La nouvelle loi sur le marché du carbone en RDC : 6 risques pour l'intégrité et les droits des communautés et comment les prévenir

Date: Novembre 2026

RÉSUMÉ

Cette note d'orientation rédigée par APEM, BVGRN, CODE, CORAP, DGPA, DYJEDD, Génération Verte, IGED, IRI, OCEAN, PABO, PIDP Shirika la Bambuti, REPALEF, Réseau EDH, REGIR, GTCRR, RFUK, SDSG analyse l'Ordonnance-loi n°26/016 sur le marché du carbone, prise par le gouvernement de la RDC le 7 septembre 2026. Elle constate que, bien qu'elle contienne certaines dispositions fortes, des questions non résolues concernant les droits liés au carbone, le partage des bénéfices et d'autres aspects risquent de marginaliser davantage les communautés forestières et de dissuader les investissements responsables dans la protection des forêts de la RDC. Elle appelle donc à une révision en profondeur du texte, qui a été adopté sans véritable consultation de la société civile ni des autres acteurs clés. L'enjeu est de garantir la reconnaissance des droits des communautés, de leur permettre de tirer des bénéfices tangibles des projets liés au carbone – si et seulement si elles choisissent d'y participer – tout en assurant une protection efficace des forêts.



Introduction

Le marché volontaire du carbone (VCM, selon le sigle anglais) a fait l'objet de nombreuses critiques en raison des inquiétudes persistantes quant à l'efficacité des compensations liées aux forêts et aux terres en tant qu'outils d'atténuation du changement climatique, ainsi que des impacts négatifs signalés sur les peuples autochtones et d'autres populations dépendantes de la forêt.[1]

Malgré cela, le marché s'apprête à connaître un essor : les retraits de crédits carbone en 2025 ont atteint des niveaux records, tandis que la demande et les tendances du secteur ont conduit certains analystes à prévoir un marché évalué à 20 milliards de dollars d'ici 2030, voire à plusieurs centaines de milliards d'ici 2050.[2] De nouvelles normes « d'intégrité » prennent forme au sein du VCM et la finalisation des règles relatives à l'article 6 de l'Accord de Paris est devenue un facteur clé de l'intérêt des gouvernements pour le commerce des crédits et l'élaboration de nouveaux cadres réglementaires à travers le Sud global.[3] Il en a résulté une intensification de l'activité sur le marché notamment une vague d'accords bilatéraux opaques, conclus au titre de l'article 6.2 relatif aux résultats de réduction des émissions transférés à l'échelle internationale (ITMO). Ces accords devraient se multiplier dans les années à venir, malgré un contrôle limité des projets carbone et des normes internationales qui restent insuffisantes pour faire face aux risques climatiques, sociaux et liés aux droits humains.

Les financements destinés à la protection des forêts ne cessent de gagner en importance. Mettre ces fonds entre les mains des peuples autochtones et des communautés locales, tout en soutenant leurs droits fonciers légaux et leur souveraineté territoriale, constitue le modèle le plus efficace et le plus juste pour la protection des forêts.[4] Les projets liés au carbone forestier affirment qu'ils contribuent effectivement à l'autonomisation de ces communautés et qu'ils apportent des financements innovants pour soutenir la gestion responsable de leurs terres. Cela peut être vrai pour certains projets, mais le secteur des marchés du carbone dans son ensemble fonctionne avec peu de transparence, alors que ce sont les acteurs du secteur qui ont, dans une très large mesure, façonné la réglementation en vigueur, tant sur les marchés volontaires que sur les marchés réglementés. La société civile, ainsi que les communautés dont les terres et les ressources

[1] Par exemple, Counsell, S. (2023) "Blood Carbon: how a carbon offset scheme makes millions from Indigenous land in Northern Kenya". Survival International. https://www.survivalinternational.org/articles/carbon-offset-scheme-makes-millions-from-Indigenous-land-Northern-Kenya.

[2] Turner, G. et al. (2026) "Carbon Credits Come of Age in 2025". MSCI. https://www.msci.com/research-and-insights/blog-post/carbon-credits-come-of-age-in-2025.

[3] Jarvis, B. et al. (2025) "Nature, People, and Carbon Markets: Why Article 6 Should Sideline the Trade in Nature-Based Credits." Sustainable Development Strategies Group & Rainforest Foundation UK. https://static1.squarespace.com/static/5bb24d3c9b8fe8421e87bbb6/t/6917abd27536866517484229/1763158994705/Nature+People+and+Carbon+Markets+%5BFinal%5D.pdf.

