au pouvoir réglementaire l'opportunité d'adapter le régime forestier congolais aux exigences et évolutions socio-économiques du pays.

Le processus de mise en place du nouveau régime forestier repose donc largement sur l'adoption consécutive à la loi de nombreux décrets présidentiels et arrêtés ministériels, expressément prévus par plusieurs articles du Code et couvrant tous les aspects de la gestion des ressources forestières.

Cette flexibilité et importante marge de manœuvre laissées à la discrétion du pouvoir réglementaire devra déboucher sur l'adoption de normes d'application qui se doivent d'être prises de manière diligente compte tenu des menaces pesant sur l'écosystème forestier de la RDC, mais aussi et surtout, de constituer l'aboutissement d'une réflexion éclairée et concertée impliquant tous les acteurs concernés, pour se traduire sur le terrain en mesures efficaces et résultats probants, conformes aux objectifs de la loi.

## **VIII. Les lignes directrices de l'étude du Nouveau Code Forestier**

### **A. Une vision pragmatique et compréhensive**

Résolus à adopter une approche pragmatique de la protection des intérêts environnementaux et humains qui dépendent de la bonne gestion des forêts situées sur le territoire congolais, nous nous appliquerons à déterminer dans quelle mesure les dispositions du NCF répondent aux obligations juridiques que la RDC s'est engagée à respecter en ratifiant les principales conventions internationales relatives à l'environnement<sup>xviii</sup> et aux droits de l'Homme<sup>xix</sup>.

Néanmoins, en vue d'embrasser l'approche la plus compréhensive qui soit de la question de la conservation et de l'utilisation durable des ressources forestières et afin de donner à l'application du NCF toutes ses chances de succès, nous prendrons également en compte des dispositions contenues dans des conventions internationales non encore ratifiées<sup>xx</sup>, à ce jour, par l'Etat congolais, ainsi que des obligations mises à la charge des Etats dans le cadre de déclarations<sup>xxi</sup> et autres documents pertinents ne liant pas la RDC sur un plan juridique, mais constituant cependant de réels engagements politiques.

### **B. Les thèmes abordés**

Notre étude sur la gestion de l'écosystème forestier de l'Etat congolais, au travers des dispositions du NCF, s'articulera autour de quatre sujets de préoccupation majeurs, à savoir la conservation des ressources forestières, leur utilisation durable, le développement socio-économique et la

démocratie participative en RDC. La réalisation de ces objectifs repose sur la bonne gouvernance. Bonne foi, intégrité et poursuite de l'intérêt public doivent guider l'action des autorités congolaises.

### **C. La méthodologie**

Les objectifs de conservation et d'utilisation durable des ressources forestières, à l'instar de l'idée d'interdépendance de l'environnement et des droits de l'Homme, sous-tendent tous les développements de l'étude de ce tout nouveau texte législatif qu'est le NCF, et qui n'en est aujourd'hui encore qu'à ses premiers balbutiements.

Nous débuterons l'étude par des considérations primordiales relatives aux obligations internationales générales de la RDC qui donneront un premier éclairage sur la conformité de la législation congolaise avec les conventions internationales ratifiées par l'Etat, mais qui adresseront surtout des questions d'actualité relatives à la mise en œuvre du NCF sur laquelle travaillent aujourd'hui les autorités congolaises. Une place conséquente sera consacrée aux droits des « communautés locales » et à leur influence sur une politique forestière qui se veut efficace. Et pour conclure, nous envisagerons quelles formes peuvent prendre la surveillance et le suivi des mesures d'application prises par la RDC en matière de droits de l'Homme et d'environnement.

## **CHAPITRE I :**

### **L'OBLIGATION GENERALE D'UNE MISE EN ŒUVRE « APPROPRIÉE » DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA RDC EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT ET DE DROITS DE L'HOMME**

Du stade de l'élaboration à celui de l'application de la législation et de la politique de gestion des ressources forestières, les autorités congolaises sont tenues de respecter leurs engagements internationaux en matière de protection de l'environnement, mais aussi des droits de l'Homme, puisqu'en adressant l'influence exercée par les individus vivant à l'intérieur ou à proximité des forêts sur l'écosystème forestier, l'Etat doit prendre en compte, tout au long du processus de mise en œuvre du régime forestier congolais, les droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels reconnus à ces personnes du seul fait de leur appartenance à la famille humaine.

A ce titre, et sans entrer dans la substance de ces droits, l'Etat congolais s'est engagé à prendre des mesures destinées à leur mise en œuvre, en respectant certaines obligations générales dont la première, communément appelée « *pacta sunt servanda* »<sup>xxii</sup>, consiste en l'exécution de bonne foi des conventions régulièrement ratifiées par la RDC.

#### **I. La nature des obligations juridiques générales de la RDC**

Les termes de l'article 2(1) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>xxiii</sup> exigeant des Etats parties de « respecter » et de « garantir » à toutes les personnes se trouvant sur leur territoire et relevant de leur juridiction les droits reconnus dans le Pacte, ont longtemps été opposés à ceux de l'article 2(1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels prévoyant quant à lui que chacun des Etats parties s'engage « à agir » en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels reconnus dans le Pacte, par tous les moyens appropriés et au maximum de ses ressources disponibles.

##### **A. « Agir » en vue de « garantir »**

L'obligation d'« agir », en raison de la référence à une démarche progressive, semble a priori différer de l'obligation immédiate de « respecter » ou de « garantir ». Néanmoins, les dispositions

du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ne visent que la réalisation *complète* et effective de l'objectif du Pacte, de sa raison d'être, c'est-à-dire du *plein* exercice des droits économiques, sociaux et culturels.

L'obligation d'« agir », en elle-même, n'est donc grevée d'aucune limitation susceptible de lui retirer tout effet immédiat et oblige par conséquent les Etats parties à prendre des mesures aussi rapidement et aussi efficacement que possible pour « garantir » au mieux la jouissance des droits reconnus par le Pacte et atteindre à terme l'objectif de ce dernier.

### ***B. « Respecter » et faire respecter***

L'obligation d'« agir », obligation positive ou interventionniste, a été distinguée de l'obligation de « respecter » souvent présentée comme une obligation strictement négative interdisant simplement aux Etats parties de restreindre les droits reconnus aux individus, à moins que cette possibilité ne soit expressément admise par les dispositions du Pacte.

Certains droits, comme le droit d'être à l'abri de toute privation arbitraire de la vie<sup>xxiv</sup>, des actes de torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants<sup>xxv</sup>, sont absolus et n'admettent aucune dérogation quelles que soient les circonstances, même en cas de danger public exceptionnel<sup>xxvi</sup>. D'autres en revanche peuvent faire l'objet de limitations si celles-ci ne constituent pas des atteintes arbitraires aux droits des individus.

Mais qu'ils soient absolus ou non, l'obligation de respecter ou de ne pas interférer ne suffit bien souvent pas à elle seule à « garantir » les droits en question. L'Etat doit en outre protéger ces derniers contre d'éventuelles interférences de la part d'autres individus, groupes ou entités en prenant des mesures spécifiques destinées à assurer aux personnes la jouissance de leurs droits.

### ***II. « Garantir » ou l'obligation de prendre des mesures d'application***

Quelle que soit la nature des obligations mise à la charge de l'Etat, qu'il s'agisse d'obligations découlant de conventions internationales relatives aux droits de l'Homme ou à l'environnement, chacune d'entre elles vise à « garantir » la réalisation d'un droit, d'une situation, de l'objectif de la convention en question et exige de la part de l'Etat l'adoption de mesures de mise en œuvre.

Le respect de cet engagement ne se limite généralement pas à l'adoption de dispositions constitutionnelles ou législatives, condition à laquelle répondrait la RDC en matière de préservation de son écosystème forestier et de protection des droits des individus riverains des forêts. En effet, sa Constitution prévoit un droit à un environnement sain et propice à l'épanouissement de tous les Congolais<sup>xxvii</sup>, garantit l'inviolabilité des libertés et droits fondamentaux de la personne humaine<sup>xxviii</sup>, et de surcroît l'autorité supérieure des traités à celle des lois<sup>xxix</sup>. Si de telles mesures sont souhaitables ou même indispensables, à l'instar de l'adoption du NCF, celles-ci ne suffisent pas à elles seules à donner effet aux obligations nées des conventions internationales.

L'Etat doit prendre des mesures complémentaires, annoncées par le texte général du NCF et destinées à mettre en œuvre les grands principes généraux posés par la Constitution et le texte législatif, afin d'assurer la préservation de l'écosystème forestier congolais et de garantir les droits des populations locales dans les faits.

### ***III. Le caractère « approprié » des mesures d'application***

Les termes « approprié », « satisfaisant », « adéquat » et autres expressions synonymes sont régulièrement associés aux obligations imposées aux Etats dans les conventions internationales. Leur utilisation fréquente au sein de ces dernières, comme c'est le cas pour la CDB, est souvent interprétée comme étant la manifestation d'un manque de volonté des Etats d'atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés dans le traité. Qu'en est-il réellement ?

#### ***A. Des mesures « appropriées » sont avant tout des mesures effectives***

Qu'il s'agisse de protection des droits de l'Homme ou de l'environnement, garantir un droit, c'est le mettre en œuvre en prenant des mesures « appropriées » ou « propres à [lui] donner effet », pour reprendre les termes de l'article 2(2) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les deux expressions traduisent la même idée : ces mesures doivent viser à l'application effective du droit en question, dans les faits. Une mesure « appropriée » est une mesure qui met en œuvre les moyens les plus efficaces à disposition de l'Etat pour réaliser les objectifs des conventions internationales dans le système juridique national et sur le terrain.

### **B. La marge d'appréciation des Etats**

Les Etats sont libres de choisir la manière de mettre en œuvre un droit sur leur territoire et de déterminer quelles mesures, selon eux, sont les plus « appropriées » pour atteindre ce but<sup>xxx</sup>. Cette marge d'appréciation<sup>xxxi</sup> est justifiée par l'hypothèse selon laquelle ce qui est « approprié » ou nécessaire à la réalisation d'un droit est susceptible de varier d'un Etat à l'autre, et qu'en conséquence les mesures d'application de ce droit ne peuvent être soumises à un contrôle strict de la part des organes de surveillance internationaux - institués par la majorité des conventions internationales - qui sont a priori moins à même d'apprécier les circonstances propres à chaque Etat.

