



NOTE D'ANALYSE JURIDIQUE ET LÉGISLATIVE DU PROJET D'ORDONNANCE-LOI PORTANT RÉGIME JURIDIQUE DU MARCHÉ DU CARBONE EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (Août 2026)

Regard critique fondé sur la souveraineté de l'État, les droits des communautés locales et des peuples autochtones pygmées et l'intégrité environnementale

1. Objet et portée de la note

La présente note analyse le projet d'ordonnance-loi portant régime juridique du marché du carbone en République démocratique du Congo, dans une perspective à la fois juridique, législative, environnementale, sociale et institutionnelle.

L'analyse repose sur trois exigences complémentaires : la protection de la souveraineté et des intérêts économiques de l'État congolais ; la garantie effective des droits des communautés locales et des peuples autochtones pygmées, notamment leurs droits fonciers et coutumiers, leur CLIP ainsi que leur droit à un partage équitable des bénéfices ; et enfin la construction d'un marché carbone crédible au regard des exigences d'intégrité environnementale, de transparence et de justice climatique.

Le projet présente plusieurs innovations importantes. Il reconnaît notamment la souveraineté de l'État, institue une autorité de régulation et un registre national carbone, organise les autorisations et transferts internationaux, intègre le CLIP, réglemente le partage des bénéfices, prévoit des mécanismes de plaintes, des recours et un régime de sanctions.

Toutefois, plusieurs dispositions demeurent juridiquement fragiles ou insuffisamment protectrices. Les principales préoccupations concernent la définition de la titularité des droits carbone, l'articulation entre souveraineté étatique et droits coutumiers, l'assiette et la clé de partage des bénéfices, l'effectivité du CLIP, la représentation des communautés dans les organes de gouvernance, la concentration des pouvoirs administratifs, l'accès à la justice et la place excessive accordée à certaines normes substantielles dans les annexes.

Position générale : le principe d'une loi spécifique sur le marché carbone doit être soutenu, mais le texte devrait faire l'objet d'amendements substantiels avant son adoption.

I. APPRÉCIATION GÉNÉRALE DU DISPOSITIF

Une législation carbone nécessaire pour restaurer la maîtrise publique du secteur

L'adoption d'un cadre juridique national spécifique est indispensable pour empêcher que la valeur carbone générée sur le territoire congolais ne soit captée à travers des contrats privés, des standards volontaires ou des registres internationaux fonctionnant sans contrôle effectif de l'État.

Le projet répond partiellement à cet enjeu. Son article 1er vise notamment à réglementer et superviser les activités du marché volontaire, organiser les transferts internationaux, instituer un registre national, garantir l'intégrité environnementale et organiser le partage des bénéfices.

Cette orientation est conforme au pouvoir de l'État congolais de réglementer l'utilisation de ses ressources naturelles. La Constitution consacre par ailleurs le droit à un environnement sain et répartit entre le pouvoir central et les provinces différentes compétences relatives à l'environnement et aux ressources naturelles.

Toutefois, l'affirmation de la souveraineté ne résout pas à elle seule la question de la **titularité patrimoniale des droits carbone**.

II. ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE ET AMENDEMENTS PRIORITAIRES

Article 1er : Objet

Appréciation

L'article 1er est globalement pertinent en ce qu'il confère au texte une portée couvrant la réglementation du marché volontaire, les autorisations, le registre, l'intégrité environnementale et le partage des revenus.

Problème juridique

L'objet de la loi ne vise pas explicitement :

- 1) la définition de la titularité des droits carbone ;
- 2) la protection des droits fonciers et coutumiers ;
- 3) la prévention de l'accaparement des terres et ressources par les projets carbone ;
- 4) la protection de la souveraineté économique de l'État dans la négociation et la commercialisation des actifs carbone.

Amendement proposé

Ajouter parmi les objets de la loi :

« déterminer la nature juridique et les règles de titularité des droits carbone, dans le respect de la souveraineté de l'État, des droits fonciers légalement acquis, des droits coutumiers des communautés locales et des droits collectifs des peuples autochtones pygmées ».

Ajouter également :

« prévenir toute forme d'accaparement des terres, forêts, ressources naturelles ou droits coutumiers sous couvert d'activités d'atténuation ou de commercialisation des résultats carbone ».

Article 2 : Définitions

Problème majeur : absence d'une définition suffisamment claire du droit carbone

L'article 2 définit de nombreuses notions techniques : activité d'atténuation, additionnalité, ITMO, registre, résultat d'atténuation, développeur, CLIP, etc.

Cependant, la notion juridiquement fondamentale de « **droit carbone** » n'est pas suffisamment construite.