[4] Rainforest Foundation US (2024) "Scientific Evidence Points to Indigenous Peoples' Forest Management as Key to Climate Change Mitigation." https://rainforestfoundation.org/scientific-evidence-points-to-indigenous-peoples-forest-management-as-key-to-climate-change-mitigation/.

sont utilisées ou accaparées pour générer des crédits, n'ont été que très peu impliquées dans la création de ce système.[5]

La République démocratique du Congo (RDC) s'est récemment présentée comme un « pays solution » aux crises mondiales de la biodiversité et du climat. Le gouvernement souhaite que le pays devienne un laboratoire pour la mise en œuvre de mesures d'adaptation au changement climatique et d'atténuation de ses effets. Dans ce contexte, la RDC a entrepris un certain nombre de réformes politiques concernant l'exploitation minière, les droits des Peuples Autochtones Pygmées (PAP), la gestion forestière et les marchés du carbone.

Le gouvernement a adopté l'Ordonnance-loi n°26/016 du 07 septembre 2026 portant régime juridique du marché du carbone en RDC, prise par le Président de la République en vertu de la loi d'habilitation n°26/030 du 27 juillet 2026 et publiée au Journal officiel du 14 septembre 2026. Le texte est entré en vigueur dès sa promulgation, sans débat parlementaire préalable, comme le permet la procédure d'habilitation. De plus, selon la société civile, la concertation nationale n'a pas été suffisante. L'Ordonnance-loi a été ratifiée le 22 Octobre, 2026 par le Parlement suivant la procédure prévue par l'article 129 de la Constitution).

Le nouveau cadre reprend plusieurs innovations réclamées de longue date par des organisations environnementales, congolaises et internationales :

- Un registre national souverain (« Registre Lumière », TITRE III, Chapitre 1),
- Un consentement libre, préalable et éclairé (CLIP) (articles 12 et 39) des communautés renforcé et assorti d'un droit de retrait d'autorisation d'une concession carbone,
- L'assistance juridique et technique indépendante pour les communautés pendant le déroulement des processus CLIP (Article 39),
- Un principe de non-régression des garanties environnementales et sociales élevé au rang de principe impératif d'interprétation (Article 12).

Toutefois, après analyse, des lacunes majeures subsistent dans la version adoptée du texte. Elles sont suffisamment graves pour compromettre l'intégrité des marchés du carbone dans le pays et contribuer à de nouvelles violations des droits des communautés forestières et des PAP. Cette note d'information met l'accent sur quelques-uns de ces enjeux cruciaux et invite tous les acteurs de la chaîne de valeur du carbone à se joindre à nos appels en faveur des révisions suivantes de l'Ordonnance-loi :

1) **La définition des droits carbone** : L'absence de toute définition juridique des « droits carbone », et de leur propriété, laisse en suspens la question du lien entre souveraineté étatique, droits fonciers, droits coutumiers et droits carbone ;

[5] Mulder, I. (2025) "UN carbon market drops the ball on permanence." Carbon Market Watch https://carbonmarketwatch.org/2025/10/15/un-carbon-market-drops-the-ball-on-permanence/.

2) **Le partage des bénéfices** : Un plancher légal de partage des bénéfices insuffisant — seulement 20% des revenus nets (bénéfices) en faveur des communautés locales et des PAP ;
3) **Risque de restriction du CLIP** : et de criminalisation des activités de subsistances des PAP. Si le Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP) est abordé comme un acte ponctuel (« signature de contrat »), il ne protège pas les PAP contre la dérive du projet dans le temps et crée un risque non-négligeable que la mise en œuvre des projets carbones criminalise les pratiques traditionnelles d'autosubsistance des PAP.
4) **Les droits de recours** : Le manque de reconnaissance explicite du droit des communautés forestières et PAP de faire appel des décisions et les délais très courts pour les recours administratifs et juridictionnels ;
5) **Le registre du carbone** : La transparence du Registre Lumière est limitée aux actes administratifs (autorisations, sanctions, règlements), sans obligation de publier, projet par projet, le bénéficiaire effectif, le type de droit foncier concerné, le document de CLIP, l'accord/plan de partage des bénéfices, ni le prix réel des crédits carbone vendus ou l'achetés.
6) **Les projets carbone existants** : L'absence d'audit juridique obligatoire des projets carbone déjà approuvés, qui demeurent simplement valides sous réserve de la mise à jour de leurs documents de conformité dans un délai de six mois.

La définition des droits carbone

Les marchés internationaux du carbone et les standards carbone ont eu du mal à élaborer des politiques cohérentes pour répondre à une question fondamentale : à qui appartiennent les droits liés au carbone sur les terres communales, coutumières et autochtones ?

