

PROTECTION DE LA BIODIVERSITÉ DANS LE BASSIN DU CONGO

POUR UNE GESTION COMPATIBLE AVEC LES DROITS DES
OCCUPANTS COUTUMIERS DU SOL EN RD CONGO

Introduction

**Jean Claude
BATEBUA ADIKEY,**

Professeur
d'Universités/
RD Congo.
Spécialiste en gestion
durable du sol et du
sous-sol (ressources
naturelles) ;
Expert au Ministère
de l'environnement
et développement
durable ;
Avocat au Barreau de
Kinshasa.
claudebatebua@
gmail.com

Le Bassin du Congo connaît ces dernières années une recrudescence des crimes liés à la biodiversité ; ceux-ci illustrent le comportement éco-suicide de l'homme sur fond des actes tels que le braconnage, la chasse et le trafic illicite de diverses espèces biologiques, etc. Il y a, à ce sujet, de nombreuses indications et des preuves indiscutables démontrant l'implication de réseaux du crime organisé dans le prélèvement, le traitement, la contrebande et le commerce de spécimen d'espèces sauvages et de leurs produits par des techniques sophistiquées traversant les frontières nationales et le continent¹. Toutes ces pratiques mettent en évidence la question de l'importance des règles juridiques très contraignantes pour non seulement décourager leurs auteurs, mais surtout éviter qu'elles ne compromettent de manière sensible et significative l'équilibre biologique.

La RD Congo qui a ratifié plusieurs instruments internationaux relatifs à la protection de la biodiversité, pour se conformer aux exigences qui en ont découlé, avait revu l'ensemble de son dispositif juridique et procédé à un réajustement, notamment de certaines dispositions constitutionnelles. En fait, elle se devait, d'une part, de se conformer aux valeurs universelles et aux droits de l'homme de type nouveau et particulièrement, la protection de l'environnement et, d'autre part, consolider les droits existants en assurant l'accès au sol aux occupants de la surface².

1 MASHINI MWATA, « La criminalité environnementale, phénomène en plein essor », in *Revue juridique sur la criminalité environnementale*, Kinshasa, vol.1, n°1/2023, p. 27.

2 J.C. BATEBUA ADIKEY, « Demi-siècle de la marche sur les œufs du régime foncier et immobilier. Quelles leçons tirer de l'étatisation-appropriation du sol en République Démocratique du Congo »,

Au regard du vécu, la cohabitation entre les deux s'est avérée difficile eu égard à la nature de certaines activités entreprises dans ce domaine qui compromettent sérieusement l'exercice des droits fonciers, ainsi qu'au régime de répression même des crimes se rapportant à la diversité biologique.

Dans cette analyse, nous nous proposons d'examiner les vraies causes de la faiblesse du régime de la biodiversité face à la fréquence des crimes y afférents. Pour y parvenir, il sera présenté, les garanties de protection accordées à la biodiversité (I). Il faut dire que l'analyse de ces garanties procède, d'une part, de la compréhension des règles relatives au statut des occupants coutumiers du sol et de la nature des droits fonciers qui leur sont garantis par la loi (II) et, d'autre part, des difficultés qui compromettent l'efficacité de l'ensemble du régime de répression des crimes qui s'y rapportent (III).

I. Mécanismes de protection de la biodiversité

Le droit congolais protège la biodiversité³ au travers des textes divers. Toutefois, l'étendue des garanties que la loi accorde à celle-ci dépend en grande partie de l'importance que la Constitution donne à la protection de l'environnement d'une façon générale (1), ainsi que des mécanismes spécifiques dont est tributaire le régime de répression des dispositions qu'elle consacre (2).

1. Garantie constitutionnelle

Le droit de la biodiversité a été constitutionnalisé. En effet, la Constitution garantit le droit de l'environnement qu'elle a d'ailleurs élevé au rang des droits supérieurs. Et cette couverture résulte de l'article 53 aux termes duquel : « Toute personne a droit à un environnement sain et propice à son épanouissement intégral. Elle a le droit de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement et à la santé des populations ».

Cette consécration constitue l'une des avancées enregistrées en matière de droits fondamentaux de l'homme. La constitution de la Transition ne l'avait reconnu qu'au profit des Congolais ; celle-ci disposait que : « Tout Congolais a droit à un environnement sain ».

2. Protection légale de la biodiversité

L'article 123 aux points 3, 14 et 15 de la Constitution de la RD Congo évoque la nécessité pour l'État d'adopter des lois en rapport avec l'environnement. Faisant application de cette disposition, plusieurs textes ont été adoptés en vue de protéger la biodiversité, alors que d'autres ont vu simplement leurs régimes connaître des retouches. Parmi les textes

in *Droiture et rigueur. Mélange en mémoire du professeur MUKADI BONYI*, Bruxelles, Éditions CRDS, 2024, pp. 124-138.