Le texte doit éviter de confondre :

- 1) la ressource naturelle ;
- 2) le carbone biologiquement stocké ;
- 3) la séquestration ou réduction d'émissions ;
- 4) le résultat d'atténuation ;
- 5) le crédit carbone ;
- 6) le droit de commercialiser le résultat ;
- 7) le bénéfice économique provenant de cette commercialisation.

Nouvelle définition recommandée

Droit carbone : ensemble des droits patrimoniaux résultant de la capacité juridiquement reconnue de développer, enregistrer, valoriser ou bénéficier d'une activité produisant des réductions, évitements ou absorptions d'émissions de gaz à effet de serre, sans préjudice de la souveraineté de l'État, des droits fonciers, forestiers, coutumiers et des droits collectifs préexistants.

Ajouter :

Titulaire de droits : toute personne physique ou morale, communauté locale, peuple autochtone pygmée, entité publique ou autre sujet de droit dont les droits fonciers, forestiers, coutumiers, d'usage ou de gestion contribuent juridiquement ou matériellement à la réalisation d'une activité d'atténuation.

Cette modification constitue l'une des réformes les plus importantes à apporter au texte.

Article 3 : Champ d'application

Appréciation

L'extension du régime aux activités réalisées sur le territoire national et à certaines activités réalisées hors territoire mais générant des résultats nationaux est pertinente.

Amendement nécessaire

Il faut préciser que le champ d'application couvre expressément :

- 1) les terres coutumières ;
- 2) les concessions forestières des communautés locales ;

- 3) les concessions forestières industrielles ;
- 4) les aires protégées ;
- 5) les concessions agricoles ;
- 6) les projets REDD+ ;
- 7) les tourbières ;
- 8) les mangroves ;
- 9) les projets de restauration ;
- 10) les projets concernant les territoires traditionnellement occupés ou utilisés par les peuples autochtones.

Article 4 : Souveraineté de l'État

Point fort du projet

Le projet affirme que la RDC exerce de manière permanente et exclusive sa souveraineté sur ses ressources naturelles et son patrimoine environnemental et prévoit qu'aucune disposition ne peut porter atteinte aux droits reconnus aux communautés locales et aux peuples autochtones.

Cette disposition doit être conservée.

Risque

Le concept de souveraineté pourrait néanmoins être interprété comme conférant automatiquement à l'État la propriété de toute valeur carbone.

Or : souveraineté réglementaire ≠ propriété foncière ≠ droit coutumier ≠ droit au bénéfice carbone.

Nouvelle rédaction recommandée

« L'exercice de la souveraineté de l'État sur le marché carbone ne peut avoir pour effet d'éteindre, de réduire ou de transférer les droits fonciers, forestiers, coutumiers, culturels ou patrimoniaux reconnus aux communautés locales, aux peuples autochtones pygmées et aux autres titulaires légitimes de droits. »

Cette articulation est d'autant plus importante que le Code forestier reconnaît un régime spécifique des communautés locales et fonde notamment le régime des concessions forestières des communautés locales.

Articles 5 à 11 : Architecture institutionnelle

Le projet organise trois niveaux : le ministère chargé de l'environnement, l'Autorité de Régulation du Marché du Carbone (ARMCA) et le Bureau du Marché du Carbone, auxquels s'ajoutent plusieurs comités consultatifs.

Problème 1 : concentration des pouvoirs

L'ARMCA intervient dans :

- 1) réglementation ;
- 2) autorisation ;

- 3) supervision ;
- 4) registre ;
- 5) validation de certaines méthodologies ;
- 6) contrôle ;
- 7) recommandations ;
- 8) sanctions.

Une telle accumulation peut créer une situation dans laquelle une même institution est à la fois régulateur, opérateur administratif, superviseur et quasiment juge de certaines décisions.

Recommandation

Établir une séparation fonctionnelle entre : **régulation – gestion du registre – contrôle – validation indépendante – règlement des recours.**

Problème 2 : représentation communautaire trop faible

Le projet prévoit notamment un représentant des peuples autochtones pygmées au sein du Comité interministériel et des représentants des peuples autochtones et communautés au Conseil du marché carbone.

Cette reconnaissance constitue une avancée.

Elle reste cependant insuffisante lorsque les décisions portent directement sur des territoires communautaires.

Proposition

Prévoir au minimum :

- 1) un représentant des peuples autochtones pygmées ;
- 2) un représentant distinct des communautés locales ;
- 3) une représentante des femmes autochtones ou rurales ;
- 4) un représentant des organisations nationales de défense de l'environnement et des droits humains.

Ces représentants devraient disposer **du droit de vote** et non d'un statut simplement consultatif.