Les Etats ne disposent pas pour autant d'un pouvoir d'appréciation illimité. En effet, certains organes de surveillance, tels que le Comité des droits de l'Homme et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, qui sont chargés de s'assurer que les Etats parties à leurs conventions respectent leurs obligations, procèdent néanmoins à leur propre appréciation du caractère « approprié » des mesures prises par les autorités nationales<sup>xxxii</sup>, notamment à l'occasion de la considération des rapports des Etats parties.

### **IV. Les échappatoires inappropriées**

#### **A. Le recours aux clauses de reprise**

Les dispositions constitutionnelles et législatives adoptées pour la mise en œuvre des obligations internationales de l'Etat doivent constituer une base juridique solide pour garantir l'adoption de mesures complémentaires efficaces dans les faits.

Le texte constitutionnel de la RDC dispose, en son article 9, que « le sol et le sous-sol appartiennent à l'Etat. Les conditions de leur concession sont fixées par la loi, qui doit protéger les intérêts des populations locales ». L'article 22 du NCF confère ainsi aux communautés locales le droit d'obtenir une concession forestière sur la base de la coutume, mais se réfère cette fois-ci, pour la détermination des modalités d'attribution d'une telle concession, à l'adoption d'un décret présidentiel. La lecture conjointe de ces dispositions ménage donc une considérable marge de manœuvre, potentiellement abusive, au profit du pouvoir réglementaire dans l'exécution du NCF.

Ces dispositions constitutionnelles et législatives peuvent être appréhendées comme des clauses de reprise<sup>xxxiii</sup> qui contiennent en elles la possibilité de donner à l'Etat toute latitude pour limiter certains droits des individus soumis à sa juridiction. Une clause de reprise permettrait ainsi à l'Etat de récupérer d'un côté ce qu'il a cédé de l'autre, c'est-à-dire d'opérer dans les faits une véritable négation des droits reconnus dans la Constitution ou la loi. Un fait d'autant plus préoccupant que le nouveau Code conditionne la mise en œuvre de plusieurs de ses dispositions à l'adoption de décrets du Président de la République et d'arrêtés ministériels<sup>xxxiv</sup>.

Néanmoins, le potentiel effet néfaste contenu dans ces articles peut être limité par l'application de l'article 193 de la Constitution qui garantit l'autorité supérieure des traités - ratifiés par la RDC - à celle des lois, ainsi que par la volonté de l'Etat congolais de tout mettre en œuvre pour assurer une bonne gouvernance de la RDC.

#### **B. La réalisation des obligations de l'Etat par les concessionnaires**

Les dispositions du NCF encadrant le contrat de concession forestière prévoient la constitution d'un cahier des charges faisant état d'obligations spécifiques incombant au concessionnaire. Parmi celles-ci figure à l'article 89 « la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales, spécialement :

- la construction , l'aménagement des routes ;
- la réfection, l'équipement des installations hospitalières et scolaires ;
- les facilités en matière de transport des personnes et des biens. ».

L'Etat semble ici promouvoir d'une manière particulière la valeur de solidarité sociale, évoquée dans le Préambule de la Constitution<sup>xxxv</sup> et faisant écho à l'article 29(4) de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples<sup>xxxvi</sup>. Le législateur sollicite le concours des concessionnaires en leur enjoignant d'assurer des missions de services publics auprès des personnes riveraines des forêts, et attache ainsi un effet horizontal à l'obligation de garantir certains droits humains.

En l'espèce, l'Etat exige du concessionnaire qu'il participe, par la mise en place et l'entretien d'infrastructures, à la mise en œuvre de plusieurs droits de l'Homme, principalement de la liberté de circulation<sup>xxxvii</sup>, du droit à la proximité et au bénéfice de services médicaux<sup>xxxviii</sup> et du droit à l'accessibilité de l'enseignement primaire pour tous<sup>xxxix</sup>.

Il faut cependant insister sur le fait que la responsabilité première et finale de la réalisation des droits prévus aux conventions internationales repose sur l'Etat. Par conséquent, si les autorités publiques mettent à la charge des concessionnaires des obligations qui incombent normalement à l'Etat, elles ont l'obligation de fournir à ces derniers tous les moyens nécessaires pour leur permettre de réaliser lesdites obligations. L'article 122 du NCF semble aller dans ce sens en disposant que les produits de la redevance de superficie concédée versés aux entités administratives décentralisées, à hauteur de 40%, « sont affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire ».

#### ***V. L'étude d'impact sur l'environnement, première des mesures appropriées***

Toute action susceptible d'affecter sensiblement l'écosystème forestier nécessite l'évaluation préalable et la prise en compte de ses conséquences éventuelles<sup>xl</sup>. La préservation de l'écosystème forestier présuppose l'application du principe de précaution ou d'action préventive<sup>xli</sup>. La Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement proclame ainsi en son Principe 17 qu'« une étude d'impact sur l'environnement, en tant qu'instrument national, doit être entreprise dans le cas des activités envisagées qui risquent d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement et dépendent de la décision d'une autorité nationale compétente ».

Le NCF n'utilise l'expression « étude d'impact » qu'à son article 54 qui conditionne la délivrance d'un permis de déboisement à la communication d'un avis préalable de l'administration forestière locale fondé sur une telle étude. Néanmoins, plusieurs dispositions du Code contiennent un véritable potentiel en matière d'étude d'impact sur l'environnement. L'introduction des concepts d'inventaire et d'aménagement forestiers représentent des mesures législatives appropriées qui devraient permettre un recours plus large aux études d'impact.

La reconnaissance et l'inventaire des forêts, par exemple, ont pour objectif d'évaluer la quantité, la qualité et les caractéristiques « des arbres et des milieux forestiers »<sup>xlii</sup>. Cependant, l'incidence des résultats de ces opérations sur la décision de mise en exploitation n'est pas expressément spécifiée et l'article 66 renvoie à un arrêté ministériel la détermination des « normes techniques, des données à relever, des travaux à réaliser et des méthodes à suivre », laissant au pouvoir réglementaire la responsabilité de définir l'étendue, et donc l'efficacité, de ces mesures.

L'aménagement forestier, le plan d'aménagement forestier et le découpage du domaine forestier en unités forestières d'aménagement<sup>xliiii</sup> sont élaborés en prenant compte des caractéristiques forestières propres à chaque zone<sup>xliiv</sup> et après consultation des populations locales concernées<sup>xliv</sup> comme prévu à l'article 14(1) de la CDB. S'il est question de l'attribution d'une concession

forestière, le concessionnaire doit fournir des garanties techniques et financières pour la conservation et l'utilisation durable du domaine concédé<sup>xlvi</sup>. Toutes ces mesures supposent l'évaluation des impacts des projets « susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets ».

## **CHAPITRE II :**

### **LE STATUT ET LES DROITS DES COMMUNAUTÉS LOCALES**

Les « communautés locales », également désignées dans le NCF par les expressions « populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier » ou encore « populations riveraines » voient leurs pratiques et coutumes encadrées dans le nouveau texte législatif qui fixe leurs droits, mais aussi leurs devoirs conformément à la conception africaine des droits de l'Homme.

Si le législateur ne fait référence qu'aux « communautés » ou aux « populations », les individus membres de celles-ci, au même titre que tout Congolais, du seul fait de leur appartenance à la famille humaine, peuvent se prévaloir des droits reconnus aux Pactes internationaux relatifs aux droits humains<sup>xlvii</sup>. Mais sont-ils également titulaires de droits spécifiques reconnus aux seules minorités ou populations autochtones ?

Notre approche de la préservation de l'écosystème forestier est basée sur l'idée que ces droits, universels ou spécifiques, constituent une ressource juridique indissociable des efforts visant à la conservation et l'utilisation durable des ressources forestières congolaises.

Nous nous proposons dans les développements suivants de démontrer de quelle manière ces droits peuvent permettre une meilleure protection de l'écosystème forestier, et de déterminer dans quelle mesure le NCF donne les moyens d'assurer la réalisation de ses objectifs en répondant aux droits et besoins particuliers des communautés locales riveraines des forêts.

#### ***I. Les droits universels des membres des communautés locales***

##### ***A. Les principes de « non-discrimination » et de « l'égalité devant la loi et l'égle protection de la loi »***

La non-discrimination<sup>xlviii</sup> est un principe fondamental et général en matière de protection des droits de l'Homme, au même titre que l'égalité devant la loi et l'égle protection de la loi<sup>xlix</sup>.

Le terme « discrimination » doit être compris comme s'entendant de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'Homme et des libertés fondamentales<sup>1</sup>.

L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre le principe de l'égalité devant la loi et de l'égle protection de la loi, et stipule que la loi doit garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre la discrimination pour chacun des motifs énumérés. Ce droit autonome interdit toute discrimination en droit ou en fait dans tout domaine réglementé et protégé par les pouvoirs publics. L'article 26 est par conséquent lié aux obligations qui sont imposées aux Etats parties en ce qui concerne leur législation et l'application de celle-ci.

L'Etat congolais est juridiquement lié par cette disposition, mais notons qu'en son article 17, la Constitution de la RDC dispose :

« Tous les Congolais sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection des lois. Aucun Congolais ne peut, en matière d'éducation et d'accès aux fonctions publiques ni en aucune matière, faire l'objet d'une mesure discriminatoire, qu'elle résulte de la loi ou d'un acte de l'exécutif, en raison de sa religion, de son sexe, de son origine familiale, de sa condition sociale, de sa résidence, de ses opinions ou de ses convictions politiques, de son appartenance à une race, à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ou linguistique. »

Les motifs de discrimination faisant l'objet d'une interdiction dans les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ne sont pas tous mentionnés dans cet article, et leur liste est exhaustive. L'« origine nationale » et la « naissance » ne figurent pas à l'article 17, s'adressant uniquement aux citoyens congolais, ce qui soulève quelques interrogations quant à la reconnaissance de la personnalité juridique des individus présents sur le territoire congolais, et quant au statut des étrangers ou apatrides<sup>li</sup> en RDC, dont les droits pourraient en conséquence être déniés, en tout ou partie, et empêcher, dans le cas qui nous intéresse, certains individus ou même des communautés entières de se prévaloir des droits prévus au NCF. La loi organique sur la citoyenneté congolaise devrait éclairer certains de ces points.