3 Il existe en RD Congo énormément de textes juridiques tendant à assurer l'exploitation durable de la biodiversité, au-delà des instruments juridiques internationaux qu'elle a également ratifiés.

importants ayant connu des réformes, il convient de noter essentiellement le régime relatif à la gestion et à la conservation de la nature ; le texte en rapport avec l'exploitation de la flore porté par la réforme ayant donné lieu à la loi n°11/2002 du 29 août 2002 portant code forestier⁴, la loi n°14/003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature⁵, la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse⁶ qui, elle, n'a pas connu des modifications, de même que le décret du 21 avril 1937 sur la pêche. Devenus inadaptés au regard du contexte actuel qu'imposent les défis liés à la protection de la biodiversité dans le bassin du Congo et plus particulièrement, des espèces de faune sauvage et de celle vivante dans l'eau, ces textes ont ainsi subi une réforme. Il faut dire que cette liste n'est pas exhaustive ; il n'est pas exclu qu'on retrouve çà et là certaines dispositions dans les textes sectoriels qui peuvent, dans une certaine mesure, intéresser la protection de la biodiversité. C'est le cas, notamment de la loi portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, de la loi sur le régime juridique des activités agricoles, de la loi sur l'eau, etc.

Dans tous les cas, la protection de la diversité biologique procède aussi bien des textes ci-haut cités que des divers mécanismes internationaux, notamment la convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction (CITES) ; de nombreux textes conclus dans le cadre des Nations Unies et de tant d'autres instruments juridiques prévus dans le cadre de l'Union africaine et principalement, la convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de Maputo. Toutefois, l'on conviendra dans ce contexte justifié par une réglementation des activités liées à l'exploitation de ces espèces, qu'une bonne politique de répression dans ce secteur passe par la compréhension du contenu à donner au concept « biodiversité ».

a. Notion de la biodiversité

Le concept de « *biodiversité* » trouve ses sources dans le mot diversité biologique. Du grec « *bios* » signifiant un cadre de vie et du latin « *diversitas* », plusieurs.

S'agissant de son contenu, notamment dans la loi relative à la conservation de la nature, le législateur congolais a copié servilement le droit international. Sur ce point, la Convention de Rio sur la diversité biologique définit la diversité biologique comme étant une variabilité des organismes vivants de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes

4 Cf. Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, in *JORDC*, Kinshasa, 45^{ème} année, n° spécial, 31 août 2002.

5 Cf. Loi n°14/003 du 11/02/2014 relative à la conservation de la nature, in *JORDC*, Kinshasa, n° spécial du 21 février 2014.

6 Loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse, in *Les codes Larciens de la République Démocratique du Congo*, tome III, *droit commercial et économique*, vol. 2, droit économique, Bruxelles, De Boeck et Larciens, 2003.

écologiques dont ils font partie : cela comprend la diversité entre espèces au sein des espèces ainsi que celle des écosystèmes⁷.

En d'autres termes, elle est une diversité des formes vivantes. Le nombre d'espèces présentes en un lieu donné représente alors un moyen relativement simple pour appréhender la biodiversité. Elle est déterminée par rapport à une espèce animale, végétale donnée pendant un temps déterminé et ce, dans une aire géographique définie.

Il s'agit de la richesse d'espèces et de sous-espèces aussi bien sauvages que domestiques, animales que végétales.

L'étude de la notion de biodiversité ne saurait se limiter à la seule approche quantitative. Devront y être intégrées non seulement les variétés vivantes (espèces et sous-espèces), mais aussi les relations que ces organismes entretiennent entre eux.

La biodiversité comprend tous les organismes vivants (bactéries, animaux, plantes, végétaux, etc.). Il est question aussi bien de microfaunes telles que les petits invertébrés enfouis dans le sous-sol que de macrofaunes rencontrées sur la surface dont les variétés sont importantes en termes de nombre et de valeurs. La protection des espèces biologiques se fait accompagner de la répression de tous les crimes susceptibles de provenir de leur exploitation.

b. Crimes liés à la biodiversité

Les crimes affectant la diversité biologique sont qualifiés « d'environnementaux ». Le terme « crime » est repris, sans aucun autre détail, à l'article 55 de la Constitution. Cette disposition se rattache à l'environnement et aborde des questions en rapport, notamment avec les déchets toxiques, radioactifs, ainsi qu'avec la responsabilité civile y afférente.