Articles 12 à 15 : Approches coopératives, principes et CDN

L'article 13 consacre notamment l'intégrité environnementale, la transparence, la contribution au développement durable, la protection des droits des peuples autochtones et communautés, le partage équitable des bénéfices, la non-régression des garanties et l'indépendance des activités de validation et vérification.

Cette disposition doit être conservée et renforcée.

Ajout recommandé

Insérer parmi les principes :

- 1) principe de prévention ;

- 2) principe de précaution ;
- 3) principe pollueur-payeur ;
- 4) principe d'équité intergénérationnelle ;
- 5) principe de non-déplacement involontaire ;
- 6) principe de reconnaissance des droits coutumiers ;
- 7) principe d'accès à l'information ;
- 8) principe d'accès effectif au recours.

La loi congolaise relative à la protection de l'environnement constitue déjà le cadre général de protection environnementale et prévoit notamment les instruments d'évaluation environnementale et sociale.

Articles 16 à 23 : Développeurs, éligibilité, méthodologies et cycle de projet

Article 16 : Qualité de développeur

Il faut éviter qu'une reconnaissance comme « développeur » soit interprétée comme conférant un droit foncier ou un droit exclusif sur les ressources.

Clause recommandée

« La reconnaissance ou l'autorisation d'un développeur d'activité carbone ne constitue ni un titre foncier, ni une concession forestière, ni un transfert de droits coutumiers, ni un droit réel sur les terres, forêts ou ressources concernées. »

Articles 17-18 : Éligibilité et méthodologies

Le projet prévoit des listes blanche et rouge et organise la reconnaissance des méthodologies.

Cette approche est intéressante.

Cependant, une méthodologie scientifiquement reconnue ne doit pas pouvoir rendre juridiquement admissible un projet qui viole les droits humains ou fonciers.

Amendement

« L'éligibilité méthodologique ne préjuge pas de la conformité foncière, sociale, environnementale et relative aux droits humains de l'activité. »

Article 19 : Cycle des activités carbone

Le cycle prévoit une succession d'étapes allant de l'examen d'éligibilité jusqu'à la clôture du projet. Les annexes VII et VIII détaillent notamment le cycle, le registre et les conditions d'émission.

Préoccupation

Le **CLIP doit intervenir suffisamment tôt**, avant que l'investissement du développeur ne crée une pression économique et politique sur la décision communautaire.

Il ne doit jamais intervenir après qu'un projet a atteint un niveau tel que son abandon devienne politiquement ou financièrement impossible.

Proposition

Faire de la preuve du processus préalable de CLIP une condition de franchissement de l'étape de conception détaillée lorsque des terres ou ressources communautaires sont concernées.

Articles 20-23 : Comptes, conception et validation

Le Document de conception doit intégrer les garanties environnementales, le CLIP, les critères de développement durable et le partage des bénéfices.

Recommandation

Ajouter obligatoirement au dossier :

- 1) cartographie participative ;
- 2) identification de tous les titulaires de droits ;
- 3) procès-verbal du CLIP ;
- 4) accord de partage des bénéfices ;
- 5) analyse des conflits fonciers ;
- 6) mécanisme de plaintes ;
- 7) plan spécifique de participation des femmes ;
- 8) évaluation des impacts sur les moyens de subsistance.

Articles 24 à 30 : Autorisations et transferts

Ces dispositions organisent la Lettre d'Autorisation, sa délivrance, sa durée, l'émission des résultats, le premier transfert, la suspension et les ajustements correspondants.

Préoccupation majeure : protection de la CDN

Les transferts internationaux ne doivent jamais compromettre les engagements climatiques futurs de la RDC.

Disposition à ajouter

« Aucune autorisation de transfert international ne peut être accordée lorsque le transfert compromet de manière raisonnablement prévisible la réalisation de la Contribution Déterminée au niveau National de la République démocratique du Congo ou entraîne pour l'État un coût futur disproportionné de conformité climatique. »

L'État ne devrait pas céder aujourd'hui à faible valeur des réductions qu'il pourrait être obligé demain de reconstituer ou d'acquérir à un prix supérieur.

Articles 31 à 35 : Réserve tampon et Registre Lumière

Appréciation très positive

La création d'une Réserve Tampon Nationale et surtout d'un registre national souverain constitue l'une des meilleures parties du texte.

Le Registre Lumière est conçu pour enregistrer les activités, résultats, transferts, acquisitions, retraits et annulations. Le dispositif recherche également l'interopérabilité avec les registres internationaux.

Recommandation

Faire du Registre Lumière un véritable **registre public de transparence carbone**.

Pour chaque projet, devraient être accessibles :

- 1) développeur ;
- 2) bénéficiaire effectif ;
- 3) localisation ;
- 4) superficie ;
- 5) populations concernées ;
- 6) type de droit foncier ;
- 7) document CLIP ;
- 8) crédits émis ;
- 9) crédits transférés ;
- 10) prix ;
- 11) acheteur ;
- 12) prélèvements publics ;
- 13) sommes communautaires ;
- 14) audits ;
- 15) plaintes et décisions.