Mais l'article 17 énonce également des motifs qui ne figurent pas expressément dans les Pactes, à savoir, l'« origine familiale », la « résidence », et aussi l'« appartenance à une ethnie, à une tribu, à une minorité culturelle ». Ces motifs mettent en évidence certaines caractéristiques des communautés locales, et des individus qui les composent, qui sont susceptibles de fonder des discriminations dans l'application du NCF. Ces discriminations appellent donc l'adoption par les autorités publiques, en faveur des individus et des groupes désavantagés, de mesures visant à atténuer ou à supprimer les conditions qui font naître ou contribuent à perpétuer ces discriminations.

## **B. Les deux axes de préservation de l'écosystème forestier**

### **1. Une démocratie participative**

Le Principe 10 de la Déclaration de Rio sur le développement dispose :

« La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré. »

Le NCF prévoit la mise en place d'institutions et de procédures offrant aux communautés locales la possibilité de faire entendre leurs voix dans plusieurs domaines, à différents niveaux, et dans le cadre de l'élaboration comme de la mise en œuvre de la politique forestière nationale.

La création d'un Conseil consultatif national des forêts et de conseils consultatifs provinciaux<sup>lii</sup>, l'implication de l'ensemble des acteurs tant publics que privés, à tous les échelons territoriaux, dans les travaux du Ministre chargé des affaires forestières et des gouverneurs de province<sup>liii</sup>, la place faite aux organisations non-gouvernementales<sup>liv</sup>, la consultation des populations locales dans les procédures de classement des forêts<sup>lv</sup>, d'élaboration des plans d'aménagement forestier<sup>lvi</sup> et d'attribution de concessions forestières<sup>lvii</sup>, tous ces aménagements visent à la prise en compte des particularités de chaque province, des intérêts communautaires et individuels légitimes, dans l'élaboration et l'exécution du plan forestier national.

Pour que les membres des communautés locales et autres acteurs concernés par la gestion des ressources forestières puissent bénéficier effectivement de ces aménagements démocratiques et des avantages éventuels qui peuvent en découler, l'Etat doit principalement garantir à ces personnes la jouissance et l'exercice des droits civils, voire politiques, suivants : le **droit à la liberté d'expression**, qui « comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières »<sup>lviii</sup>, le **droit de**

***réunion pacifique***<sup>lix</sup>, le ***droit de s'associer librement avec d'autres***<sup>lx</sup>, et le ***droit de prendre part à la direction des affaires publiques***<sup>lxi</sup>.

Tous ces droits sont reconnus au sein du Pacte international sur les droits civils et politiques, de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, et de la Constitution de la RDC.

Contrairement à la liberté d'expression dont jouit tout individu présent sur le territoire congolais, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques n'appartient qu'aux seuls citoyens congolais. Ces derniers peuvent participer directement à la formulation ou à l'application du plan forestier national en prenant part aux conseils consultatifs, habilités à donner leur avis sur diverses questions relatives à la gestion de l'écosystème forestier<sup>lxii</sup>.

Bien que le législateur n'ait à aucun moment explicitement exprimé une telle intention, il ressort du texte du Code que ces institutions sont créées pour représenter les citoyens auprès de l'administration. Cependant, la représentativité et l'efficacité de ces conseils dans leur mission sont suspendus aux dispositions d'un décret du Président de la République et d'un arrêté ministériel qui doivent fixer « l'organisation, le fonctionnement et la composition »<sup>lxiii</sup> des organes. Ces actes réglementaires devraient ainsi être guidés, en plus des autres dispositions pertinentes, par les alinéas 4 et 5 du Préambule de la Constitution qui font référence à la valeur de « tolérance démocratique », à « la participation des citoyens à l'exercice du pouvoir », au « contrôle des gouvernants par les gouvernés », et à « la transparence dans la gestion des affaires publiques ».

Les citoyens peuvent également prendre part à la direction des affaires publiques par le débat public, le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser. Cette forme de participation exige de l'Etat qu'il garantisse le droit à la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des manifestations et des réunions pacifiques, de critiquer et de manifester son opposition<sup>lxiv</sup>, la liberté de la presse<sup>lxv</sup>, la liberté de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et d'informer l'opinion publique. Le NCF prévoit à plusieurs reprises l'implication ou la consultation des acteurs concernés, mais ne précise pas les modalités de cette participation qui semble néanmoins faire référence à des consultations autres que celles des conseils consultatifs et qui implique une plus grande proximité des populations locales.

Notons que la garantie du ***droit à l'éducation et à la formation*** constitue, par l'autonomisation de l'individu, un élément favorable à la participation de ce dernier et à sa participation éclairée et pleine à la direction des affaires publiques. L'article 13(1) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels précise que « l'éducation doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et du sens de sa dignité et renforcer le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ». Elle « doit mettre toute personne en mesure de jouer un rôle utile dans une société libre ».

L'interdépendance de la protection des droits de l'Homme et de celle de l'écosystème forestier est mise en avant par la CDB qui consacre son article 13 au thème de l'éducation et de la sensibilisation du public en exigeant des Etats parties qu'ils « favorisent et encouragent une prise de conscience de l'importance de la conservation de la diversité biologique et des mesures nécessaires à cet effet et en assurent la promotion par les médias, ainsi que la prise en compte de ces questions dans les programmes d'enseignement ». Quant à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, elle impose aux Etats parties l'obligation de promouvoir et d'assurer, par l'enseignement, l'éducation et la diffusion, le respect et la compréhension des droits et des libertés contenus dans la Charte<sup>lxvi</sup>, qui garantit un droit à « un environnement satisfaisant et global, propice au développement des peuples »<sup>lxvii</sup>.

Le NCF aborde le sujet de la sensibilisation et de la formation des populations locales, mais dans le domaine limité des feux de forêts et de brousse<sup>lxviii</sup>. La référence aux installations scolaires, à l'article 89 du Code, est appréciable, mais cette disposition ne s'applique qu'aux communautés riveraines de concessions forestières et n'adresse pas le thème de l'éducation et de la formation

des adultes. La Constitution garantit néanmoins le principe de non-discrimination, notamment en matière d'éducation, quel que soit le lieu de résidence<sup>lxxix</sup>.

## **2. La liberté de choisir son cadre de vie et la garantie de le voir protégé**

Tout individu légalement présent sur le territoire congolais a le **droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence**<sup>lxxx</sup>. Malgré cet engagement de l'Etat congolais sous le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, la Constitution de la RDC réserve la jouissance de ce droit aux seuls citoyens congolais<sup>lxxxi</sup>. Néanmoins, l'article 33 confère également le droit de quitter le territoire congolais et surtout « d'y revenir », faisant ainsi écho à la Charte africaine<sup>lxxxii</sup> et constituant une disposition particulièrement utile aux populations nomades des forêts.

Le NCF assure en plus du droit d'accès des membres des conseils consultatifs provinciaux à toutes les concessions forestières<sup>lxxxiii</sup>, le devoir des concessionnaires et exploitants de respecter « le libre usage des sentiers et pistes traversant leur concession ou exploitation »<sup>lxxxiv</sup> et celui de réaliser « la construction, l'aménagement des routes », ainsi que « les facilités en matière de transport des personnes et des biens » au profit des communautés locales<sup>lxxxv</sup>.

L'article 33 de la Constitution prévoit également qu'« aucun Congolais ne peut, pour des raisons politiques, ethniques ou autres, être contraint à l'exil ou à résider hors de son lieu de résidence habituelle », garantissant ainsi la protection des communautés locales contre toute expropriation illicite de la part de l'administration ou des concessionnaires, cas non envisagés par le NCF, ni dans l'élaboration des plans d'aménagement, ni dans la constitution du cahier des charges du concessionnaire. L'article 37 du texte constitutionnel fixe les principes généraux de l'expropriation.

Ce risque d'expropriation ou de déplacement de populations - même licites - en dehors de leur environnement de vie traditionnel et librement choisi peut impliquer des répercussions sur le **droit de toute personne à un niveau de vie suffisant**<sup>lxxxvi</sup> et sur son **droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint**<sup>lxxxvii</sup>, en raison de la privation de son cadre de vie, de son logement, de sa nourriture acceptable sur le plan culturel et disponible, directement et de façon durable, dans son environnement traditionnel. En matière d'expulsions forcées, l'Observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le **droit au logement**<sup>lxxxviii</sup> précise les obligations des Etats parties au Pacte.

La garantie de ces droits est indissociable du respect dû à la dignité de la personne humaine. Un sujet d'importance démontrant la relation étroite entre préservation de l'écosystème forestier et protection des droits humains réside dans l'obligation de l'Etat congolais de veiller à ce que la nourriture disponible aux communautés locales soit exempte de substances nocives, en l'occurrence issues de l'exploitation et de l'industrie du bois, et de prendre en conséquence, à l'instar du secteur privé, des mesures de protection afin d'empêcher que l'eau, les ressources alimentaires ne soient contaminées. L'accès à l'eau salubre et potable, ainsi qu'à une quantité suffisante d'aliments sains, la nutrition, le logement sont autant d'éléments visant à la réalisation des droits sus-cités. La question de la pollution engendrée par les industries du bois n'est pas évoquée au NCF, mais devrait être traitée par les plans d'aménagement forestier et les cahiers des charges des concessionnaires.

La CDB prévoit, dans son article 10 sur l'utilisation durable des éléments constitutifs de la diversité biologique, que chaque Etat partie « protège et encourage l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques culturelles traditionnelles compatibles avec les impératifs de leur conservation ou de leur utilisation durable, encourage ses pouvoirs publics et son secteur privé à coopérer pour mettre au point des méthodes favorisant l'utilisation durable des ressources biologiques ».

La RDC, en vertu de sa Constitution, est tenue de garantir aux citoyens congolais le « droit à un environnement sain et propice à leur épanouissement »<sup>lxxxix</sup>. Les dispositions du NCF relatives à la

classification des forêts et aux droits d'usage dans ces dernières répondent en partie à cet objectif. Il est par exemple spécifié à l'article 13 que les forêts nécessaires à « l'amélioration du cadre de vie » et à « la protection de l'environnement humain » doivent être classées. La garantie et l'étendue des droits d'usage des communautés locales sont quant à elles « toujours subordonnées à l'état et à la possibilité des forêts » ainsi qu'aux mesures d'exécution du Code.