Les crimes liés à l'exploitation illicite et illégale des ressources naturelles sont nombreux et divers. Pour ce qui est de la biodiversité, ces crimes se rapportent tout à la fois à la flore qu'à l'exploitation et le commerce de la faune sauvage. Ainsi, dès lors que ces activités se pratiquent en marge des cadres légaux, elles contribuent à la dégradation de l'environnement dont elles rongent les espèces biologiques et, de ce fait, impactent négativement les droits des occupants coutumiers de la surface. En effet, ces derniers se voient privés des moyens de leur subsistance qu'ils tirent de l'exploitation des ressources naturelles dont ils se considèrent propriétaires en vertu de leurs coutumes ; ce qui aggrave par ailleurs leur pauvreté et constitue l'une des innombrables sources des conflits⁸.

7 Convention internationale de Rio de 1992 sur la protection de la diversité biologique, art.2, in L. BOISSON DE CHAZOURNES, R. DESGAGNE, MAKANE M. MBENGUE et C. ROMANO, *Protection internationale de l'environnement*, Paris, A. Pedone, 2005, pp.118-139.

8 Lire à ce sujet J.C. BATEBUA ADIKEY, *Droits fonciers des communautés locales à l'épreuve de la protection de l'environnement. Contribution à l'étude du droit congolais de l'environnement*, Thèse de Doctorat en droit, Université de Kinshasa, Faculté de droit, 2021.

c. Contenu de la notion de “crimes environnementaux”

L’art. 55 de la Constitution ci-haut évoqué dispose : « Le transit, l’importation, le stockage, l’enfouissement, le déversement dans les eaux continentales et les espaces maritimes sous juridiction nationale, l’épandage dans l’espace aérien des déchets toxiques, polluants, radioactifs ou de tout autre produit dangereux, en provenance ou non de l’étranger, constitue un crime_puni par la loi »⁹. Sur cette question, la Constitution est muette au sujet de ce qu’il faut entendre par « crimes environnementaux ».

Il arrive dans la pratique qu’on recoure indistinctement aux termes crime, délit et contravention, infraction et encore que leur usage n’est que fonction du système juridique de chaque État qui les consacre.

Le droit congolais, quant à lui, ne connaît pas cette division tripartite des infractions (crimes, délits et contraventions)¹⁰. Le système répressif congolais consacre le monisme infractionnel¹¹.

Saisir le contenu des crimes qui se commettent en matière d’exploitation de la biodiversité suggère la compréhension de leur portée.

d. Portée des crimes liés à la biodiversité

Dans des pays à tradition moniste, la notion de crime est parfois assimilée à tort ou à raison à celle d’infraction; cette dernière qui n’est autre chose que la violation d’une disposition ou d’une règle pénale. À ce propos, l’on conçoit le droit pénal comme celui qui protège les valeurs fondamentales qu’une société entend garantir. C’est pour cela qu’il proscriit des comportements dont la violation est constitutive d’infractions.

Les valeurs sociales supérieures que le Droit pénal tente de sauvegarder sont diverses et la protection de l’environnement en est une qui impose certaines habitudes dont l’inobservation conduit à la répression. De ce point de vue, les crimes environnementaux seraient des infractions se rapportant à l’exploitation des ressources naturelles, et dans le cadre de cette étude, à la faune et la flore. Ce type d’infractions, il en existe plusieurs dès lors que l’accès à ces ressources se fait en violation des cadres légaux qui ont été mis en place. Ces infractions sont surtout des faits qu’on rattache à l’exploitation illicite ou illégale des espèces biologiques couvertes par une protection légale au regard des menaces liées à leur disparition. Il s’agit également du trafic et du commerce desdites espèces. En fait, l’illicéité de ces crimes provient du fait que l’exploitation ou le commerce de la biodiversité se fait en violation de la loi ou de toute règle d’éthique environnementale (bonne mœurs). Lorsqu’elles sont pratiquées dans ces conditions, ces

9 Constitution du 18 février 2006 telle que modifiée dans certaines de ses dispositions par la loi n°11/002 du 20 janvier 2011, in *JORDC*, n° spécial, 52^e année, Kinshasa, 2011, art. 55, p. 24.

10 La division tripartite des infractions (crimes, délits et contraventions) est fondée essentiellement sur la gravité des infractions et les peines varient selon chacune d’entre elles.

11 NYABIRUNGU mwene SONGA, *Droit pénal général*, Éditions Droit et Société, Kinshasa, 1989, p. 124.

activités compromettent le développement économique des communautés locales en ce qu'elles les privent du droit d'accès à leurs ressources, pourtant essentielles à leur existence.