Les données personnelles sensibles pourraient naturellement être protégées.

Articles 36 à 38 : Marché volontaire

La reconnaissance nationale préalable des projets du marché volontaire est pertinente. Les annexes distinguent les projets ne nécessitant pas d'ajustement correspondant et ceux qui le nécessitent.

Clause essentielle à ajouter

« L'application d'un standard, d'une méthodologie ou d'un registre volontaire privé ne peut avoir pour effet de réduire les garanties résultant de la Constitution, de la présente ordonnance-loi et des lois congolaises relatives aux droits fonciers, à l'environnement, aux forêts et aux peuples autochtones pygmées. »

Le standard privé doit être subsidiaire au droit national et non l'inverse.

Article 39 : Garanties environnementales et sociales et CLIP

Il s'agit d'une disposition centrale du texte.

Le projet exige le CLIP lorsque l'activité est susceptible d'affecter directement ou indirectement les terres, territoires, ressources naturelles, savoirs traditionnels ou pratiques culturelles des peuples autochtones pygmées ou communautés locales. Il exige également un consentement sans intimidation, préalable, éclairé et obtenu par l'intermédiaire d'institutions représentatives légitimes.

Cette disposition converge avec la loi n°22/030 qui reconnaît le CLIP comme droit collectif des peuples autochtones pygmées.

Amendement 1 : Sanction de la violation

Il faut dépasser l'obligation procédurale.

Proposition

« Tout contrat, autorisation, transfert ou opération portant sur une activité affectant les terres, territoires ou ressources des communautés locales ou peuples autochtones pygmées conclu en violation du CLIP est nul ou annulable à la demande des titulaires de droits concernés. »

Amendement 2 : Consentement continu

Le CLIP ne doit pas être considéré comme une signature unique donnée pour plusieurs décennies.

Il doit être renouvelé en cas de :

- 1) extension géographique ;
- 2) changement substantiel de projet ;
- 3) modification importante du partage des bénéfices ;
- 4) changement de développeur ;
- 5) transfert de contrôle ;
- 6) nouvelle restriction importante des droits d'usage.

Amendement 3 : Accompagnement indépendant

Les communautés doivent avoir le droit de se faire assister par :

- 1) leurs organisations représentatives ;
- 2) des organisations de la société civile ;
- 3) des conseils juridiques ;
- 4) des experts indépendants,

sans que le choix de ces personnes soit imposé par le développeur.

Article 39 : Mécanisme de griefs (plainte et recours)

Le projet exige un mécanisme indépendant, accessible, culturellement approprié et sensible au genre.

Cette formulation est positive.

Insuffisance

L'indépendance n'est pas institutionnellement définie.

Nouvelle disposition proposée

« Le développeur ne peut assurer seul l'instruction et la décision définitive d'une plainte relative à ses propres actes ou omissions. »

Ajouter : « Le recours au mécanisme de gestion des plaintes n'est pas une condition préalable à la saisine des juridictions et ne vaut jamais renonciation au droit à un recours administratif ou judiciaire. »

Article 40 : Partage des bénéfices

Une disposition essentielle mais à restructurer

Le projet pose le principe du partage et prévoit que l'accord identifie les bénéficiaires, l'assiette, les dépenses déductibles, les pourcentages, les mécanismes de paiement et de règlement des différends.

L'intention est excellente.

Problème de fond

La structure proposée tend à considérer le développeur et l'État comme les acteurs centraux, les communautés recevant une portion déterminée de la redistribution.

Cette conception devrait être renversée lorsqu'une activité dépend directement des terres, forêts ou ressources communautaires.

Les communautés ne sont pas uniquement des **bénéficiaires sociaux**.

Elles peuvent être :

- 1) titulaires de droits ;
- 2) propriétaires ou détenteurs coutumiers ;
- 3) gestionnaires ;
- 4) contributeurs à la permanence ;
- 5) supporteurs du coût d'opportunité ;
- 6) producteurs d'un service environnemental.

Principe proposé

Le partage doit être fondé sur la contribution et les droits, et non seulement sur une redistribution discrétionnaire.

Pages 53-55 : Clés de répartition

Le projet prévoit plusieurs catégories et clés, incluant notamment des parts pour l'État, les provinces, les ETD, les communautés, l'ARMCA, le FIPE, l'ICCN, la recherche scientifique et d'autres programmes ou fonds publics.