Cette lacune dans le cadre législatif régissant les marchés du carbone dans différentes juridictions a donné lieu à une multiplication de cas où des projets de crédits carbone fondés sur la nature ont entraîné des déplacements économiques, voire des expulsions forcées et des actes de violence à l'encontre de communautés rurales et de peuples autochtones.[6] Au cœur de bon nombre de ces affaires se trouvent des promoteurs de projets, qui revendiquent des droits non seulement sur le carbone, mais aussi sur l'actif naturel sous-jacent. Même dans les cas où aucune violation flagrante des droits n'a été commise, des communautés ont été dépouillées de leurs droits de propriété sur le carbone par des « cow-boys du carbone » sans scrupules, avec l'approbation tacite des autorités gouvernementales et des organismes internationaux établissant les standards carbone. L'Ordonnance-loi de 2026 sur le marché carbone de la RDC offrait une occasion

[6] Jodoin, S. & Robinson, B. E. (2024) "The Carbon Rights of Indigenous Peoples, Afro-descendant Peoples, and Local Communities in Tropical and Subtropical Lands and Forests: A Systematic Analysis of 33 Countries". Rights and Resources Initiative https://rightsandresources.org/wp-content/uploads/Carbon-Rights-Report_Final-rev-05-2025-1.pdf.

de clarifier les liens entre le régime foncier coutumier des terres et des forêts, les droits des PAP et les droits sur le carbone. Malheureusement, elle fait défaut sur ce point.

Nos organisations ont toujours soutenu que la détention des droits carbone devait découler de la propriété des actifs naturels sous-jacents ou du régime foncier forestier sur les terres communales et coutumières[7]. Non seulement cela est cohérent d'un point de vue juridique, mais cela récompense également à juste titre les communautés pour des siècles de gestion responsable des terres, des sols, des forêts et des tourbières.

Un groupe émergent de pays, parmi lesquels le Brésil, a explicitement accordé des droits liés au carbone aux communautés rurales et aux peuples autochtones en vertu de leurs droits fonciers et droits sur les forêts.[8] L'insécurité foncière reste très répandue en RDC, où seules quelques 236 communautés disposent actuellement de droits reconnus, couvrant un peu plus de 4.6 millions d'hectares, par le biais de concessions forestières communautaires locales (CFCL).[9] Toutefois, dans le cadre de l'Engagement intergouvernemental sur le régime foncier (ILTC en anglais), le gouvernement s'est engagé à sécuriser 54 millions d'hectares au profit des communautés d'ici 2030, ce qui signifierait de multiplier par dix la superficie sécurisée à ce jour. L'atteinte de cet objectif et le règlement des autres revendications foncières en suspens devraient constituer une condition préalable au développement de tout nouveau projet lié au carbone, afin de garantir que les droits communautaires sur les terres et les ressources soient garantis avant que les droits liés au carbone ne soient attribués ou échangés.

Quel est le statut des droits fonciers et coutumiers dans la nouvelle ordonnance congolaise ? L'Ordonnance-loi ne crée aucun droit foncier nouveau et ne prétend pas régir la propriété ou l'usage du sol : elle se présente comme un régime d'autorisation de certaines activités d'atténuation, superposé au droit foncier, forestier et coutumier existant. L'article 4 al. 2.d) prévoit qu'aucune disposition de l'ordonnance-loi ne peut être interprétée comme « portant atteinte aux droits reconnus aux communautés locales et aux PAP[10] par la Constitution, les lois de la République et les instruments internationaux régulièrement ratifiés » - ce qui inclue notamment la Loi n°22/030 du 15 juillet 2022 portant protection et promotion des droits des PAP, ainsi que le régime des CFCL du Code forestier. Cependant, le champ d'application de l'Ordonnance-loi carbone reste générique, à savoir : « toute activité d'atténuation [...] sur le territoire de la République Démocratique du Congo ». Ceci couvre ces situations par interprétation extensive mais sans la sécurité juridique d'une énumération détaillée sur le lien entre le régime foncier forestier et le carbone.

[7] Jarvis et al. (2025).
[8] Voir Article 43, paras. V–VII, et Article 47 de la loi No. 15.042 au Brésil.
[9] Base de données des CFCL du Ministère de l'Environnement et Développement Durable, consultée le 11 Novembre 2026. https://rdc.geocfcl.org/applications/.
[10] L'évocation du concept Peuples autochtones devrait s'aligner au concept consacré par la loi n°22/030 du 15 juillet 2022. En effet, la loi 2022 consacre le concept « Peuples autochtones pygmées » avec un contenu et motivation bien différents aux peuples autochtones tout court tel que repris dans la présente ordonnance-loi.

Cette clause de sauvegarde générale est utile mais reste déclarative et le texte ne précise pas que la reconnaissance d'un développeur de projet, la délivrance d'une Lettre d'Autorisation ou l'inscription d'une activité au Registre Lumière (le registre national de la RDC) ne confèrent ni titre foncier, ni concession, ni droit réel sur les terres concernées. En l'absence d'une telle clause explicite, le risque existe qu'une autorisation carbone soit utilisée, en pratique, pour cimenter ou étendre un contrôle de fait sur des forêts communautaires ou des terres coutumières. Le manque de sauvegardes sociales dans l'ordonnance-loi peut être résumé par la notion d' « accaparement administratif des droits communautaires » et devra être traité par une révision de la présente l'ordonnance-loi ou dans les règlements d'application, ou à défaut, par le droit foncier et forestier commun.