II. Statut juridique des occupants coutumiers du sol et nature des droits fonciers protégés

Quand le législateur congolais parle des occupants coutumiers du sol, il fait référence aux communautés locales ; terme qui fut employé dans la loi du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

1. Statut juridique

La loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier définit la communauté locale à son article 1^{er} alinéa 17 comme 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 déterminé¹². Il en résulte que la coutume est un des facteurs essentiels dans la compréhension d'une communauté locale en RD Congo. En vertu de cette coutume, ses membres se considèrent toujours propriétaire du sol et de ses ressources, car pour ces populations, la terre est un leg ancestral qui appartient au clan. Cette façon de présenter la terre est en accord avec la loi n°022/030 du 15 juillet 2022 portant protection et promotion des droits des peuples autochtones pygmées à partir du moment où les pygmées sont présentés comme un peuple attaché à la coutume et aux traditions ancestrales¹³. Mais ce qu'il faut avouer c'est que la conception du Droit foncier coutumier et ses principes nous semblent totalement aux antipodes de celle du Droit moderne. Pour ce dernier, le sol est une propriété de l'État ; ce qui exclut toute idée d'appropriation privative individuelle ou collective¹⁴. Pour garantir le développement des occupants coutumiers de la surface, dans le cadre des activités qui s'exercent sur leur sol, certains droits leur ont été garantis.

2. Nature des droits garantis au profit des occupants coutumiers de la surface

Le droit congolais a assuré différentes catégories des droits au profit des occupants coutumiers du sol. Il s'agit essentiellement des droits de

12 Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier, in *JORDC*, Kinshasa, 45^{ème} année, n° spécial, 31 août 2002, art. 1 al. 17, p. 9.

13 Loi n°022/030 du 15 juillet 2022 portant protection et promotion des droits des peuples autochtones pygmées, in *JORDC*, Kinshasa, 63^{ème} année, n° spécial, 14 novembre 2022, art. 6, p. 6.

14 J.C. BATEBUA ADIKEY, « Répression des crimes environnementaux et protection des droits fonciers des communautés locales. Quelles politiques pour une exploitation durable et non conflictuelles des ressources naturelles en RDC », in *Revue juridique sur la criminalité environnementale*, Kinshasa, vol.1, n°1/2023, pp. 83-92.

nature économique au registre desquels figurent les droits fonciers leur permettant l'accès et l'exploitation du sol conformément à leurs coutumes.

a. Fondement des droits garantis

La Constitution congolaise porte en elle-même des dispositions qui s'articulent autour de l'exploitation des ressources naturelles et assurent les droits fonciers. Et les plus importantes d'entre elles concernent les articles 56 et 57.

« Tout acte, tout accord, toute convention, tout arrangement ou tout autre fait, qui a pour conséquence de priver la nation, les personnes physiques ou morales de tout ou partie de leurs propres moyens d'existence tirés de leurs ressources ou de leurs richesses naturelles, sans préjudice des dispositions internationales sur les crimes économiques, est érigé en infraction de pillage punie par la loi » (art.56)

« Les actes visés à l'article précédent ainsi que leur tentative, quelles qu'en soient les modalités, s'ils sont le fait d'une personne investie d'autorité publique, sont punis comme infraction de haute trahison » (art. 57).

Au-delà de la Constitution elle-même qui les prévoit, le régime foncier du 20 juillet 1973 fait référence aux droits fonciers coutumiers¹⁵. D'après cette loi, « Les terres occupées par les communautés locales deviennent des terres domaniales ». L'article 388 précise que « Les terres occupées par les communautés locales sont celles que ces communautés habitent, cultivent ou exploitent de manière quelconque individuellement ou collectivement conformément aux coutumes et usages locaux »¹⁶. Et, enfin, l'article 389 dispose que : « Les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres seront réglés par une ordonnance du Président de la République ». Cette dernière n'est pas encore intervenue jusqu'à ce jour. Ainsi, faute de mécanismes juridiques alternatifs, ces droits s'exercent conformément à la coutume¹⁷.

En outre, la loi portant protection et promotion des droits des peuples autochtones pygmées rassure que l'État garantit particulièrement la plénitude de la jouissance des terres et des ressources renfermées dans leurs milieux de vie. Enfin, dans le domaine forestier, ils sont caractérisés par les droits d'usage forestiers conformément aux coutumes et traditions locales. Ces droits permettent le prélèvement des ressources forestières ligneux et non ligneux servant à la satisfaction de besoins socio-économiques domestiques¹⁸.

15 Loi n°73-021 du 20/07/1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés telle que modifiée et complétée à ce jour par la loi n°80-008 du 18 juillet 1980, art. 387, in *Journal Officiel de la République du Zaïre*, Kinshasa, 33^e Année, n° spécial, 1992, p. 110.

16 *Idem*, art.388, *op. cit.*, p.110.

17 CSJ, RC 1032, 20 de janvier 198, R.J.Z. 1988, p. 7 supplément 3, in KALONGO MBIKAYI, *Droit civil et commercial congolais*, Kinshasa, CRDJ, 2014, p.119.