Trois problèmes apparaissent

1. Multiplication des prélèvements institutionnels

La multiplication de bénéficiaires administratifs peut créer :

- 1) dilution des revenus ;
- 2) bureaucratie ;
- 3) conflits institutionnels ;
- 4) opacité ;
- 5) coûts de transaction.

2. Communautés présentées comme un bénéficiaire parmi d'autres

Dans certains projets, leur rôle devrait juridiquement être supérieur à celui d'un simple bénéficiaire d'une quotité publique.

3. Risque sur l'assiette

Si des frais très larges sont déduits avant distribution, la part communautaire peut devenir artificiellement faible.

Amendement prioritaire

« La part minimale due aux communautés locales et peuples autochtones pygmées est calculée sur le revenu brut effectivement encaissé ou sur une assiette légale protégée dont les charges déductibles sont limitativement déterminées par voie réglementaire. »

Les paiements communautaires devraient, comme le prévoit déjà le projet, être traçables et soumis à audit indépendant.

Proposition alternative de structure du partage

Le législateur devrait distinguer quatre éléments :

A. Part des titulaires locaux des droits

Communautés locales, peuples autochtones pygmées ou autres titulaires des droits fonciers ou forestiers.

B. Rémunération du développeur

Couvrant investissement, risque, expertise et marge raisonnable.

C. Revenus publics

État central, province et ETD.

D. Fonds publics spécialisés

Leur financement devrait être rationalisé plutôt que d'accumuler une multitude de ponctions directes par transaction.

Articles 41 à 44 : Information et transparence

Ces articles constituent une base solide : rapports Article 6, informations annuelles, rapport biennal de transparence et publication sur le registre.

Amendement

Inscrire explicitement la **transparence contractuelle et financière**.

Doivent être publiés sous réserve des secrets juridiquement justifiés :

- 1) contrats carbone ;
- 2) prix réel de vente ;
- 3) volume ;
- 4) commissions ;
- 5) acheteurs ;

- 6) bénéficiaires effectifs ;
- 7) coûts déductibles ;
- 8) revenus de l'État ;
- 9) revenus de la province ;
- 10) revenus des ETD ;
- 11) revenus des communautés.

Une clause de confidentialité commerciale ne devrait jamais pouvoir couvrir le montant global d'une transaction ni la part des bénéficiaires publics ou communautaires.

Articles 45 à 55 : Prix du carbone et gouvernance financière

Le projet confère au ministre chargé de l'environnement un rôle central dans la fixation du prix pour certaines catégories d'activités.

Objectif légitime

Empêcher la vente à vil prix du carbone congolais.

Risque institutionnel

Une fixation administrative transaction par transaction peut générer :

- 1) lenteur ;
- 2) pouvoir discrétionnaire ;
- 3) incertitude pour les investisseurs ;
- 4) asymétrie d'information ;
- 5) risques de corruption ou de favoritisme.

Modèle alternatif

Établir : **un prix plancher réglementaire + un indice de référence + possibilité d'intervention exceptionnelle de l'État.**

Le prix plancher pourrait prendre en considération :

- 1) marché international ;
- 2) type de crédit ;
- 3) intégrité environnementale ;
- 4) biodiversité ;
- 5) co-bénéfices sociaux ;
- 6) permanence ;
- 7) coût de conformité futur pour la RDC.

Article 51 : Éléments d'appréciation du prix

Le projet prend heureusement en considération les impacts économiques et sociaux et les populations autochtones et communautés locales.

Cette disposition devrait être maintenue.

Ajouter néanmoins : « la valeur de la biodiversité, le coût d'opportunité assumé par les titulaires coutumiers et la contribution historique des populations locales à la conservation de l'écosystème ».

Articles 56 et 57 : Gouvernance du marché et redevances

Préoccupation

Les redevances doivent être articulées avec le droit fiscal et financier existant.

Une réglementation carbone ne doit pas créer un système de prélèvements extrabudgétaires échappant aux principes de gestion des finances publiques.

Recommandation

Prévoir :

- 1) comptes dédiés et auditables ;
- 2) traçabilité ;
- 3) publication annuelle ;
- 4) contrôle parlementaire ;
- 5) contrôle des institutions supérieures de contrôle ;
- 6) absence de prélèvements sans base légale.

Articles 58 à 60 : Recours

Le projet reconnaît un recours gracieux auprès de l'ARMCA, puis un recours hiérarchique et un recours juridictionnel.

Insuffisance majeure

La formulation est surtout construite autour du développeur, des entités indépendantes et parties participantes.

Amendement fondamental

Ajouter expressément : « Toute communauté locale, tout peuple autochtone pygmée, toute personne affectée ou organisation légalement constituée justifiant d'un intérêt environnemental, social ou relatif aux droits humains peut contester toute autorisation, décision ou opération susceptible de porter atteinte aux droits ou à l'environnement. »

Il faut donc consacrer juridiquement **l'intérêt à agir collectif environnemental et communautaire**.