En effet, l'Ordonnance-loi sur le carbone devrait être modifiée afin de préciser explicitement que le titre juridique des droits liés au carbone appartient aux communautés locales et aux PAP en vertu de leur régime foncier coutumier sur les ressources naturelles fournissant des services de séquestration du carbone. Cela inclut les terres, les forêts et les tourbières, même lorsque les terres coutumières ne sont pas officiellement enregistrées, conformément aux lignes directrices internationales en matière de bonnes pratiques, notamment les Directives volontaires de la FAO sur la gouvernance responsable des régimes fonciers, des pêches et des forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale (VGGT).[11] Les PAP et les communautés forestières pourraient bien sûr céder une partie de leurs droits carbone aux développeurs de projets en échange d'un soutien financier et technique. Mais cela ne conférerait aux développeurs de projets aucun droit de propriété sur les ressources naturelles relevant d'un régime foncier coutumier collectif.

Recommandations :

1) Consacrer une définition explicite du droit carbone comme étant un droit incorporel détachable, mais juridiquement subordonné à la propriété ou à la jouissance légitime par les communautés locales et PAP des actifs naturels sous-jacents (terres, forêts, tourbières, zones humides, etc.) ;
2) Insérer une clause d'incessibilité foncière stipulant formellement que l'octroi d'une concession carbone ou l'émission de crédits ne vaut en aucun cas translation de propriété foncière, ni ne confère aux promoteurs un droit de jouissance exclusive de l'espace au détriment des usages coutumiers traditionnels des communautés locales et PAP ;
3) Les concessions carbone ne devraient être accordées sur les territoires des peuples autochtones ou des communautés forestières qu'une fois leurs droits fonciers garantis au moyen de CFCL ou d'autres formes de tenure foncière susceptibles d'être mises en place dans le cadre de la mise en œuvre par la RDC de l'Engagement intergouvernemental sur le régime foncier (ILTC).

[11] FAO (2012) « Directives volontaires pour une Gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » https://openknowledge.fao.org/items/76c315f6-01f2-4f20-a2b6-390a45ca940e.

Le partage des bénéfices et risques lié à la gouvernance financière

Loin de garantir aux communautés des droits liés au carbone, la nouvelle Ordonnance-loi les a reléguées au rang de simples bénéficiaires des retombées générées par les projets carbone. L'article de l'ordonnance-loi relatif au partage des bénéfices avec les communautés comporte également de nombreuses lacunes.

Partage des bénéfices : qui sont les titulaires des droits ? Le plancher de 20 % institué à l'article 40 bénéficie aux « communautés locales et/ou aux peuples autochtones », sans que la loi ne précise de méthode pour identifier, en cas de pluralité de groupes revendiquant des droits coutumiers sur un même territoire, qui doit être reconnu comme bénéficiaire et dans quelle proportion. Cette lacune renvoie directement à l'absence d'une définition légale du « titulaire de droits ». L'Annexe III (point 6) apporte une garantie partielle en précisant que les activités d'atténuation « ne dérogent à aucune obligation communautaire de partage des bénéfices imposée par le droit forestier, minier ou foncier » et que les arrangements de partage des revenus carbone ne s'appliquent qu'au résidu, après paiement de la part communautaire déjà due à ce titre. Cela évite au moins qu'un accord carbone se substitue aux droits déjà reconnus par le Code forestier ou le droit minier, sans toutefois résoudre la question de l'identification des ayants droit en l'absence de titre formel.

Non seulement il sera difficile d'identifier les communautés censées bénéficier des projets liés au carbone, mais il sera tout aussi difficile de générer des avantages locaux concrets. En effet, l'Ordonnance-loi repose sur le partage des bénéfices comme seule source de revenus pour les communautés. La mise en place d'un projet lié au carbone peut prendre des années, et l'obtention de réductions d'émissions vérifiées plus longtemps encore. Tant que le prix du carbone restera volatil, les bénéfices peuvent n'être réalisés que de nombreuses années après la mise en place d'un projet, si tant est qu'ils le soient un jour. Lorsqu'un projet peine à devenir rentable, les communautés peuvent se retrouver en dernière position pour bénéficier des retombées, et se voir privées d'accès à des ressources productives telles que les terres et les forêts, voire ne jamais en bénéficier.

Même si le partage des bénéfices est rehaussé ou diversifié, confier la gestion directe de sommes d'argent importantes à des structures communautaires rigides sans adaptation sociologique risque de marginaliser les PAP au profit des groupes dominants (Bantous ou autres) ou d'intermédiaires extérieurs. Les processus traditionnels de prise de décision des PAP (horizontaux et basés sur le consensus communautaire) sont souvent écrasés par les structures administratives classiques. De plus, l'Ordonnance-loi ne prémunit pas contre une forme de « monétarisation forcée » qui conditionne les compensations à du numéraire ou des liquidités, ignorant leurs besoins réels en matière de sécurisation foncière collective et d'accès illimité aux ressources vitale.