18 Loi n°11-2002 du 29 août 2002 portant code forestier in *Journal officiel de la RDC*, 43^{ème} année, n° spécial du 6/11/2002, art. 36, p.16.

L'institution des forêts des communautés locales¹⁹, propriété des villages, obéit à cette exigence d'assurer le respect des droits fonciers coutumiers. Cette exigence suggère l'éthique en matière d'accès aux ressources naturelles et fait appel à la responsabilité sociétale d'exploitants forestiers [...] ²⁰. Consacrer les droits fonciers coutumiers s'avérerait nécessaire au regard du contexte socio-économique actuel dominé par la pauvreté et la forte dépendance aux ressources naturelles. Il revient dès lors que priver les populations de ces ressources reviendrait à mettre en mal tout processus de leur développement et exacerberait les conflits déjà palpables autour de l'appropriation-possession des ressources naturelles.

b. Quel régime pour une meilleure protection des droits des occupants coutumiers de la surface dans un contexte de crimes dirigés contre leur biodiversité ?

Les crimes liés à la biodiversité présentent une menace à plusieurs égards étant donné que les activités y relatives affectent de manière très significative aussi bien les populations qui habitent ces zones que l'environnement dont elles contribuent à dégrader les éléments. Certaines pratiques liées à l'exploitation des espèces biologiques telles que le braconnage et le trafic illicite de ces espèces font obstacle, d'une part, à l'exercice des droits fonciers des occupants coutumiers du sol dans la mesure où les zones où elles s'opèrent sont rendues inaccessibles et, d'autre part, les méthodes utilisées pour le braconnage sont extrêmement cruelles et donnent lieu à la disparition rapide de certaines espèces.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette nouvelle forme de criminalité environnementale. Il s'agit, entre autres, des conflits armés et l'instabilité qui minent une partie de la RD Congo depuis des décennies, la porosité des frontières nationales, la pauvreté, l'augmentation de la demande de sous-produits de certaines espèces biologiques par les industries occidentales, etc. Il faut donc les décourager. Pour atteindre cet objectif, on ne devra pas s'occuper que de la prévention et la réparation comme approches ; il faut une forte répression ; celle-ci est l'une des composantes essentielles pour s'assurer du respect de la norme environnementale et par ricochet, le respect des droits des communautés considérées comme gardiennes de ces ressources.

Il existe en RD Congo des outils de répression de violation de la norme environnementale. L'ensemble de ces règles constitue ce qu'on appelle « le droit pénal de l'environnement ». À vrai dire, il s'agit d'un droit qui se recherche encore, car on retrouve des dispositions pénales éparses constituant l'essentiel du droit pénal de l'environnement. Contrairement

19 Loi n°11-2002 du 29 août 2002 portant code forestier..., art. 111, *op. cit.*, p. 28.

20 B. NDOUMBE BEROCK, *Responsabilité sociétale des entreprises d'exploitations forestières dans le Bassin du Congo. Enjeux et perspectives*, Cameroun, L'Harmattan, 2002, pp.114-115.

au droit pénal ordinaire dont les principes sont consignés dans un code expliquant les différentes infractions et leur répression, il n'existe pas un code pénal de la biodiversité avec toutes les préventions ; ce qui rend parfois leur répression difficile.

III. Répression des atteintes à la biodiversité et aux droits fonciers des occupants coutumiers du sol

La répression des atteintes à la biodiversité dépend dans une très large mesure de l'importance que la Constitution accorde à l'environnement (1), bien que celle-ci ne s'inscrivant pas toujours dans une démarche d'une approche cohérente et coordonnée de son régime répressif (2), mais également et dans certaines proportions de la manière dont les faiblesses affectant les dispositions pénales qui, somme toute, constituent le droit pénal congolais en cette matière seront prises en charge par les textes légaux (3).

1. Mécanismes constitutionnels de répression

La Constitution congolaise affiche une apparence pauvre s'agissant de la répression des atteintes à la biodiversité; rien n'y est dit très clairement. Les seules infractions prévues sont celles qui touchent à la violation du droit d'accès aux ressources naturelles, du reste formulées de manière générique ; il s'agit des « pillages des ressources » et de la « haute trahison » prévues dans les articles 55, 56 et 57. On admet que ces trois articles ont constitutionnalisé des faits pouvant constituer des véritables menaces tant à l'environnement qu'aux droits collectifs garantis aux populations. Ces dispositions ne disent malheureusement rien au sujet de leurs éléments constitutifs et aux peines à encourir pour les auteurs. Il nous semble de toute évidence qu'étant donné que la loi fondamentale n'assure que les principes essentiels, pour les détails relatifs à ce type de crimes, on devra se référer à certains textes des lois, en l'espèce, le code pénal militaire. Ce dernier prévoit la répression de la Haute trahison. C'est dans cette optique que s'inscrit également l'article 54 consacrant le principe de la responsabilité civile en termes de compensation et/ou réparation en cas de pollution ou de destruction résultant d'une activité économique²¹. À ce propos, rien n'est dit non plus au sujet des modalités et la hauteur de cette réparation civile ; à la diligence de qui elle devra être sollicitée ; dans quelles conditions et ceux qui en seraient effectivement bénéficiaires. C'est cela l'une des conséquences de l'affirmation de la pluralité des bénéficiaires du droit à l'environnement.