## **II. Les droits spécifiques des communautés locales et de leurs membres**

### **A. La position ambiguë de la RDC**

L'article 1<sup>er</sup> du NCF définit la « communauté locale » comme suit : « une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé. »

Cette définition correspond, comme nous le verrons plus loin, à la description des caractéristiques d'un peuple tribal conformément à la définition qui en est donnée par la Convention (no.169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants. Pourtant, la RDC n'a pas ratifié cette Convention et la référence à « l'appartenance à une tribu », à l'article 17 de la Constitution, en tant que motif de discrimination, ne confère en rien des droits spécifiques au groupe ou à ses membres qui ne se voient reconnaître que le droit de jouir des droits universels, sans discrimination, comme tout autre individu soumis à la juridiction de l'Etat congolais.

Que faut-il en déduire ? Que l'Etat congolais ne s'estime lié, en matière de droits des « populations locales », que par les seules dispositions de la CDB qui, elles, constituent des obligations juridiques pour la RDC ? Une reconnaissance partielle de ce type ne serait pas satisfaisante, étant donné que nombre de dispositions de la Convention no.169 sont pertinentes pour la préservation de l'écosystème forestier et pourraient utilement guider les mesures d'application du NCF.

Néanmoins, ce handicap peut être en partie contourné dans le cas où une communauté locale constitue une minorité. D'ailleurs, certaines dispositions du NCF, comme celle relative à la création du Conseil consultatif national et des conseils consultatifs provinciaux, peuvent donner l'impression d'aller dans le sens d'une reconnaissance des droits prévus à la Convention no.169, mais elles ne font en fait qu'appliquer les obligations de la RDC en matière de droits des personnes appartenant à des minorités, qui constituent en quelque sorte des garanties « allégées » en comparaison de celles données aux peuples autochtones.

### **B. Une communauté locale constitue-t-elle une minorité ?**

L'Etat congolais est juridiquement lié par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui confère, aux individus appartenant à des groupes minoritaires, un droit distinct ou complémentaire de tous les autres droits dont peut jouir tout individu du seul fait de son appartenance à la famille humaine. Ce droit est prévu à l'article 27 du Pacte :

« Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »

L'existence d'une minorité doit s'apprécier dans les faits et n'est aucunement dépendante de sa reconnaissance juridique par l'Etat.

#### **1. L'existence de minorités ethniques**

Le terme « minorités » n'est pas défini à l'article 27, mais nous retenons, pour notre part, une définition inspirée de celle proposée par Francesco Capotorti<sup>lxxx</sup> à la demande de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et qui est aujourd'hui largement admise en droit international.

Un groupe d'individus constitue une minorité dès lors qu'il est à la fois numériquement inférieur au reste de la population, qu'il occupe une position non-dominante, aussi bien sur le plan politique, économique, social que culturel, que ses membres possèdent des caractéristiques ethniques, religieuses ou linguistiques qui diffèrent de celles du reste de la population, et que ces mêmes individus sont unis par un lien de solidarité fondé sur la préservation de leurs culture, traditions, religion, ou de leur langue.

Si le terme « minorité » n'est mentionné à aucun moment dans le NCF<sup>lxxxix</sup>, la définition de la communauté locale donnée par le législateur congolais met néanmoins l'accent sur les traditions, la coutume, les « liens de solidarité clanique ou parentale », et l'attachement à la terre, éléments qui entrent parfaitement dans la définition d'une minorité ethnique.

La législation définissant le régime forestier de la RDC n'a en effet pas vocation à protéger les minorités linguistiques et religieuses, et ses dispositions ne sont a priori pas susceptibles de porter atteinte aux droits de leurs membres, à moins que l'exercice de ces droits ne dépende directement des ressources forestières. Ainsi, seules sont normalement concernées les minorités ethniques dont les membres, de par leurs particularités biologiques, physiques, génétiques ou en raison d'éléments culturels ou historiques, entretiennent, dans l'exercice de leurs droits, une relation particulière avec l'environnement forestier. Leur simple présence au sein des forêts, ainsi que l'impact de leurs activités sur l'écosystème forestier nécessitent donc l'intervention du législateur qui est tenu de respecter et de garantir le droit de ces individus « d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle ».

## **2. Une minorité dont les membres sont étrangers**

Conformément au principe de non-discrimination, la RDC s'est engagé à respecter et garantir tous les droits humains à tous les individus se trouvant sur son territoire et relevant de sa compétence, sans distinction de l'origine nationale, exception faite des droits qui sont expressément réservés aux citoyens, tels que les droits politiques prévus à l'article 25<sup>lxxxii</sup>. En outre, c'est bien le terme « personnes » qui figure à l'article 27 et non « nationaux » ou « citoyens » comme à l'article 25.

Les droits énoncés à l'article 27 s'appliquent donc non seulement aux ressortissants congolais, mais également aux étrangers et aux apatrides qui peuvent constituer une minorité<sup>lxxxiii</sup> et bénéficier ainsi des droits particuliers attachés à ce statut.

Toutefois, il faut noter sur ce point que les Pactes internationaux relatifs aux droits de l'Homme ne reconnaissent pas aux étrangers le droit d'entrer sur le territoire d'un Etat partie ou d'y séjourner. En principe, il appartient à l'Etat de décider qui il admet sur son territoire.

## **3. Les droits spécifiques des minorités**

Bien que la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques ne lie pas juridiquement la RDC, elle constitue un engagement politique des Nations Unies et offre aux Etats ayant des minorités sur leur territoire des indications quant aux mesures appropriées qui permettraient de réaliser sur le plan national les droits des minorités prévus à l'article 27 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

### **a. Le droit de prendre part aux décisions qui concernent leurs intérêts**

La Déclaration invite les Etats à prendre en compte les intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques nationales<sup>lxxxiv</sup>.

Cette intégration, des droits et des sujets de préoccupation spécifiques des minorités ethniques dans la politique de gestion des ressources forestières, ne peut être effective qu'à la condition de garantir aux membres de ces minorités « le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle [ ils ] appartiennent ou les régions dans lesquelles [ ils ] vivent » comme stipulé à l'article 2(3)<sup>lxxxv</sup>.

Le NCF offre une telle opportunité au travers de la création du Conseil consultatif national et des conseils consultatifs provinciaux. Mais encore une fois, leur représentativité et leur efficacité dépendent de la teneur d'un décret présidentiel qui seul, en l'état actuel de la législation, peut apporter une réponse appropriée à la nécessité de prendre en compte les intérêts des communautés locales.

### ***b. Le droit à un développement respectueux de leur identité***

La Déclaration insiste sur la nécessité de prendre des mesures appropriées pour la création de conditions favorables à l'expression et à l'épanouissement de l'identité des personnes appartenant à des minorités<sup>lxxxvi</sup>, tout en assurant la participation de ces dernières au développement économique de leur pays<sup>lxxxvii</sup>.

Le NCF répond, sur le principe, à ces objectifs, en reconnaissant dans son article 112(1) le droit des communautés locales d'exploiter « leur forêt », en plus de leurs droits d'usage forestiers prévus à l'article 36 faisant écho aux dispositions de l'article 10(c) de la CDB qui impose notamment aux Parties l'obligation de protéger l'usage coutumier des ressources biologiques.

### ***c. Le droit d'entretenir des contacts trans-frontaliers***

L'article 2(5) de la Déclaration prévoit que, en plus des contacts avec les autres membres de leur groupe et ceux d'autres minorités présents sur le territoire national, les personnes appartenant à des minorités ont « le droit d'établir et de maintenir, sans aucune discrimination, [...] des contacts au-delà des frontières avec des citoyens d'autres Etats auxquels elles sont liées par leur origine nationale ou ethnique ou par leur appartenance religieuse ou linguistique ».

La mise en œuvre de ce droit implique son application réciproque par les Etats limitrophes qui devraient alors adresser des questions relatives à la liberté de circulation et au statut particulier des personnes appartenant à des minorités qui se rendent ou résident de manière plus ou moins temporaire sur leurs territoires respectifs.

La réalisation de ce droit nécessiterait donc la mise en place d'une coopération entre Etats voisins en matière de personnes appartenant à des minorités<sup>lxxxviii</sup> en vue d'améliorer la compréhension des questions relatives à ces groupes et l'efficacité des politiques et programmes bi- ou multilatéraux ayant un impact sur les intérêts légitimes des minorités et de leurs membres. La prise en compte commune de ces considérations pourrait, de cette manière, contribuer à la formulation de meilleures politiques de conservation et d'utilisation durable des ressources forestières en obligeant les Etats à adopter une véritable approche régionale de l'écosystème forestier.

## ***C. Une communauté locale constitue un peuple tribal***

### ***1. Une définition sans ambiguïté***

Les peuples indigènes et tribaux se distinguent principalement l'un de l'autre par l'élément historique attaché aux populations indigènes. Nous retiendrons la définition des peuples tribaux donnée à l'article 1 de la Convention no.169 qui correspond clairement à celle de la « communauté locale » donnée par le NCF mettant en relief trois éléments principaux : une organisation fondée sur la « coutume », une cohésion assurée par des « liens de solidarité clanique ou familiale », et un « attachement à un terroir déterminé ».

L'article 1(a) de la Convention dispose en effet :

Les peuples tribaux « se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale ».

L'alinéa 2 du même article précise que :

« Le sentiment d'appartenance indigène ou tribale doit être considéré comme un critère fondamental pour déterminer les groupes auxquels s'appliquent les dispositions de la présente convention. »

L'attachement à un terroir déterminé ne figure pas à l'article 1er mais constitue la Partie II « Terres » de la Convention (articles 13 à 19).

## **2. Les droits spécifiques des peuples tribaux**

La teneur des droits spécifiques des minorités sus-mentionnés s'applique aux peuples tribaux qui se voient donc également reconnaître un droit de participer aux décisions touchant leurs intérêts propres, un droit au respect de leur identité et un droit d'entretenir des contacts entre peuples tribaux à travers les frontières.

Ces droits sont néanmoins renforcés à plusieurs égards et les références à la sauvegarde de l'environnement dans les territoires habités par les peuples tribaux sont multiples. La ratification de la Convention no.169 par la RDC serait donc des plus souhaitables.

### **a. Le droit de décider de leurs propres priorités**

L'article 7(1) de la Convention no.169 prévoit que :

« Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement. »

Il ressort des termes de la Convention que toute question relative à l'élaboration, à l'application ou à l'évaluation de lois, politiques, programmes ou autres mesures administratives concernant les peuples tribaux nécessite une consultation systématique de ces derniers<sup>lxxxix</sup>.