Articles 61 et 62 : Infractions et sanctions

Le projet réprime notamment double émission, double transfert, falsification de données, destruction ou modification du registre et certaines formes de corruption.

Le principe est pertinent.

Infractions spécifiques à ajouter

Doivent également être sanctionnés :

- 1) falsification du CLIP ;
- 2) intimidation ou corruption des représentants communautaires ;
- 3) dissimulation frauduleuse d'un bénéficiaire effectif ;
- 4) détournement des bénéfices communautaires ;
- 5) sous-déclaration frauduleuse du prix de vente ;
- 6) dissimulation d'une transaction secondaire ;
- 7) manipulation volontaire de données environnementales ;
- 8) obstruction au mécanisme de plaintes ;
- 9) représailles contre un plaignant ou lanceur d'alerte ;
- 10) fausse déclaration concernant les droits fonciers.

Articles 63 à 66 : Dispositions transitoires et finales

Le projet prévoit que les autorisations antérieures demeurent valables mais impose aux opérateurs existants de se mettre en conformité.

Cette transition est nécessaire.

Amendement essentiel

Prévoir un **audit juridique obligatoire des projets carbone existants**, notamment concernant :

- 1) légalité du titre ;
- 2) CLIP ;
- 3) droits fonciers ;
- 4) partage des bénéfices ;
- 5) contrats ;
- 6) crédits déjà émis ;
- 7) transferts ;
- 8) prix ;
- 9) respect des obligations fiscales ;
- 10) absence de double comptage.

Les droits déjà accordés en violation de normes impératives ne devraient pas bénéficier automatiquement d'une protection au titre des droits acquis.

III. ANALYSE DES ANNEXES (sans considération si ces derniers sont pertinents dans une loi).

Annexe IV : Liste blanche et liste rouge

La liste rouge prévoit notamment l'inéligibilité de certaines activités contraires au droit national ou portant atteinte aux droits des peuples autochtones ou communautés sans CLIP.

Cette innovation mérite d'être maintenue.

Ajouter à la liste rouge

- 1) déplacement involontaire non consenti ;
- 2) conversion de forêts naturelles ;
- 3) plantation industrielle ayant pour effet la destruction d'un écosystème naturel ;

- 4) activité située sur un territoire faisant l'objet d'un conflit foncier substantiel non résolu ;
- 5) activité entraînant une restriction disproportionnée des usages coutumiers ;
- 6) activité portant atteinte aux sites sacrés ou au patrimoine culturel.

Annexe VII : Cycle de développement des activités

L'annexe organise douze étapes allant de la conception à la fermeture du projet.

Recommandation légistique

Les garanties fondamentales concernant :

- 1) CLIP ;
- 2) droits fonciers ;
- 3) autorisation ;
- 4) partage des bénéfices ;
- 5) recours,

doivent être inscrites directement dans le corps de la loi.

Une annexe technique peut préciser **comment** exercer un droit ; elle ne devrait pas déterminer seule **si** ce droit existe.

Annexe VIII : Registre et émission

Cette annexe apporte des garanties techniques utiles de traçabilité, émission, transfert, écriture miroir et audit.

Elle devrait être complétée par l'obligation de tracer également :

- 1) prix des transactions ;
- 2) versements communautaires ;
- 3) bénéficiaires effectifs ;
- 4) commissions des intermédiaires.

Annexe IX : Validateurs et vérificateurs indépendants

L'annexe prévoit des conditions d'accréditation, une revue annuelle et des règles relatives aux conflits d'intérêts.

Risque

L'indépendance du contrôle ne doit pas seulement être déclarée.

Lorsque le développeur choisit et rémunère directement son validateur, un risque de dépendance économique existe.

Proposition

Mettre en place :

- 1) sélection dans une liste accréditée ;
- 2) rotation périodique ;

- 3) déclaration publique des conflits d'intérêts ;
- 4) contrôle aléatoire par l'ARMCA ;
- 5) possibilité pour les communautés de contester l'indépendance du validateur.

Annexes X et XI : Autorisation, redevances et partage des revenus

Les annexes X et XI précisent respectivement les exigences d'autorisation et le barème des redevances et revenus. L'annexe XI prévoit notamment une consultation publique avant adoption du barème.

Problème légistique

Les paramètres essentiels du partage des bénéfices sont trop importants pour être facilement modifiables par un acte réglementaire.

Les **principes et minima communautaires** doivent être garantis dans la loi elle-même.