On se félicitera quand même du fait que pour la toute première fois dans l'histoire constitutionnelle congolaise les infractions qui, autrefois, étaient exclusivement le fait des militaires fassent partie de la répression et des crimes économiques et singulièrement des ressources naturelles. Leur

²¹ Constitution du 18 février 2006 telle qu'actuellement modifiée..., art.54, *op. cit.*, p. 24.

consécration repose sur la nécessité de la bonne gouvernance²², et permet de garantir le droit au développement et à l'existence des populations qui, majoritairement rurales, dépendent de l'exploitation des ressources naturelles.

2. Mécanismes légaux de répression des crimes liés à la biodiversité

Les crimes affectant le commerce illégal des espèces de faune et de flore sauvages intégralement protégées et leurs produits font l'objet des dispositions répressives de la loi n°14/003 du 11/02/2014 relative à la conservation de la nature²³. Dans cette dernière, l'article 79 fait expressément référence au trafic illégal desdites espèces en précisant que :

est punie d'une servitude pénale de cinq à dix ans et d'une amende de vingt-cinq millions à cent millions de francs congolais, toute personne qui exerce les activités de commerce international de spécimens d'espèces de faune et de flore sauvages intégralement protégées et leurs produits en violation de dispositions de la présente loi et du décret portant réglementation du commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction [...].

Pour ce qui est de la flore, cette disposition a été renforcée par l'application de certains articles du code forestier ; celui-ci dénombre toute une série d'infractions et des sanctions encourues²⁴ aux articles 143 à 154. Il en est de même de la loi de 1981 sur la chasse des espèces sauvages.

Il en résulte que la RD Congo s'est dotée d'un dispositif moderne de répression des crimes liés à la biodiversité. Il est apparu clairement que le problème dans ce secteur vient incontestablement d'un manque d'autonomie de ces infractions pour ce qui est de leur poursuite que de leur répression. C'est en cela que réside toutes les faiblesses du droit pénal dans ce secteur.

3. Faiblesses du droit pénal de la biodiversité

Les faiblesses du droit congolais de la biodiversité tiennent en grande partie de la spécialisation des acteurs censés réprimer les crimes y relatifs (a), de l'autonomie de l'ensemble de son régime (b), mais surtout de sa capacité à assurer la mise en œuvre de l'action en responsabilité civile pour permettre l'indemnisation des communautés locales victimes des privations du fait des activités illégales dans ce secteur (c).

22 SAKATA M. TAWAB, « La haute trahison liée à la gestion des ressources naturelles en RDC : simple mirage ou signal fort ? », in *Du droit à l'économie et de l'économie au droit. Retour sur certains pans de l'engagement du Doyen Grégoire Bakandeja dans la pratique du droit*, Bruxelles, Bruylant, 2019, p. 252 ; cf. aussi J.C. BATEBUA ADIKEY, *Droits fonciers des communautés locales à l'épreuve de la protection de l'environnement. Contribution à l'étude du droit congolais de l'environnement*, op. cit.

23 Loi n°14/003 du 11/02/2014 relative à la conservation de la nature, in *JORDC*, Kinshasa, n° spécial du 21 février 2014, art. 70 à 84, pp. 25-29.

24 Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier..., art.134, op. cit., pp. 32-34.

a. Spécialisation de la justice environnementale

La spécialisation de la justice est un des problèmes qui mettent en difficulté l'efficacité de l'ensemble de mécanismes de répression en matière de protection de la biodiversité et des droits fonciers des occupants de la surface.

L'État congolais est bien conscient de la nécessité liée à la spécialisation de la justice en RD Congo. Cette prise de conscience s'aperçoit à travers la création, pour certaines matières, des juridictions et tribunaux spécialisés, notamment le Conseil d'État pour des violations des textes administratifs, la Cour Constitutionnelle pour la Constitution, les tribunaux du travail, les tribunaux pour enfants, etc.