Cette prise en compte de leurs intérêts suppose la mise en oeuvre de moyens appropriés pour permettre leur participation effective à tous les niveaux de prise de décisions, et doit résulter d'une véritable coopération entre peuples tribaux et pouvoirs publics. Cette collaboration doit être menée de bonne foi et être animée par le souci « de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées »<sup>xc</sup>. La Convention prévoit également la création d'institutions ou autres mécanismes appropriés, spécialement chargés de l'administration des programmes affectant les peuples tribaux, qui doivent disposer des moyens adéquats à l'accomplissement de leurs fonctions.

### **b. Le droit à la protection de leurs valeurs et pratiques**

Les Etats parties à la Convention no.169 sont tenus de reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles des peuples tribaux en prenant en considération à la fois leur dimension communautaire et leur dimension individuelle<sup>xcii</sup>.

La CDB relève l'intérêt de ces valeurs et pratiques traditionnelles pour la préservation de la diversité biologique dans son article 8(j) :

« Sous réserve des dispositions de sa législation nationale, respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques. »

Un groupe de travail de la CDB a été établi par la Conférence des Parties. Représentants des Etats et des populations locales sont invités à rejoindre le groupe qui travaille aujourd'hui plus particulièrement sur le thème du partage équitable des bénéfices issus de l'utilisation des connaissances traditionnelles.

Ces connaissances qui concernent notamment les domaines de l'agriculture, de la pêche, de la santé, de l'horticulture et de la forêt ont permis aux peuples autochtones d'utiliser les ressources naturelles, la diversité biologique, de manière durable durant des milliers d'années. Elles représentent par conséquent une formidable source d'informations qui doit être prise en compte dans les efforts visant à la préservation de l'écosystème forestier. Bien que lié par les dispositions de la CDB, et donc par l'article 8(j), le législateur congolais n'aborde à aucun moment ce sujet dans le NCF.

L'article 23 de la Convention no.169 exige des Etats parties qu'ils renforcent « l'artisanat, les industries rurales et communautaires, les activités relevant de l'économie de subsistance et les activités traditionnelles » des peuples tribaux, et qu'ils fournissent à ces derniers, s'ils sollicitent une telle intervention, « une aide technique et financière appropriée qui tienne compte des techniques traditionnelles et des caractéristiques culturelles de ces peuples ainsi que de l'importance d'un développement durable et équitable ».

Si le NCF prévoit en effet en son article 113 la possibilité pour les communautés locales de bénéficier du concours et de l'assistance de l'administration forestière pour les besoins de l'exploitation de leurs forêts, il ne reconnaît pas du tout l'utilité et la valeur des pratiques traditionnelles dont il ne fait d'ailleurs même pas mention, si ce n'est de manière implicite lorsqu'il dispose que les droits d'usage des populations locales résultent des coutumes et traditions locales.

### ***c. Les droits attachés à leur relation particulière avec leurs terres***

Les peuples tribaux entretiennent une relation particulière avec les terres qu'ils occupent ou utilisent et qui revêtent une importance spéciale pour leur culture et leurs valeurs spirituelles<sup>xcii</sup>.

La Convention no.169 prévoit la reconnaissance par l'Etat partie des droits de propriété et de possession des peuples tribaux sur les terres qu'ils occupent traditionnellement, ainsi que la sauvegarde de leurs droits d'usage sur les terres non exclusivement occupées par eux, mais auxquelles ils ont traditionnellement accès pour leurs activités traditionnelles et de subsistance<sup>xciii</sup>.

Sur ce point, le NCF, conformément à sa présentation de « l'attachement à un terroir déterminé » comme représentant un élément caractéristique des communautés locales, consacre un droit de propriété collective ou individuelle dans son article 9. Cependant, ce n'est pas la « communauté locale » qui y est visée mais le « village », terme uniquement utilisé dans cette disposition. La Constitution garantit le droit à la propriété individuelle ou collective « acquise conformément à la loi ou à la coutume ». Quant aux droits d'usage, ils sont également garantis mais limités. Soit explicitement, à l'article 39 du Code qui, bien que les réservant aux populations locales dans les forêts classées, en dresse une liste exhaustive qui peut a priori être réduite à une peau de chagrin par le plan d'aménagement forestier, soit du fait du renvoi aux mesures d'exécution pour la détermination des conditions de jouissance de ces droits dans les forêts classées ou de la nature réelle des activités autorisées dans les forêts protégées, comme prévu respectivement aux articles 38 et 41.

Deux autres dispositions de la Convention no.169 pertinentes pour la préservation de l'écosystème forestier sont l'article 15(1) qui énonce que « les droits des peuples intéressés sur les ressources naturelles dont sont dotées leurs terres [...] comprennent celui, pour ces peuples, de participer à l'utilisation, à la gestion et à la conservation de ces ressources », et l'article 16 qui interdit les déplacements forcés illégitimes et aménage un droit de retour sur les terres traditionnelles et, à défaut, un droit de remplacement ou d'indemnisation juste et équitable<sup>xciv</sup>.

## **CHAPITRE III :**

### **CONTROLE DE L'EXECUTION PAR LA RDC DE SES OBLIGATIONS INTERNATIONALES**

#### ***I. L'obligation de présenter des rapports***

Cette procédure est prévue par toutes les conventions internationales ratifiées par la RDC et considérées dans cette étude<sup>xcv</sup>. Pour certaines conventions, comme la CDB, cette obligation des Etats parties constitue le seul mécanisme de surveillance de l'exécution des autres obligations prévues au traité. Cette procédure devrait donc être l'occasion pour les Etats :

- de réfléchir en profondeur à la mise en œuvre de leurs obligations internationales, dans leur système juridique national et sur leur territoire ;
- de constituer un rapport compréhensif couvrant à la fois les situations de jure et de facto, et faisant état des difficultés rencontrées dans l'application des mesures visant à la réalisation de leurs obligations internationales ;
- d'impliquer dans ce travail des ONGs et des instituts de recherche indépendants afin d'améliorer la précision et l'objectivité des informations fournies au travers des rapports.

#### ***II. Les recours juridictionnels et judiciaires***

##### ***A. Les recours sur le plan interne***

L'obligation de « garantir », que nous avons développée au Chapitre I, implique l'obligation de fournir un recours effectif aux victimes de violations de leurs droits<sup>xcvi</sup>, de mettre en place des garanties procédurales et d'établir des institutions légales utiles. Les considérations à venir retranscrivent largement les termes de l'Observation générale no.9 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels qui donne nombre d'informations pertinentes au sujet de l'application des normes internationales au niveau national et dont la portée ne doit pas se limiter au Pacte mais s'étendre à toutes les conventions ratifiées par la RDC.

D'une manière générale, les normes internationales liant juridiquement l'Etat congolais devraient s'appliquer directement et immédiatement dans le cadre du système juridique interne, et permettre ainsi aux personnes de demander aux tribunaux nationaux d'assurer le respect de leurs droits. La règle relative à l'épuisement des recours internes renforce la primauté de ces derniers, les procédures internationales pour l'examen de plaintes ne venant, en définitive, qu'en complément de recours internes effectifs.

Le droit à un recours effectif ne doit pas être systématiquement interprété comme un droit à un recours judiciaire. Les recours administratifs sont, dans bien des cas, suffisants, à condition que toutes les autorités administratives tiennent compte des dispositions des conventions internationales dans leurs décisions, conformément au principe de bonne foi. Tout recours administratif doit être accessible, abordable, rapide et suivi d'effets. Il est indispensable que les requérants puissent comprendre et se faire comprendre tout au long de la procédure<sup>xcvii</sup>.

L'article 134 du NCF prévoit que, dans une procédure pénale, les associations représentatives des communautés locales et les organisations non-gouvernementales nationales agréées peuvent se constituer partie civile en fondant leur action sur la violation de la loi, de ses mesures d'exécution,

ou des instruments internationaux liant juridiquement l'Etat congolais, lorsque l'infraction cause « un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs » représentés par lesdites organisations. La référence directe aux « accords et conventions internationaux ratifiés » par la RDC est remarquable, mais suppose que les tribunaux et autres juridictions compétents soient informés de la nature et de la portée des instruments internationaux et du rôle important des recours judiciaires dans leur application.

## **B. Les recours sur le plan international**

Aucun recours n'est prévu par les conventions relatives à la protection de l'environnement considérées dans cette étude. Néanmoins, ceux disponibles en vertu des conventions relatives aux droits de l'Homme permettent, compte tenu des développements précédents sur l'interdépendance de la protection de l'environnement et de la réalisation des droits de l'Homme, d'adresser des cas intéressant la préservation de l'environnement, et plus particulièrement de l'écosystème forestier. Cette interdépendance se vérifie également au sein de la Banque Mondiale qui offre un recours utile à la défense des forêts, mais en invoquant cette fois-ci directement la protection de l'environnement.

### **1. Les Comités des droits de l'Homme**

Le système le plus efficace en matière de plaintes relatives aux violations des droits de l'Homme, sur le plan universel, est celui instauré par le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>xcviii</sup>, ratifié par la RDC.

Seuls les particuliers relevant de la juridiction de l'Etat congolais, qui prétendent être victimes d'une violation par cet Etat de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte, peuvent soumettre une communication au Comité des droits de l'Homme. Les groupes et ONGs ne peuvent bénéficier de cette procédure. La requête du particulier doit satisfaire plusieurs conditions de recevabilité (communes à toutes les procédures considérées): nécessité d'épuiser tous les recours disponibles sur le plan national, sauf si les procédures de recours excèdent des délais raisonnables ; la communication doit être présentée sous forme écrite, ne doit pas être anonyme et ne doit pas constituer un abus du droit de présenter de telles communications, et enfin ne doit pas être incompatible avec les dispositions du Pacte.

Toute la procédure est confidentielle et basée sur des échanges écrits. Pendant la considération de la plainte, le Comité peut exiger de l'Etat partie intéressé de prendre des mesures de protection intérimaires s'il existe un danger de dommage irréversible. Le Comité a eu recours à cette option dans des affaires relatives à la violation des droits des minorités ou des peuples autochtones en matière d'environnement<sup>xcix</sup>. Les constatations du Comité à l'issue de l'examen de la communication n'ont pas force de loi.

Il est à noter que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale reçoit et examine quant à lui des plaintes émanant de personnes, mais également de groupes de personnes<sup>c</sup>.

### **2. La procédure 1503**

En vertu de la nouvelle procédure 1503<sup>ci</sup>, un Groupe de travail des communications, constitué par la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, examine les communications reçues de particuliers et de groupes dénonçant des violations des droits de l'Homme. La particularité de cette procédure réside dans le fait que les communications n'ont pas à faire référence à un traité particulier.