IV. TROIS RISQUES STRUCTURELS À ÉVITER

1. L'accaparement privé du carbone congolais

Il faut éviter que des entreprises puissent obtenir :

- 1) exclusivité territoriale excessive ;
- 2) contrats de plusieurs décennies ;
- 3) droits sur tous les crédits futurs ;
- 4) clauses empêchant les communautés de développer d'autres activités ;
- 5) droit de cession sans consentement ;
- 6) prix opaques.

Tout contrat carbone devrait comporter des clauses obligatoires et être inscrit au registre.

2. L'accaparement administratif des droits communautaires

Le renforcement de la souveraineté étatique ne doit pas avoir pour conséquence paradoxale la disparition des droits locaux.

L'État est **régulateur et garant de l'intérêt général**.

Il ne doit pas être considéré automatiquement comme propriétaire économique exclusif de toute réduction d'émission générée sur un territoire coutumier.

La loi n°22/030 protège spécifiquement les droits collectifs des peuples autochtones pygmées et reconnaît le CLIP.

3. La financiarisation sans protection du territoire

Le crédit carbone est un actif financier ; mais derrière cet actif se trouvent souvent : **une forêt + une terre + une communauté + des restrictions d'usage + des droits coutumiers**.

Une législation carbone ne peut donc être construite exclusivement comme un droit financier ou climatique.

Elle doit également être une législation :

- 1) foncière ;
- 2) forestière ;
- 3) environnementale ;
- 4) sociale ;
- 5) relative aux droits humains.

V. DIX AMENDEMENTS NON NÉGOCIABLES

Priorité	Amendement
1	Définir juridiquement le droit carbone et ses titulaires
2	Distinguer souveraineté de l'État et droits patrimoniaux locaux
3	Reconnaître expressément les droits fonciers et coutumiers préexistants
4	Faire du CLIP une condition de validité des projets affectant les droits communautaires
5	Garantir une part communautaire calculée sur une assiette protégée
6	Rendre les contrats, prix et flux financiers substantiellement transparents
7	Garantir un mécanisme de plaintes indépendant et l'accès direct au juge
8	Donner expressément qualité pour agir aux communautés, PAP et organisations représentatives
9	Séparer régulation, validation, contrôle et recours
10	Interdire qu'une autorisation carbone produise les effets d'un titre foncier ou entraîne extinction des droits coutumiers

VI. PROPOSITIONS DE NOUVEAUX ARTICLES À INTRODUIRE

Article nouveau : Droits fonciers et coutumiers

Les activités d'atténuation sont réalisées dans le respect des droits fonciers, forestiers, coutumiers, culturels et d'usage légalement reconnus aux communautés locales et aux peuples autochtones pygmées.

Aucune autorisation, inscription au Registre National Carbone ou transaction portant sur des résultats d'atténuation ne peut avoir pour effet d'éteindre, transférer, limiter ou grever ces droits en dehors des conditions prévues par la Constitution et les lois de la République.

Toute restriction substantielle des usages ou moyens de subsistance est subordonnée au Consentement Libre, Préalable et Éclairé des titulaires concernés et à une compensation juste et préalable.

Article nouveau : Absence d'effet foncier du titre carbone

L'autorisation d'une activité d'atténuation, la détention de résultats d'atténuation ou de crédits carbone ainsi que tout contrat relatif au carbone ne constituent ni un titre foncier ni un titre forestier et ne confèrent aucun droit de propriété ou d'occupation sur les terres concernées.

Cette disposition empêcherait que des contrats carbone deviennent progressivement des concessions foncières de fait.

Article nouveau : Contrats carbone

Tout contrat relatif au développement, à la cession ou à la commercialisation de résultats d'atténuation concernant le territoire de la République démocratique du Congo est établi par écrit et inscrit au Registre National Carbone.

Lorsque le contrat affecte directement les terres, territoires ou ressources des communautés locales ou peuples autochtones pygmées, il ne peut entrer en vigueur qu'après obtention du CLIP et approbation d'un accord de partage des bénéfices.

Sont nulles les clauses ayant pour objet ou pour effet :

- 1) de transférer des droits fonciers sans respecter la législation foncière ;
- 2) d'éteindre les droits coutumiers ;
- 3) de renoncer par anticipation au droit de recours ;
- 4) de dissimuler le prix réel des résultats d'atténuation ;
- 5) d'imposer une exclusivité territoriale disproportionnée ;
- 6) de transférer le projet ou son contrôle sans respect des conditions de la présente ordonnance-loi.

Article nouveau : Transparence financière

Tout développeur publie annuellement, pour chaque activité, le volume de résultats générés, le volume vendu, le prix moyen de vente, les revenus bruts encaissés, les dépenses déductibles autorisées, les prélèvements publics ainsi que les montants versés aux titulaires de droits et bénéficiaires du partage.