Les crimes à l'ordre public écologique au premier rang desquels on range les atteintes aux espèces biologiques relèvent souvent d'une certaine intelligence au regard de leur spécificité et parfois des méthodes auxquelles recourent leurs auteurs, qu'ils soulignent l'importance d'une spécialisation des acteurs pour une répression efficace. Il est donc temps que des règles qui s'y rapportent soient interprétées par les personnes outillées pour leur efficacité. Dès lors, la création des juridictions environnementales nous paraît une exigence si l'on veut s'assurer de la protection de l'environnement²⁵ et décourager leurs auteurs par une répression plus forte. Pour ce faire, on devra rendre son régime plus autonome.

b. Autonomisation du droit pénal de la biodiversité

Une discipline juridique est définie par rapport à ses propres méthodes et ses techniques d'interprétation. Tel n'est pas le cas pour le droit de l'environnement en général, et le droit pénal de la biodiversité dont le régime recourt fort malheureusement aux techniques d'interprétation relevant du droit pénal général. Cette situation ne garantit pas du tout une meilleure prise en charge par le Droit des crimes qui touchent aux espèces biologiques protégées. L'absence d'une abondante jurisprudence en cette matière ne s'explique pas par l'inexistence des textes ou de ces crimes, mais par le fait que leur poursuite se termine habituellement par des amendes transactionnelles que par des condamnations aux peines effectives. D'où, les difficultés d'indemnisation des occupants du sol victimes de la violation des droits collectifs d'accès à leurs ressources naturelles.

c. L'action en responsabilité civile en matière environnementale

Les règles de l'environnement permettent de répondre aux dommages *écologiques par l'indemnisation des communautés locales en assurant à ces dernières le droit de se prévaloir* de certains principes constitutionnels et

²⁵ Au sujet de cette question, lire A. NGUMBI AMURI, *Nécessité de la spécialisation de la justice environnementale en RDC*, Kinshasa, PUC, 2020, pp. 227-247.

légaux. Ces dommages résultent des atteintes à des intérêts d'un groupe et non d'association qui engage l'action²⁶. Le droit congolais n'organise pas des solutions particulières s'agissant de la mise en œuvre de l'action civile en réparation des dommages relatifs à l'accès aux ressources naturelles. Il en résulte que même le caractère spécial de ce type de dommage et sa technicité²⁷ sont compromis. D'où, tout le problème d'évaluation financière de ce type de dommage. En effet, dans un monde où la valeur économique s'exprime de plus en plus en termes de liquidités financières qu'un secteur peut produire²⁸, il est difficile de traduire ce que les privations du droit d'accès aux ressources naturelles représentent pour les populations. Tout ceci entraîne la complexité du régime congolais et des mécanismes de réparation pour les populations locales qui sont devenus eux-mêmes de véritables problèmes.

Dans ce registre, autant la qualité de la personne censée engager ces populations en cas d'atteintes aux droits collectifs reste encore sujette à controverse (c.1), autant la légitimité des associations et organisations non gouvernementales nationales devant représenter ces communautés pourrait être remise en cause (c.2).

c.1. Qualité de défenseur des intérêts collectifs des occupants coutumiers du sol

Prétendre à une réparation en cas des préjudices exige de justifier sa qualité d'agir.

Le domaine de l'environnement n'est pas non plus épargné par ce problème de qualité pour celui qui prétend défendre les droits collectifs garantis. Cette question avait longtemps fait l'objet des débats.

Il eût fallu attendre le code forestier de 2002 pour voir la question de la qualité de la personne censée agir au nom et pour le compte des communautés locales en cas des dommages collectifs en matière d'accès aux ressources naturelles trouver solution. En effet, conformément audit code : *« les associations représentatives des communautés locales et les organisations non gouvernementales nationales agréées et contribuant à la réalisation de la politique en matière environnementale peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution, ou une atteinte, selon les accords et conventions internationaux ratifiés par*

26 S. MANDE M., *Droit de l'environnement*, Lubumbashi, PUL, 2017, p. 257.

27 Le caractère technique de la norme environnementale vient de ce qu'il faut évaluer les dommages qu'une activité peut causer à l'environnement. Et très souvent, dans ce cas, ce sont des chiffres et des graphiques qui ne se lisent qu'à travers des outils et une technologie appropriée dont seuls les initiés peuvent comprendre, décrypter et décoder le langage.

28 CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL, *Problématique de l'exploration et de l'exploitation des ressources pétrolières, minières et forestières dans les Aires protégées en RDC*, Kinshasa, Editions du CES-RDC, 2016, p. 22.

la RDC et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre »²⁹.

En outre, la loi du 31 décembre 2015 relative à l'eau a également préconisé cette solution en cas d'atteinte aux droits collectifs d'accès à l'eau donnant lieu aux dommages. Pour ce texte : « *les associations représentatives des communautés locales œuvrant dans les domaines de la protection de l'environnement, de la gestion des ressources en eau peuvent ester en justice contre toute violation des dispositions ou des atteintes aux accords internationaux, lesquelles causent un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'ils ont pour objet de défendre* »³⁰.