Si le Groupe de travail relève des preuves suffisantes de l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l'Homme, il transmet le dossier au Groupe de travail des situations qui décide de son renvoi éventuel à la Commission des droits de l'Homme. Si l'affaire n'est pas réglée aux premières étapes du processus, un ensemble de violations commises dans un pays donné peut être porté à l'attention de la communauté internationale par une résolution publique du Conseil économique et social.

### **3. La Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples**

Sur le plan régional cette fois-ci, la Commission africaine des droits de l'Homme et des peuples reçoit des communications individuelles formées par toute partie autre qu'un Etat<sup>cii</sup>.

S'il apparaît que ces plaintes révèlent « l'existence d'un ensemble de violations graves ou massives des droits de l'Homme et des peuples », la Commission en informe la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement qui peut requérir de la première une étude approfondie à l'issue de laquelle est établi un rapport circonstancié, accompagné de conclusions et recommandations, qui sera publié par le Président de la Commission sur décision de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement.

### **4. Le Panel d'inspection de la Banque Mondiale**

La Banque Mondiale, dont les statuts ne font aucune référence aux droits de l'Homme, a souvent été critiquée pour avoir violé, ou du moins négligé, ces derniers dans plusieurs de ses projets dans les pays en voie de développement ou dans le cadre de ses plans d'ajustements structurels.

Aujourd'hui, si l'agence spécialisée des Nations Unies, malgré le lien particulier qui l'attache à la Charte des Nations Unies, n'a toujours pas accepté d'obligations juridiques dans ce domaine, un certain degré de considération des droits de l'Homme peut toutefois être relevé dans ses directives opérationnelles sur les déplacements involontaires, les peuples autochtones ou la réduction de la pauvreté. Mais la Banque Mondiale poursuit une politique bien plus active dans le domaine de l'environnement. En donnant une définition extensive des sujets de préoccupation liés à l'environnement, qui englobe les conditions naturelles et sociales entourant tous les organismes, et en particulier les êtres humains et les générations futures, l'institution permet au requérant de porter à sa connaissance des faits intéressant directement la préservation de l'écosystème forestier.

La Banque Mondiale s'est dotée d'un organe indépendant, le Panel d'inspection<sup>ciii</sup>, compétent pour recevoir des demandes d'inspection émanant en principe de groupes de personnes qui estiment que leurs droits ou leurs intérêts sont ou risquent d'être directement lésés à la suite d'une action ou d'une omission de la Banque résultant de la non-application par celle-ci de ses propres règles et procédures lors de la conception, de l'évaluation et/ou de l'exécution d'un projet qu'elle finance.

### **III. Le rôle des organisations non-gouvernementales**

L'objectif des ONGs est essentiellement désintéressé, et ce désintéressement est la base même de leur légitimité en tant que gardiens de l'intérêt public.

Sur le plan interne, un rôle important des ONGs consiste à assurer une éducation, au sens large, en matière de droits de l'Homme et d'environnement :

- en informant les populations locales de leurs droits, de leurs responsabilités vis-à-vis de l'écosystème forestier, des possibilités de recours judiciaires ou juridictionnels en cas d'atteintes à leurs droits ;
- en assistant des individus ou des groupes dans leurs démarches auprès des instances nationales, régionales ou internationales ;
- en instaurant un dialogue constructif avec les autorités publiques.

Sans un minimum de droits de l'Homme, et en particulier si les libertés d'assemblée, d'association et d'expression ne sont pas garanties, il est très difficile pour les ONGs de fonctionner. En outre, dans certains cas, la véritable situation est tronquée par l'existence d'ONGs organisées par le gouvernement.

Si un financement de l'organisation par le gouvernement n'est pas exclu, il ne devrait pas constituer la source principale de ses ressources. Certaines ONGs adoptent d'ailleurs une discipline stricte en la matière en n'acceptant aucun fonds de source gouvernementale, considérant ce principe comme étant une condition essentielle pour assurer leur indépendance effective.

L'article 32 du NCF prévoit la constitution et une révision annuelle, par le Ministre chargé des forêts, d'une « liste des associations et organisations non-gouvernementales agréées exerçant leurs activités statutaires dans le secteur de l'environnement en général et de la forêt en particulier ». Cette procédure d'agrément doit être guidée par des critères objectifs assurant une participation large et effective de tous les acteurs concernés par la préservation de l'écosystème forestier. L'article aurait pu faire mention des organisations de protection des droits de l'Homme.

Dans le système des Nations Unies, l'article 71 de la Charte<sup>civ</sup> prévoit un statut consultatif pour les ONGs qui, en principe, doivent présenter des garanties quant à leur organisation interne, leur autorité dans le domaine particulier de leur compétence ou encore leur représentativité. Une fois ce statut acquis, elles sont habilitées à assister aux réunions du Conseil économique et social et de ses organes subsidiaires<sup>cv</sup>, ainsi qu'à y intervenir. Aujourd'hui, des ONGs internationales, régionales et locales mettent leur expertise et leur connaissance des réalités du terrain au service des organes de surveillance, en leur fournissant leurs commentaires sur les rapports des Etats, ainsi que leurs propres évaluations de la situation des droits de l'Homme dans les pays considérés.

#### ***IV. Le financement de la mise en œuvre des obligations de la RDC***

La surveillance de l'application des normes internationales par la RDC peut également prendre la forme d'un suivi ou plutôt d'une orientation concertée de sa politique forestière au travers de programmes de coopération ou d'investissements jouant le rôle de mesures incitatives.

En vertu des articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies, la coopération internationale pour le développement est une obligation qui incombe à tous les Etats, et tout particulièrement aux Etats qui sont en mesure d'aider les autres Etats à cet égard. Dans le cadre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels<sup>cvi</sup> par exemple, les Etats parties s'engagent à prendre des mesures à la fois individuellement et en recourant à l'assistance et à la coopération internationales. Les Etats doivent solliciter l'assistance de la communauté internationale de manière active et utiliser les ressources internationales qui leur sont proposées pour la réalisation de leurs obligations internationales de manière effective.

La CDB, quant à elle, se fixe comme objectif de garantir un partage juste et équitable des avantages issus de l'utilisation commerciale ou scientifique des ressources génétiques avec l'Etat partie offrant l'accès à ses ressources. Cet engagement des Etats parties met l'accent sur une responsabilité particulière des pays développés, d'autant que la CDB prévoit également que ces derniers doivent fournir « des moyens financiers nouveaux et supplémentaires », c'est-à-dire additionnels aux autres aides pour le développement, afin de permettre aux pays en voie de développement de faire face aux coûts de la mise en œuvre des dispositions de la Convention, et en particulier de bénéficier du transfert des technologies et autres avantages<sup>cvi</sup>. Cette obligation mise à la charge des pays développés correspond au principe de « responsabilités communes mais différenciées » évoqué dans la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement<sup>cviii</sup> et repris dans la Convention-cadre sur les changements climatiques<sup>cix</sup> qui vise à la prise en compte des besoins et capacités spécifiques à chaque Etat.

La Banque mondiale a récemment accordé une place plus large à la préservation de l'écosystème forestier<sup>cx</sup> dans ses politiques de prêt et ses accords de crédit en privilégiant les projets ayant, ou susceptibles d'avoir, un impact sur la santé et l'intégrité des forêts ; les projets affectant les droits et le bien-être des peuples, ainsi que leur niveau de dépendance ou d'interaction avec les forêts ; les projets visant à apporter des changements dans la gestion, la protection ou l'utilisation des forêts ou plantations naturelles, que la propriété de ces dernières soit publique, privée ou

communautaire. L'institution devrait aussi prendre en compte ce type de considérations dans les mesures internationales visant à régler la crise de la dette.

Ces observations sur le financement de la mise en œuvre des obligations de la RDC ne doivent pas faire perdre de vue que chaque droit a une dimension non-financière, et que l'Etat devra démontrer dans ses rapports aux organes de surveillance qu'il a tout mis en œuvre pour permettre l'application de ses obligations et qu'il a effectivement adopté des mesures appropriées.

## APPENDICE

### CHAPITRE INTRODUCTIF : LE CADRE DU NOUVEAU CODE FORESTIER

<sup>i</sup> Convention sur la diversité biologique, Rio, 1992, Préambule, §3 : « Affirmant que la conservation de la diversité biologique est une préoccupation commune à l'humanité »

<sup>ii</sup> Ci-après, la République Démocratique du Congo sera désignée par « RDC »

<sup>iii</sup> Loi n° 011/2002 du 29 août 2002, Exposé des motifs, Fondement de la réforme du régime forestier

<sup>iv</sup> NCF, Article 156

<sup>v</sup> Ci-après, le Nouveau Code Forestier sera désigné par « NCF »

<sup>vi</sup> Charte des Nations Unies, Article 2(1) : « L'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres. »

<sup>vii</sup> CDB, Article 3 : « Conformément à la Charte des Nations Unies et aux principes du droit international, les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs propres ressources selon leur politique d'environnement »

<sup>viii</sup> Constitution de la RDC, 4 avril 2003, Article 193 : « Les traités et accords internationaux régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord, de son application par l'autre partie. »

<sup>ix</sup> Ci-après, la Convention sur la diversité biologique sera désignée par « CDB »

<sup>x</sup> Convention sur la diversité biologique, Article 1<sup>er</sup> : « Les objectifs de la présente Convention, dont la réalisation sera conforme à ses dispositions pertinentes, sont la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques »

<sup>xi</sup> Conférence des Parties, Quatrième réunion, 1998, Décision VI/22, §10

<sup>xii</sup> Convention sur la diversité biologique, Article 6(b) : « Chacune des Parties contractantes, en fonction des conditions et moyens qui lui sont propres, intègre, dans toute la mesure possible et comme il convient, la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique dans ses plans, programmes et politiques sectoriels ou intersectoriels pertinents. »

<sup>xiii</sup> La date butoir pour le dépôt des rapports au Secrétariat exécutif avait été fixée au 30 septembre 2003. A notre connaissance, la RDC n'a pas répondu à ce questionnaire.