Ces informations sont enregistrées dans le Registre National Carbone et accessibles au public, sous réserve de la protection des données personnelles et des secrets commerciaux dont la confidentialité est légalement justifiée.

Article nouveau : Protection de la part communautaire

La part due aux communautés locales et aux peuples autochtones pygmées constitue une créance protégée.

Elle est calculée sur le revenu brut ou sur une assiette déterminée par la loi dont les déductions sont limitativement énumérées.

Elle ne peut faire l'objet de compensation avec une dette du développeur ni être réduite par des frais généraux, commissions intragroupe, intérêts ou dépenses non directement et raisonnablement nécessaires à l'activité.

Article nouveau : Non-régression

Aucun acte réglementaire, contrat, standard volontaire, méthodologie, décision administrative ou accord privé ne peut avoir pour effet de réduire les garanties environnementales, sociales, foncières, culturelles et relatives aux droits humains prévues par la Constitution, les lois de la République et la présente ordonnance-loi.

VII. APPRÉCIATION LÉGISLATIVE

Au-delà du fond, plusieurs améliorations de technique législative sont nécessaires.

Premièrement, le texte est parfois **sur-technique pour une norme de rang législatif**. Certaines dispositions concernant les registres, méthodologies, formulaires, standards et processus d'émission devraient relever des textes réglementaires.

Deuxièmement, à l'inverse, certaines normes fondamentales sont placées dans les annexes alors qu'elles devraient figurer dans le corps même de la loi : droits communautaires, garanties essentielles, conditions substantielles d'autorisation ou principes de partage.

Troisièmement, l'usage important de sigles ARMCA, CMO, CMC, CM-TAC, MID, MADD, MAP, ITMO, OIMP, etc. rend le texte difficilement accessible aux communautés directement concernées. Les annexes I recensent d'ailleurs un volume important d'abréviations.

Or une loi destinée à protéger le CLIP devrait elle-même être **intelligible et accessible**.

Quatrièmement, plusieurs compétences devraient être formulées de manière plus précise afin d'éviter les chevauchements entre le ministère, l'ARMCA, le CMO et les comités.

Cinquièmement, le régime juridique devrait distinguer plus clairement : **autorisation administrative – droit carbone – titre foncier – résultat d'atténuation – crédit carbone – propriété du crédit – droit de transfert international**.

VIII. POSITION FINALE

Le projet d'ordonnance-loi constitue une **opportunité historique pour la République démocratique du Congo** de reprendre la maîtrise juridique, économique et environnementale de son carbone.

Plusieurs innovations doivent être soutenues : affirmation de la souveraineté nationale, Registre Lumière, contrôle du premier transfert, mécanismes d'ajustements correspondants, CLIP, garanties environnementales et sociales, principe de partage des bénéfices, audit et sanctions.

Cependant, le texte demeure encore construit principalement comme **une législation de régulation d'un marché**, alors que le carbone forestier congolais met en jeu des questions beaucoup plus fondamentales : **Qui détient les droits ? Qui supporte les restrictions ? Qui produit la valeur environnementale ? Qui décide ? Qui reçoit le revenu ? Qui peut contester une décision ?**

Une législation carbone juste ne peut répondre à la question « qui peut vendre le carbone ? » sans répondre auparavant à la question : « **Sur quels territoires et grâce aux droits, ressources et efforts de qui ce carbone existe-t-il ?** »

La réforme devrait donc reposer sur trois piliers indissociables :

1. SOUVERAINETÉ

L'État doit conserver la maîtrise de la comptabilité carbone nationale, de la CDN, du registre, de l'autorisation des transferts et de la régulation économique.

2. DROITS

Les communautés locales et peuples autochtones pygmées doivent être reconnus comme **titulaires de droits**, et pas seulement comme « bénéficiaires » ou « parties prenantes ».

3. INTÉGRITÉ

Aucun crédit carbone congolais ne devrait être considéré comme intègre s'il résulte d'un projet qui viole les droits fonciers, contourne le CLIP, dissimule ses flux financiers ou ne garantit pas un partage équitable des bénéfices.

En conséquence, l'adoption du projet dans sa version actuelle n'est pas recommandée sans amendements substantiels portant prioritairement sur la titularité du droit carbone, les droits coutumiers, le CLIP, le partage des bénéfices, la transparence contractuelle et financière, l'indépendance des recours et la gouvernance institutionnelle.

L'objectif ne doit pas seulement être de faire de la RDC un grand fournisseur de crédits carbone. Il doit être de construire un **carbone congolais juridiquement sûr, socialement juste, environnementalement intègre et économiquement avantageux pour l'État et les populations dont les territoires assurent la permanence des écosystèmes concernés**. Ainsi donc, un alignement clair avec la vision de la nouvelle Politique Forestière Nationale sera établi.