Il conviendrait de faire observer qu'en RD Congo, les associations sans but lucratif, les organisations non gouvernementales et les établissements d'utilité publique sont dotées de la personnalité juridique, conformément à la loi n°004/2001 du 20 juillet 2001³¹. Elles sont, de ce point de vue, des personnes morales de droit privé soumises au régime juridique distinct des règles qui organisent le fonctionnement des personnes morales de droit public telles que les entités territoriales décentralisées dont le régime repose sur la loi n° 08/016 du 07 octobre 2008. Mais cette solution n'est que partielle dans la mesure où la légitimité de ces acteurs est quelquefois aussi discutée et contestée par la population elle-même.

c.2. Légitimité controversée des associations et organisations non gouvernementales nationales pour représenter les communautés locales

L'art. 134 du code forestier ci-haut évoqué a offert une voie de sortie à l'épineuse et récurrente question de la qualité, une des conditions et un préalable en matière de saisine d'une juridiction en droit congolais. Bien que constituant une avancée dans ce domaine, cette solution suscite cependant la question de la légitimité des acteurs sociaux qui défendent les intérêts collectifs des communautés dont ils ne sont non seulement pas membres mais aussi dont ils connaissent mal ou ne connaissent presque pas les réelles difficultés de développement. D'où, une opinion pense qu'il faut un texte (décret) reconnaissant la personnalité juridique aux communautés locales pour conférer cette compétence au gouvernement, auquel cas la personnalité juridique s'obtiendra conformément à la loi du 20 juillet 2001³². Et même alors, cette personnalité sera difficile à obtenir parce que les communautés locales ne sont pas clairement identifiées et n'ont pas non plus fait l'objet de délimitations territoriales les unes avec les autres.

29 Loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier...*op. cit.*, art.134, p. 31.

30 Loi n°15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau, in *J.O. RDC*, 57^{ème} année, n° spécial, Kinshasa, janvier 2016, art.108, p. 34.

31 Loi n°004/2001 du 20 juillet 2001 portant dispositions générales applicables aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique, in *J.O. de la RDC*, Kinshasa, 42^{ème} année, n° spécial du 15 août 2001.

32 G. SAKATA M. TAWAB, *Code forestier et ses mesures d'application. Commentaire pratique*, Bruxelles, Academia-Bruylant, 2010, pp. 5-7.

En attendant la solution pour une autonomisation directe de celles-ci, nous pensons, comme dans toute démocratie moderne, que ceux qui sont censés représenter les autres bénéficient de la légalité, mais aussi d'une large légitimité qui est un facteur important pour des personnes qu'elles représentent. Par conséquent, les personnes devant défendre les intérêts socio-collectifs doivent être élues ou désignées selon les traditions au sein et parmi les membres de la communauté locale. Elles doivent faire l'objet d'un minimum de consensus.

Conclusion

La protection de la biodiversité dans le bassin du Congo en général, et en RD Congo en particulier, est une question extrêmement complexe au regard des crimes qui s'y rapportent et de divers conflits que les activités dans ce secteur génèrent pour les occupants coutumiers du sol. La complexité de cette gestion tient dans la plupart des cas à la nature même de ces crimes ainsi qu'à leurs acteurs. En effet, certains crimes tels que le braconnage, le trafic illicite des produits et sous-produits des espèces biologiques totalement protégées sont perpétrés par des acteurs entretenant des ramifications avec certaines industries étrangères en recourant parfois aux méthodes et techniques cruelles et sophistiquées. Plusieurs facteurs endogènes et exogènes expliquent la recrudescence de ce phénomène parmi lesquels les conflits armés qui ne permettent pas toujours aux États de cette sous-région d'exercer pleinement leur présence sur l'ensemble de leurs territoires.

En RD Congo, l'organisation de la poursuite et la répression des auteurs des crimes contre l'environnement sont autant de problèmes qui mettent en mal l'effectivité et l'efficacité de l'ensemble du dispositif répressif mis en place dans ce secteur. À ce sujet, la prise en charge sur le plan pénal desdits crimes, au regard de leur spécificité et technicité, nécessite des acteurs et structures juridictionnelles appropriés. Elle doit cesser d'être réglée par les juridictions de droit commun dont les animateurs ne sont pas pourvus des connaissances qu'exige ce domaine de par leurs études. Sur ce plan aussi, il convient pour l'État de renforcer et de coordonner sa politique de répression de manière à décourager tous ceux qui se livrent aux activités illégales de la biodiversité et s'assurer par ailleurs de l'exercice des droits coutumiers par les occupants du sol dans les zones où elles s'opèrent. ■