En matière de transparence, l'article 40 de l'Ordonnance-loi impose la publication annuelle des statistiques telles que les volumes de crédits vendus, du prix moyen, des revenus et des montants distribués (voir la section Registre). Or, elle ne prévoit aucune obligation de rendre publics les plans et accords de partage des bénéfices.

Recommandations :

1) Diversifier l'assiette des retombées financières au profit des communautés pour ne pas dépendre de la seule rentabilité nette aléatoire du projet et prévoir un mix incluant : un pourcentage sur le chiffre d'affaires brut, un versement forfaitaire annuel fixe par le promoteur, une part des redevances d'octroi et une quote-part sur les surprofits en cas de rendement exceptionnel ;
2) Formaliser une méthodologie obligatoire de cartographie participative et d'enquêtes sociologiques et culturelles préalables, sous le contrôle de l'administration et de la société civile, pour identifier sans ambiguïté les communautés titulaires de droits coutumiers avant toute validation de projet et prévenir des conflits potentiels liés au partage des bénéfices.
3) L'obligation de rendre publics, sans aucune exception, tous les plans et accords de partage des bénéfices via le Registre Lumière.
4) Exiger par la loi une représentation directe, paritaire et autonome des PAP (sans tutelle culturelle ou administrative) au sein des organes de gestion des fonds de développement communautaire issus des projets carbones (quota et gouvernance inclusive obligatoire) ;

Risque de restriction du CLIP et de criminalisation des activités de subsistances

Les projets carbones forestiers (REDD+ ou conservation) imposent souvent un renforcement de la surveillance (éco-gardes, zones d'interdiction stricte) pour garantir « l'additionnalité » et la permanence des stocks de carbone. Il existe un risque non-négligeable que la mise en œuvre des projets carbones criminalise les pratiques traditionnelles d'autosubsistance des PAP (chasse rituelle et/ou de subsistance, cueillette, pharmacopée, accès aux sites sacrés). De plus, si le Consentement Libre, Informé et Préalable (CLIP) est abordé comme un acte ponctuel (« signature de contrat »), il ne protège pas les PAP contre la dérive du projet dans le temps.

Recommandations :

1) Consacrer le CLIP, non pas comme une autorisation ponctuelle et définitive accordée au promoteur, mais plutôt comme un processus continu et révocable, un accord dynamique, incluant un droit de révision périodique et un droit de veto suspensif, si les engagements sociaux ou les droits humains ne sont pas respectés au cours du projet ;

2) Prévoir une clause d'exemption explicite pour les usages coutumiers vitaux pour sanctuariser le droit d'accès inaliénable des PAP à leurs espaces de chasse traditionnelle, de cueillette et à leurs sites sacrés, en interdisant formellement aux promoteurs des projets carbone et à leurs services de sécurité d'entraver ces activités sous prétexte de protection des stocks de carbone.

Les droits de recours

Il est essentiel que la RDC mette en place un système efficace pour traiter les doléances des communautés, car de nombreux projets de séquestration du carbone, tant en RDC que dans de nombreux autres pays, ont causé des conflits violents, des déplacements forcés ou autres violations graves des droits humains.

L'Ordonnance-loi s'est inspirée du modèle du droit administratif (contentieux administratif classique) sans tenir compte du contexte communautaire qui nécessite un modèle de recours non juridictionnel, qui doit être indépendant, diligent et adapté culturellement. L'ordonnance-loi ouvre un droit de recours (gracieux, hiérarchique puis juridictionnel) à « tout développeur d'activité, Entité Indépendante, Partie participante ou toute autre personne qui s'estime lésée » (art. 58-61). Cette formule générique peut en principe couvrir une communauté affectée, mais elle n'intègre pas la reconnaissance expresse d'un intérêt à agir collectivement, ce que nos organisations jugent fondamentale. Par ailleurs, cette disposition ne précise pas suffisamment les modalités permettant aux communautés locales et aux PAP d'exercer un recours lorsqu'elles s'estiment lésées, alors qu'elles pourraient être parmi les principales victimes des actes concernés. En l'absence de structures dotées de la personnalité juridique, leurs recours administratifs ou juridictionnels risquent de se heurter à une fin de non-recevoir, sans examen au fond de leurs revendications.

En outre, le délai imparti pour déposer une plainte est inutilement court. Le recours gracieux doit être introduit dans les 30 jours suivant la notification. L'Autorité de Régulation du Marché (ARMCA) dispose de 30 jours pour répondre, « passé ce délai, le recours est réputé rejeté » (Article 59). L'appel d'une décision de l'ARMCA, « le recours hiérarchique » auprès du Ministère de l'environnement (MEDD), prévoit un délai de 15 jours suivant la notification, puis 45 jours pour la réponse ministérielle (Article 60). Le recours hiérarchique n'est pas suspensif, même si le ministre peut suspendre une décision en présence d'un risque de préjudice grave ou difficilement réparable. Le Registre Lumière (voir ci-dessous) n'est tenu de communiquer les mises à jour relatives aux autorisations carbone que dans un délai de 90 jours à compter de la date d'une décision officielle (article 44). Cela risque d'engendrer une grave asymétrie d'information, car les communautés, souvent situées dans des zones forestières isolées et disposant d'un accès limité aux télécommunications, pourraient n'être informées de l'octroi d'une concession carbone ayant un impact sur leur

territoire et leurs moyens de subsistance que 45 jours après l'expiration du délai de dépôt d'une réclamation.