<sup>xiv</sup> Code forestier, Article 1<sup>er</sup> : « Au sens de la présente loi, il faut entendre par conservation : mesures de gestion permettant une utilisation durable des ressources et des écosystèmes forestiers, y compris leur protection, entretien, restauration et amélioration ; par exploitation forestière : activités consistant notamment dans l'abattage, le façonnage et le transport du bois ou de tout autre produit ligneux, ainsi que le prélèvement dans un but économique des autres produits forestiers ; par aménagement forestier : ensemble des opérations visant à définir les mesures d'ordre technique, économique, juridique et administratif de gestion des forêts en vue de les pérenniser et d'en tirer le maximum de profit. »

<sup>xv</sup> La « mise en valeur » des ressources forestières énoncée à l'article 2 est envisagée dans le reste du Code dans les dispositions encadrant l'« aménagement forestier ».

<sup>xvi</sup> Code forestier, Article 2(2) : « Le régime forestier vise à promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières de nature à accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes, tout en préservant les écosystèmes forestiers et la biodiversité forestière au profit des générations futures. »

<sup>xvii</sup> Commission des droits de l'Homme des Nations Unies, Droits de l'Homme et environnement, E/CN.4/Sub.2/1994/9, 6 juillet 1994

<sup>xviii</sup> **Convention sur la diversité biologique**, Sommet Planète Terre, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 ; **Convention sur les changements climatiques**, Sommet Planète Terre, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992.

<sup>xix</sup> **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale**, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2106 A (XX) du 21 décembre 1965 ; **Pacte international relatif aux droits civils et politiques**, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 ; **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels**, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966 ; **Convention sur toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 34/180 du 18 décembre 1979 ; **Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples**, Organisation de l'Unité Africaine, Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), 27 juin 1981.

<sup>xx</sup> **Convention (n°169) concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants**, Conférence générale de l'Organisation Internationale du Travail, soixante-seizième session, 27 juin 1989.

<sup>xxi</sup> **Déclaration sur le droit au développement**, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 41/128 du 4 décembre 1986 ; **Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement**, Sommet Planète Terre, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992 ; **Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques**, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 47/135 du 18 décembre 1992 ; **Déclaration du Millénaire**, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 55/2 du 23 septembre 2002.

## CHAPITRE I :

### L'OBLIGATION GENERALE D'UNE MISE EN ŒUVRE « APPROPRIÉE » DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DE LA RDC EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT ET DE DROITS DE L'HOMME

<sup>xxii</sup> Convention de Vienne sur le droit des traités, Article 26 : « Tout traité en vigueur lie les parties et doit être exécuté par elles de bonne foi. »

<sup>xxiii</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 2(1) : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

<sup>xxiv</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 6 : « Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie. »

<sup>xxv</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 7 : « Nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. En particulier, il est interdit de soumettre une personne sans son libre consentement à une expérience médicale ou scientifique. »

<sup>xxvi</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 4(2)

<sup>xxvii</sup> Constitution de la RDC, Article 54

<sup>xxviii</sup> Constitution de la RDC, Article 2

<sup>xxix</sup> Constitution de la RDC, Article 193

<sup>xxx</sup> Comité des droits de l'Homme, Observation générale no.3, Mise en œuvre du Pacte dans le cadre national (Article 2), 1981, §1 : « Le Comité note que, d'une manière générale, l'article 2 du Pacte laisse les Etats parties libres de décider comment mettre en oeuvre sur leur territoire, dans le cadre fixé par ledit article, les dispositions du Pacte. »

<sup>xxxi</sup> C'est la Commission européenne des droits de l'Homme qui a, la première, formulé la doctrine de la marge d'appréciation en 1958 dans l'affaire Grèce v. Royaume Uni.

<sup>xxxii</sup> Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no.3, La nature des obligations des Etats Parties (Article 2(1)), 1990, §4: « Certes, chaque Etat partie doit décider pour lui-même des moyens qui sont le plus appropriés, vu les circonstances en ce qui concerne chacun des droits, mais le caractère « approprié » des moyens choisis n'est pas toujours évident. Il est donc souhaitable que les rapports des Etats parties indiquent non seulement quelles sont les mesures qui ont été prises mais aussi les raisons pour lesquelles elles sont jugées le plus « appropriées » compte tenu des circonstances. Toutefois, c'est le Comité qui, en fin de compte, doit déterminer si toutes les mesures appropriées ont été prises. »

<sup>xxxiii</sup> En anglais, « clawback clauses »

<sup>xxxiv</sup> Dans le même esprit, l'article 54 de la Constitution garantit que « tous les Congolais ont droit à un environnement sain et propice à leur épanouissement ». L'alinéa second de cette même disposition prévoit cependant que « les pouvoirs publics et les citoyens ont le devoir d'assurer la protection de l'environnement dans les conditions définies par la loi ». L'article 41 du NCF dispose quant à lui que « tout Congolais peut exercer des droits d'usage sur l'ensemble du domaine forestier protégé, à condition de se conformer aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution ».

<sup>xxxv</sup> Constitution de la RDC, Préambule, Alinéa 4

<sup>xxxvi</sup> « L'individu a en outre le devoir de préserver et de renforcer la solidarité sociale et nationale, singulièrement lorsque celle-ci est menacée »

<sup>xxxvii</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 12(1) : « Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence. »

<sup>xxxviii</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 12(1) : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. » ; Article 12(2) : « Les mesures que les Etats parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer la création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie. »

<sup>xxxix</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 13(1) : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à l'éducation. » ; Article 13(2-a) : « Les Etats parties au présent Pacte

reconnaissent qu'en vue d'assurer le plein exercice de ce droit l'enseignement primaire doit être obligatoire et accessible gratuitement à tous. »

<sup>xi</sup> CDB, Article 14(1) : « Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra : a) Adopte des procédures permettant d'exiger l'évaluation des impacts sur l'environnement des projets qu'elle a proposés et qui sont susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique en vue d'éviter et de réduire au minimum de tels effets, et, s'il y a lieu, permet au public de participer à ces procédures ; b) Prend les dispositions voulues pour qu'il soit dûment tenu compte des effets sur l'environnement de ses programmes et politiques susceptibles de nuire sensiblement à la diversité biologique »

<sup>xii</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Principe 15 : « Pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les Etats selon leurs capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement. »

<sup>xlii</sup> NCF, Article 1

<sup>xliii</sup> NCF, Article 1

<sup>xliv</sup> NCF, Article 73 et 74

<sup>xlv</sup> NCF, Article 74

<sup>xlvi</sup> NCF, Article 87

## **CHAPITRE II :**

### **LE STATUT, LES DROITS ET LES DEVOIRS DES COMMUNAUTES LOCALES**

<sup>xlvi</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

<sup>xlviii</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 2(1) : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. » ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 2(2) : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à garantir que les droits qui y sont énoncés seront exercés sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

<sup>xlix</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 26 : « Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

<sup>i</sup> Définition inspirée de l'article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, et de l'article 1 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

<sup>ii</sup> Cf Convention sur la réduction des cas d'apatridie, adoptée le 30 août 1961 par une conférence de plénipotentiaires réunie en 1959 et à nouveau en 1961 en application de la résolution 896 (IX) de l'Assemblée générale en date du 4 décembre 1954

<sup>iii</sup> NCF, Article 29

<sup>iiii</sup> NCF, Articles 5 et 6

<sup>lv</sup> NCF, Articles 24 et 32

<sup>lv</sup> NCF, Article 15

<sup>lvi</sup> NCF, Article 74

<sup>lvii</sup> NCF, Article 84

<sup>lviii</sup> Pacte international sur les droits civils et politiques, Article 19(2) ; Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 9 ; Constitution de la RDC, Articles 16, 27 et 29

<sup>lix</sup> Pacte international sur les droits civils et politiques, Article 21 ; Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 11 ; Constitution de la RDC, Article 16

<sup>lx</sup> Pacte international sur les droits civils et politiques, Article 22(1) ; Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 10 ; Constitution de la RDC, Articles 16 et 40

<sup>lxi</sup> Pacte international sur les droits civils et politiques, Article 25(a) : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables, de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis » ; Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 13(1) ; Constitution de la RDC, Préambule, Alinéas 4 et 5

<sup>lxii</sup> NCF, Articles 30 et 31

<sup>lxiii</sup> NCF, Article 29

<sup>lxiv</sup> Constitution de la RDC, Article 31

<sup>lxv</sup> Constitution de la RDC, Article 28

<sup>lxvi</sup> Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 25

lxvii Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 24

lxviii NCF, Article 56(1)

lxix Constitution de la RDC, Articles 17 et 33

lxx Pacte international sur les droits civils et politiques, Article 12(1) ; Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 12(1)

lxxi Constitution de la RDC, Article 33

lxxii Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 12(2)

lxxiii NCF, Articles 3 et 105

lxxiv NCF, Article 106

lxxv NCF, Article 89

lxxvi Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 11(1) : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie. »

lxxvii Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 12(1)

lxxviii Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale no.7, Le droit au logement, seizième session, 1997

lxxix Constitution de la RDC, Article 54

lxxx Capotorti, Etude sur les droits des personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses et linguistiques, E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 1979

lxxxi La Constitution de la RDC, tout comme la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, n'aménage pas de protection des minorités.

lxxxii Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 25 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables: a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

lxxxiii Comité des droits de l'Homme, Observation générale no.15, Situation des étrangers au regard du Pacte, vingt-septième session, 1986 : « Dans les cas où les étrangers constituent une minorité au sens de l'article 27, il ne peut leur être refusé le droit, en commun avec les autres membres de leur groupe, d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue. »