Plutôt que de mettre en place un système permettant de traiter efficacement les plaintes et de résoudre les problèmes graves, cette législation a pour effet pratique de décourager, voire d'empêcher, le dépôt de plaintes. Même si les communautés parviennent à mener à bien la procédure de plainte, l'administration n'est pas tenue d'y répondre par une décision motivée : son silence vaut rejet (article 59).

Recommandations :

1) Harmoniser et étendre les délais de saisine pour les recours administratifs des communautés locales et PAP à un minimum d'un an à compter de la date de publication effective des actes au Registre Lumière ou de leur notification sur site ;
2) Instaurer une obligation de réponse motivée de l'administration dans un délai déterminé (sous peine d'acceptation implicite ou de sanction administrative) ;
3) Prévoir un mécanisme de mesures conservatoires suspensives d'office par l'Autorité de Régulation du Marché (ARMCA) ou le juge dès qu'un risque de violation grave des droits fonciers ou de déplacement forcé de communautés locales ou de PAP est invoqué.
4) Reconnaître l'intérêt à agir des communautés via leurs autorités coutumières, les comités locaux de gestion des forêts communautaires (CFCL) ou des organisations de la société civile mandatées.

Le registre du carbone, « Registre Lumière »

La création du « Registre Lumière » (art. 32-35, Titre III, et Annexe VIII), est l'un des points forts de la nouvelle ordonnance-loi, même s'il y a des lacunes importantes qu'il faudra combler. L'article 32 stipule que l'enregistrement a des implications juridiques importantes : le registre constitue le système national souverain et exclusif, donc les transactions en question produisent leurs effets juridiques dès leur enregistrement, tandis qu'aucun acte, convention ou arrangement non inscrit n'est opposable. Il est de plus un mécanisme d'écriture miroir qui assure l'interopérabilité avec les registres internationaux reconnus (Gold Standard, VCS, MDP - art. 34). Le registre fait l'objet d'un audit indépendant annuel transmis au CMC, au MEDD et à l'Assemblée nationale (Annexe VIII, point 14). Sur ce volet, le texte répond largement à l'attente centrale de la société civile : un registre unique, soustrait au contrôle de standards ou registres privés étrangers.

Mais le Registre offre-t-il des protections suffisantes contre les développeurs qui cherchent à tirer profit des communautés ? L'un des principaux risques que les projets liés au carbone font peser depuis longtemps sur les communautés est que, même si les permis délivrés en RDC ne confèrent pas la propriété foncière, la précarité du régime foncier et l'absence de contrôle peuvent conduire à de véritables accaparements de terres

dans le cadre de ces accords sur le carbone.[12] L'Ordonnance-loi ne précise pas que la reconnaissance d'un développeur, la délivrance d'une Lettre d'Autorisation ou l'inscription d'une activité au Registre Lumière ne confèrent ni titre foncier, ni concession, ni droit réel sur les terres concernées. L'article 16, qui liste les personnes pouvant avoir la qualité de développeur, est muet sur ce point.

Cette question est liée à celle de la définition des droits liés au carbone, abordée plus haut. En l'absence de définitions juridiques claires, d'un régime foncier sûr et de procédures régissant le transfert des droits liés au carbone, l'hypothèse selon laquelle l'émission de crédits dans un registre confère aux promoteurs un contrôle immédiat sur le carbone accroît le risque d'un contrôle de facto sur les terres communautaires. Pour parer à ce risque, il faudra adopter des règlements d'application clairs ou, à défaut, s'appuyer sur la législation foncière et forestière existante.

Garantir la transparence devrait être une autre mission essentielle du Registre, en fournissant au public des informations sur les projets liés au carbone, et en empêchant les doubles comptages, même si beaucoup de registres ne se sont pas révélés fiables à cet égard.[13]

Le Registre Lumière prévoit certaines dispositions importantes en matière de transparence pour les projets. Par exemple, le premier transfert international de tout ITMO doit obligatoirement y être enregistré (art. 28 et Annexe VIII, point 5); de plus l'article 44 de la nouvelle loi impose la publication des autorisations, lettres d'endossement, opérations de registre, sanctions, règlements et décisions à portée générale - à quoi s'ajoute, par l'article 40, la publication annuelle par chaque développeur du volume vendu, du prix moyen, des revenus et des montants distribués. Ces données seront publiées sur le site web de l'ARMCA, ainsi que sur le Registre Lumière en temps réel lorsque cela est possible, sinon à des intervalles n'excédant pas 90 jours (Article 44).

Néanmoins la transparence effective du registre reste en deçà de notre vision d'un « registre public de transparence carbone ». Ne figurent expressément parmi les informations à publier : ni le bénéficiaire effectif du projet, ni le type de droit foncier concerné, ni le document de CLIP, ni le prix réel ou l'acheteur des crédits, ni les plaintes et décisions du mécanisme de griefs.

L'article 44 prévoit par ailleurs que les « renseignements [...] à caractère confidentiel ne sont pas publiés » et peuvent « faire l'objet d'une publication synthétique » selon des critères que l'ARMCA définit elle-même après consultation des développeurs. Cela pourrait limiter considérablement l'accès des communautés et d'autres observateurs à

[12] Moretti, V. (2025) "La Grande Ruée vers L'Or Vert : La Prolifération et Les Impacts Sociaux des Projets de Crédits Carbone Forestiers en RDC." Rainforest Foundation UK. https://www.rainforestfoundationuk.org/wp-content/uploads/2025/10/JA-605-The-Great-Green-Rush-FR-FINALE.pdf; Schoder C. et al. (2025) "Carbon credits and "green land grabbing": guarding against the pitfalls." World Bank Blogs. https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/carbon-credits-and--green-land-grabbing---guarding-against-the-p.
[13] Wyburd I. (2024) "Lost in documentation: Transparency in voluntary carbon market registries." Carbon Market Watch. https://carbonmarketwatch.org/publications/lost-in-documentation-transparency-in-voluntary-carbon-market-registries/.

des informations utiles. Les textes réglementaires d'application devront encadrer ces dispositions plus précisément.

Enfin, il convient d'harmoniser les responsabilités institutionnelles. L'article 32 place l'administration au Bureau du marché du carbone sous la supervision de l'Autorité ; et l'annexe VIII précise que le registre est exploité par l'Autorité.

<u>Recommandations</u> :

1) Élargir le champ de publication obligatoire du Registre Lumière pour y inclure systématiquement :
    a. Les titres, contrats, autorisations et leur historique,
    b. L'identité des bénéficiaires effectifs des sociétés promotrices,
    c. Les documents intégraux de CLIP,
    d. Les plans et accords de partage des bénéfices,
    e. Les études d'impact,
    f. Les plaintes et suites données, sous une forme protégeant les plaignants,
    g. Les volumes et prix transactionnels réels des crédits.
2) Encadrer strictement la notion de « données confidentielles » par voie réglementaire afin d'empêcher que le secret commercial ou d'affaires ne soit invoqué abusivement pour soustraire au contrôle citoyen des informations à fort impact social ou environnemental.
3) L'inscription au registre ne doit pas non plus être présentée comme une preuve suffisante de régularité foncière, forestière ou sociale du projet.

Les concessions carbone existantes et dispositions transitoires

Dans sa hâte de développer le marché du carbone dans le pays, la RDC a accordé en mai 2026, de manière controversée, 48 concessions carbone à 4 sociétés – couvrant près de 14 millions d'hectares – avant même l'adoption de l'ordonnance-loi sur le carbone.[14] Cette annonce fait suite à une étude menée en 2025 par RFUK et APEM, qui avait recensé plus de 70 contrats liés au carbone portant sur environ 103 millions d'hectares, dont la grande majorité ne figurait pas dans le registre précédent. L'article 64 de la nouvelle loi maintient les lettres d'autorisation antérieures, tout en imposant une mise en conformité[15] dans les six mois suivant l'entrée en vigueur. Ce maintien ne devrait pas constituer, à lui seul, une validation générale de toutes les concessions, de tous les contrats ou de leurs conditions

[14] Kilalo Press (2026) "RDC : la publication tardive de 48 concessions forestières à visée carbone ravive les interrogations sur la gouvernance du secteur." https://kilalopress.net/actualites/rdc-la-publication-tardive-de-48-concessions-forestieres-a-visee-carbone-ravive-les-interrogations-sur-la-gouvernance-du-secteur/.

d’attribution. Il va falloir distinguer le titre forestier ou de conservation, l’autorisation carbone, les droits sur les terres et ressources, et l’enregistrement des crédits.
Un manque de clarté quant au statut de ces concessions de conservation et d'autres projets liés au carbone compromettent les efforts déployés par la RDC pour prendre le contrôle de son marché du carbone ; leur conformité doit donc être examinée au cas par cas.

Difficile de concilier le délai de six mois et un véritable processus de consentement libre, préalable et éclairé (CLIP). La nouvelle ordonnance-loi impose aux promoteurs de projets carbone de mettre en œuvre un processus CLIP rigoureux. Étant donné que les concessionnaires existants doivent désormais se conformer à cette exigence, il existe un risque réel que les promoteurs de projets mettent en œuvre un processus CLIP incomplet et non conforme aux normes pour respecter le délai de six mois, ou qu’ils ne respectent pas ce délai afin de mener à bien un véritable processus CLIP. Dans les deux cas, les risques de non-conformité pèseront tant sur les promoteurs de projets que sur les communautés pendant cette période de transition.