Comité des droits de l'Homme, Observation générale no.23, Les droits des minorités (Article 27), cinquantième session, 1994, §5(1) : « Il ressort des termes employés à l'article 27 que les personnes que l'on entend protéger appartiennent à un groupe et ont en commun une culture, une religion et/ou une langue. Il ressort également de ces termes que les individus que l'on entend protéger ne doivent pas être forcement des ressortissants de l'Etat partie. A cet égard, les obligations découlant du paragraphe 1 de l'article 2 sont également pertinentes, car, conformément à cet article, les Etats parties sont tenus de veiller à ce que tous les droits énoncés dans le Pacte puissent être exercés par tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence, à l'exception des droits qui sont expressément réservés aux citoyens, par exemple les droits politiques énoncés à l'article 25. En conséquence, les Etats parties ne peuvent pas réserver l'exercice des droits énoncés à l'article 27 à leurs seuls ressortissants. »

lxxxiv Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, Article 5(1) : « Les politiques et programmes nationaux sont élaborés et mis en oeuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités. »

lxxxv Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, Article 2(3) : « Les personnes appartenant à des minorités ont le droit de prendre une part effective, au niveau national et, le cas échéant, au niveau régional, aux décisions qui concernent la minorité à laquelle elles appartiennent ou les régions dans lesquelles elles vivent, selon des modalités qui ne soient pas incompatibles avec la législation nationale. »

lxxxvi Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, Article 4(2) : « Les Etats prennent des mesures pour créer des conditions propres à permettre aux personnes appartenant à des minorités d'exprimer leurs propres particularités et de développer leur culture, leur langue, leurs traditions et leurs coutumes, sauf dans le cas de pratiques spécifiques qui constituent une infraction à la législation nationale et sont contraires aux normes internationales. »

lxxxvii Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, Article 4(5) : « Les Etats devraient envisager des mesures appropriées pour que les personnes appartenant à des minorités puissent participer pleinement au progrès et au développement économiques de leur pays. »

lxxxviii Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, Article 5(2) : « Des programmes de coopération et d'assistance entre Etats devraient être élaborés et mis en oeuvre compte dûment tenu des intérêts légitimes des personnes appartenant à des minorités. » ; Article 6 : « Les Etats devraient coopérer sur les questions relatives aux, notamment en échangeant des informations et des données d'expérience afin de promouvoir la compréhension mutuelle et la confiance. »

lxxxix Convention no.169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, Articles 4 : « 1. Des mesures spéciales doivent être adoptées, en tant que de besoin, en vue de sauvegarder les personnes, les institutions, les biens, le travail, la culture et l'environnement des peuples intéressés. 2. Ces mesures spéciales ne doivent pas être contraires aux désirs librement exprimés des peuples intéressés. 3. Lesdites mesures ne doivent porter aucune atteinte à la jouissance, sans discrimination, de la généralité des droits qui s'attachent à la qualité de citoyen. » ; Article 6 : « 1. En appliquant les dispositions de la présente Convention, les gouvernements doivent : a) consulter les peuples

intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement; b) mettre en place les moyens par lesquels lesdits peuples peuvent, à égalité au moins avec les autres secteurs de la population, participer librement et à tous les niveaux à la prise de décisions dans les institutions électives et les organismes administratifs et autres qui sont responsables des politiques et des programmes qui les concernent; c) mettre en place les moyens permettant de développer pleinement les institutions et initiatives propres à ces peuples et, s'il y a lieu, leur fournir les ressources nécessaires à cette fin. 2. Les consultations effectuées en application de la présente Convention doivent être menées de bonne foi et sous une forme appropriée aux circonstances, en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées. » ; Article 7 : « 1. Les peuples intéressés doivent avoir le droit de décider de leurs propres priorités en ce qui concerne le processus du développement, dans la mesure où celui-ci a une incidence sur leur vie, leurs croyances, leurs institutions et leur bien-être spirituel et les terres qu'ils occupent ou utilisent d'une autre manière, et d'exercer autant que possible un contrôle sur leur développement économique, social et culturel propre. En outre, lesdits peuples doivent participer à l'élaboration, à la mise en oeuvre et à l'évaluation des plans et programmes de développement national et régional susceptibles de les toucher directement. 2. L'amélioration des conditions de vie et de travail des peuples intéressés et de leur niveau de santé et d'éducation, avec leur participation et leur coopération, doit être prioritaire dans les plans de développement économique d'ensemble des régions qu'ils habitent. Les projets particuliers de développement de ces régions doivent également être conçus de manière à promouvoir une telle amélioration. 3. Les gouvernements doivent faire en sorte que, s'il y a lieu, des études soient effectuées en coopération avec les peuples intéressés, afin d'évaluer l'incidence sociale, spirituelle, culturelle et sur l'environnement que les activités de développement prévues pourraient avoir sur eux. Les résultats de ces études doivent être considérés comme un critère fondamental pour la mise en oeuvre de ces activités. 4. Les gouvernements doivent prendre des mesures, en coopération avec les peuples intéressés, pour protéger et préserver l'environnement dans les territoires qu'ils habitent. » ; Article 33 : « 1. L'autorité gouvernementale responsable des questions faisant l'objet de la présente convention doit s'assurer que des institutions ou autres mécanismes appropriés existent pour administrer les programmes affectant les peuples intéressés et qu'ils disposent des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs fonctions. 2. Ces programmes doivent inclure : a) la planification, la coordination, la mise en oeuvre et l'évaluation, en coopération avec les peuples intéressés, des mesures prévues par la présente convention; b) la soumission aux autorités compétentes de propositions de mesures législatives et autres et le contrôle de l'application de ces mesures, en coopération avec les peuples intéressés. »

<sup>xc</sup> Convention no.169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, Article 6(2) : cf. note de fin précédente

<sup>xc</sup> Convention no.169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, Article 5 : « En appliquant les dispositions de la présente Convention, il faudra : a) reconnaître et protéger les valeurs et les pratiques sociales, culturelles, religieuses et spirituelles de ces peuples et prendre dûment en considération la nature des problèmes qui se posent à eux, en tant que groupes comme en tant qu'individus; b) respecter l'intégrité des valeurs, des pratiques et des institutions desdits peuples; c) adopter, avec la participation et la coopération des peuples affectés, des mesures tendant à aplanir les difficultés que ceux-ci éprouvent à faire face à de nouvelles conditions de vie et de travail. »

<sup>xcii</sup> Convention no.169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, Article 13(1)

<sup>xciii</sup> Convention no.169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, Article 14

<sup>xciv</sup> Convention no.169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, Article 16 : « 1. Sous réserve des paragraphes suivants du présent article, les peuples intéressés ne doivent pas être déplacés des terres qu'ils occupent. 2. Lorsque le déplacement et la réinstallation desdits peuples sont jugés nécessaires à titre exceptionnel, ils ne doivent avoir lieu qu'avec leur consentement, donné librement et en toute connaissance de cause. Lorsque ce consentement ne peut être obtenu, ils ne doivent avoir lieu qu'à l'issue de procédures appropriées établies par la législation nationale et comprenant, s'il y a lieu, des enquêtes publiques où les peuples intéressés aient la possibilité d'être représentés de façon efficace. 3. Chaque fois que possible, ces peuples doivent avoir le droit de retourner sur leurs terres traditionnelles, dès que les raisons qui ont motivé leur déplacement et leur réinstallation cessent d'exister. 4. Dans le cas où un tel retour n'est pas possible, ainsi que déterminé par un accord ou, en l'absence d'un tel accord, au moyen de procédures appropriées, ces peuples doivent recevoir, dans toute la mesure possible, des terres de qualité et de statut juridique au moins égaux à ceux des terres qu'ils occupaient antérieurement et leur permettant de subvenir à leurs besoins du moment et d'assurer leur développement futur. Lorsque les peuples intéressés expriment une préférence pour une indemnisation en espèces ou en nature, ils doivent être ainsi indemnisés, sous réserve des garanties appropriées. 5. Les personnes ainsi déplacées et réinstallées doivent être entièrement indemnisées de toute perte ou de tout dommage subi par elles de ce fait. »

### **CHAPITRE III :**

## **CONTROLE DE L'EXECUTION PAR LA RDC DE SES OBLIGATIONS INTERNATIONALES**

<sup>xcv</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 40 ; Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Articles 16 et 17 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination

---

raciale, Article 9 ; Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 62 ; Convention sur la diversité biologique, Article 26 ; Convention-cadre sur les changements climatiques, Article 12

<sup>xcvi</sup> Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Article 2(3) : « Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à: a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles; b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel; c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié. »

<sup>xcvii</sup> Convention no.169 concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants, Article 12 : « Les peuples intéressés doivent bénéficier d'une protection contre la violation de leurs droits et pouvoir engager une procédure légale, individuellement ou par l'intermédiaire de leurs organes représentatifs, pour assurer le respect effectif de ces droits. Des mesures doivent être prises pour faire en sorte que, dans toute procédure légale, les membres de ces peuples puissent comprendre et se faire comprendre, au besoin grâce à un interprète ou par d'autres moyens efficaces. »

<sup>xcviii</sup> Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Assemblée générale des Nations Unies, Résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966

<sup>xcix</sup> Communication no.431/1990, O.S. et al. v. Finlande, Rapport du Comité des droits de l'Homme, Vol II, Assemblée générale des Nations Unies, quarante-neuvième session, Supplément no.40(A/49/40), pp 257-268, §5.6 ; Communication no.511/1992, Ilmari Lämsmä et al. v. Finlande, Comité des droits de l'Homme, Décision finale, UN Doc. CCPR/C/57/1, pp 74-85, §6.3

<sup>c</sup> Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, Article 14

<sup>ci</sup> Conseil économique et social, Résolution 2000/3 du 16 juin 2000

<sup>cii</sup> Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, Article 55

<sup>ciii</sup> Banque internationale pour la reconstruction et le développement, Résolution no.9310 ; Association internationale de développement, Résolution no.936, adoptées l'une et l'autre le 22 septembre 1993

<sup>civ</sup> Charte des Nations Unies, Article 71 : « Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation. »

<sup>cv</sup> Pour les ONGs de défense des droits de l'Homme, les organes pertinents dans le cas qui nous intéresse sont : la Commission des droits de l'Homme et la Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme

<sup>cvi</sup> Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Article 2(1)

<sup>cvi</sup> CDB, Articles 16 à 20

<sup>cviii</sup> Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Principe 7 : « Les Etats doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème terrestre. Etant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les Etats ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »

<sup>cx</sup> Convention-cadre sur les changements climatiques, Préambule, §6 : « Les Parties à la présente Convention, conscientes que le caractère planétaire des changements climatiques requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus possible et participent à une action internationale, efficace et appropriée, selon leurs responsabilités communes mais différenciées, leurs capacités respectives et leur situation économique et sociale », Article 3(1) : « Il incombe aux Parties de préserver le système climatique dans l'intérêt des générations futures et présentes, sur la base de l'équité et en fonction de leurs responsabilités communes mais différenciées et de leurs capacités respectives. Il appartient, en conséquence, aux pays développés Parties d'être à l'avant-garde de la lutte contre les changements climatiques et leurs effets néfastes. »

<sup>cx</sup> Politique 4.36, Forêts, 31 Octobre 2002. D'autres politiques pertinentes en la matière : 4.01, Evaluation environnementale ; 4.04, Habitats naturels ; 4.11, Propriété culturelle ; 4.12, Déplacements involontaires ; 4.20, Peuples autochtones.