Afin de déterminer lesquels parmi les projets carbones actuels devraient rester valables au regard de la nouvelle législation, le gouvernement devrait mener un audit indépendant, assorti d'un calendrier précis, portant sur les aspects juridiques, fonciers, environnementaux et sociaux, avec participation des communautés et de la société civile.

L’audit devrait déboucher sur des décisions motivées et publiées : mise en conformité, mesures correctives, suspension ou retrait lorsque les manquements établis et les textes applicables le justifient, avec respect du contradictoire et des recours.

Recommandations :

1) Conditionner le maintien des concessions existantes à la réalisation d'un audit indépendant ex-post (juridique, environnemental et social) d'une durée raisonnable mais péremptoire (par exemple de 12 à 18 mois), conduit de manière participative avec la société civile et les communautés concernées ;
2) Prévoir des sanctions claires (suspension immédiate ou retrait définitif sans indemnisation abusive) pour les projets s'étant rendu coupables d'accaparement de terres, de violations du CLIP ou d'opérations frauduleuses lors de leur attribution initiale.

Conclusion

Si la nouvelle ordonnance-loi sur le carbone de la RDC contient plusieurs dispositions innovantes, elle laisse toutefois l'intégrité du marché et les populations forestières dans une situation très précaire. Non seulement cette architecture législative ne garantit pas les droits des communautés locales et des PAP, mais elle est suffisamment fragile pour que les acheteurs internationaux de crédits carbones soient susceptibles de rejeter les crédits carbone fondés sur la nature provenant de la RDC ou de les acheter à un prix fortement réduit en raison des nombreux risques inhérents à leur production. La présente note d'information s'est concentrée sur six enjeux majeurs qui questionnent la gouvernance du secteur du carbone ; toutefois, la loi comporte de nombreux autres problèmes qui méritent qu'on s'y attarde. Nos organisations invitent tous les acteurs de la chaîne de valeur du carbone internationale et nationale—y compris le parlement, le MEDD et l'ARMCA—à se joindre à nos appels en faveur des révisions suivantes de l'Ordonnance-loi.

Malgré certaines avancées, la nouvelle ordonnance-loi congolaise et les nombreuses autres initiatives menées à travers le monde visant à créer des marchés du carbone « à haute intégrité » n'ont pas encore démontré qu'elles pouvaient constituer un outil efficace, équitable et évolutif pour compenser l'augmentation des émissions liées aux combustibles fossiles et lutter contre le changement climatique. Des années d'efforts et des centaines de millions de dollars d'investissements n'ont guère contribué à apaiser les inquiétudes persistantes concernant l'intégrité environnementale et l'efficacité des compensations carbone. Parallèlement, la complexité croissante des règles de comptabilisation du carbone a fait de ce système l'apanage des consultants internationaux et des experts techniques, plutôt que des communautés locales et des PAP les plus touchés par ces projets.

Parallèlement aux réformes demandées, il faut consacrer davantage d'efforts aux politiques climatiques alternatives susceptibles de produire de meilleurs résultats tout en présentant moins de risques pour les PAP et les communautés forestières de la RDC. Parmi celles-ci figurent une taxation ciblée du carbone, le développement de solutions alternatives hors marché (NMAs) au titre de l'article 6.8 de l'Accord de Paris, et une transition vers des modèles de rémunération des forêts sur pied. À terme, le soutien doit être orienté vers une meilleure reconnaissance des PAP et communautés locales, vers un appui à leur gestion responsable de ces territoires et vers des investissements dans des chaînes de valeur respectueuse de l'environnement afin de soutenir les moyens de subsistance en milieu forestier.

SDSG
SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGIES GROUP

APEM
ACTIONS POUR LA PROMOTION ET PROTECTION DES PEUPLES ET ESPÈCES MENACÉS

RAINFOREST FOUNDATION UK
SECURING LANDS, SUSTAINING LIVES

R-EDH

OCEAN

GTCRR

GENERATION VERTE ONG

CORAP
Coalition des Organisation de la Société Civile pour le Suivi des Réformes et de l'Action Publique

REGIR
RÉSEAU POUR LA GOUVERNANCE INCLUSIVE DES RESSOURCES NATURELLES

PABO ONGD



CODE
Collectif des Défenseurs de l'Environnement

DYJEDD
Dynamique des Jeunes pour l'Environnement et le Développement Durable

BVGRN
Bureau de Veille et de Gouvernance des Ressources Naturelles

INITIATIVE INTERRELIGIEUSE POUR LES FORETS TROPICALES
IRI-RDC

REPALEF-RDC

IGED
Initiative pour la Gestion Durable de l'Environnement et la Défense des Droits humains

DGA
DYNAMIQUE DES GROUPES DES PEUPLES AUTOCHTONES

Sustainable Development Strategies Group (SDSG)
1031 33rd Street, Suite 133, Denver, CO 80205
www.sdsg.org
info@sdsg.org