



INITIATIVE
INTERRELLIGIEUSE POUR LES
FORÊTS TROPICALES

IRI-RDC

**NOTE DE POSITION SUR
L'EVOLUTION DE LA REFORME
D'AMENAGEMENT DU
TERRITOIRE EN RDC**

Mai 2023

1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Le monde moderne reconnaît au secteur de l'Aménagement du territoire une place de choix parmi les politiques publiques en ce qu'il constitue le socle catalyseur de tout développement harmonieux d'une société. En effet, l'aménagement du territoire (AT) est considéré comme un instrument par excellence de la bonne gouvernance spatiale et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles.

La RDC est signataire de plusieurs engagements internationaux qui touchent à la gouvernance des ressources naturelles. C'est le cas notamment des accords internationaux du partenariat RDC – CAFI (Initiative pour les forêts de l'Afrique centrale). De ce fait, prenant en compte la donne de la « gestion optimale, équitable et durable de l'espace national », le pays s'est résolument engagé dans le processus national de la réforme d'AT depuis 2015¹. Le lancement officiel est intervenu dans le cadre du programme d'Appui à la Réforme d'Aménagement du Territoire (PARAT) en 2017.

Cette réforme s'inscrit également dans le contexte de mise en œuvre de la Stratégie - Cadre Nationale REDD+ qui tend à apporter de contribution aux objectifs de croissance et de développement durable du pays, au bien-être et aux besoins des populations, notamment en milieu rural², et par ricochet contribue aux objectifs du Plan National Stratégique du Développement (PNSD).

De manière générale, la présente note a pour but, de fixer l'opinion tant nationale qu'internationale sur la position des Organisations membres de l'Initiative Interreligieuse pour les forêts tropicales (IRI-RDC) quant à l'évolution de la réforme d'AT en cours et spécifiquement, de faire le plaidoyer pour que la RDC se dote d'une Loi relative à l'Aménagement du Territoire dans un futur proche.

2. PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA LOI RELATIVE À L'AT EN RDC: EXAMEN ET ADOPTION DU PROJET DE LOI AU PARLEMENT

a. De la dimension juridique

Pendant longtemps, en matière de planification spatiale, l'Aménagement du Territoire a été régi en République Démocratique du Congo par le décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme. Pris durant la période coloniale, ce texte était devenu anachronique au regard des évolutions intervenues dans le pays en matière d'organisation politique, administrative, territoriale et dans les autres secteurs de la vie nationale³. Une nouvelle loi relative à l'AT devra donc être élaborée, comme une réponse législative adaptée aux enjeux nationaux et internationaux, intégrant les problématiques émergentes et organisant au mieux la coordination de l'ensemble des interventions sectorielles ayant une portée territoriale⁴.

b. Des droits des Communautés Locales et Peuples Autochtones Pygmées.

Pour ce qui est des droits des communautés locales (CL) et peuples autochtones pygmées (PAP), il importe de noter que le projet de Loi relative à l'AT met un accent particulier sur le respect des sauvegardes sociales, culturelles et environnementales. A ce titre, il consacre un certain nombre de dispositions en faveur des CL et PAP, entre autres : le droit au consentement libre, informé et préalable (CLIP), le droit à la consultation et à la participation, le droit à l'indemnisation préalable, juste et équitable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, le droit à la jouissance des ressources ou richesses naturelles se trouvant dans le terroir, le droit à la contractualisation de clause sociale avec les porteurs des projets d'investissement d'AT, le droit d'exercer une plainte ou

¹ Atelier de Lancement des réflexions pour la Réforme de l'AT en RDC avec l'appui du PNUD et WRI, Kisangani 29-30 avril 2015.

² Stratégie Cadre National REDD+ RDC, Pilier Aménagement du territoire, page 18

³ Exposé des motifs du projet de Loi relative à l'AT, version enrichie à la Commission ATI-NTIC, novembre 2021

⁴ Document de politique nationale d'AT, volume I, page 29.

une voie de recours en cas des préjudices subis, le droit à la protection de l'environnement et du bien-être dans le choix et l'emplacement des zones d'activités d'AT.

c. Processus du projet de Loi

Ce projet de Loi a été adopté en Conseil des ministres du 18 septembre 2020 et déposé au parlement. Ce texte a été examiné à l'Assemblée Nationale au cours de la session ordinaire de septembre 2021. En effet, lors de la plénière du 26 octobre 2021, le ministre en charge de l'AT avait présenté l'économie dudit texte, suivi d'un débat général. Au nombre des préoccupations soulevées par les honorables députés ce jour-là, figurait la question sur le fondement constitutionnel de ce texte autour de l'article 9 alinéa 2⁵ mis en cause.

Par contre, l'article 203 point 16 n'a pas posé de souci puisqu'il considère l'AT comme une matière concurrente entre le pouvoir central et les provinces.

Après débat et délibération, ledit projet de Loi a été déclaré recevable et renvoyé à la Commission permanente Aménagement du Territoire, Infrastructures, Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication (ATI-NTIC) pour examen approfondi.

Curieusement, au cours de la plénière du 16 mai 2022, laquelle était consacrée à la présentation du rapport de la Commission susmentionnée, un groupe des députés est revenu sur la problématique du fondement constitutionnel. Du coup, deux tendances étaient observées, l'une (minoritaire) qui soutenait que l'AT mérite un cadre juridique réglementaire comme le cas avec le décret de 1957 sus-évoqué. Tandis que l'autre (majoritaire) soutenait la nécessité de procéder par législation. Face à cette divergence des vues, la plénière étant souveraine, avait opté via son bureau, la saisine de la Cour constitutionnelle en interprétation de l'article 9 de la Constitution.

Notons tout de même, le rapport de la Commission ATI-NTIC souligne le fait que, « dans la pratique, le fondement juridique semble difficile d'être précisée avec exactitude pour une matière aussi complexe qu'est l'Aménagement du territoire ».⁶ Pour régler la question, la Commission s'est accordée à l'unanimité sur l'article 9 et 203 point 16.

Se référant au projet de calendrier de l'Assemblée Nationale relatif aux travaux de la session ordinaire de mars 2023 et la répartition des matières en Commissions, l'IRI-RDC retient que le projet de Loi relative à l'AT est classé parmi les matières faisant partie des arriérés législatifs.

d. Du prononcé de l'arrêt de la Cour Constitutionnel et ses effets juridiques

Au regard de divergence d'opinion sur le fondement constitutionnel d'une Loi organique relative à l'AT en RDC, le bureau de l'Assemblée Nationale avait saisi la Cour Constitutionnelle sur base des articles 161 alinéa 1 de la Constitution et 54 alinéa 1 de la Loi organique n° 13/026 du 15 octobre 2013 portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle aux fins d'interprétation de l'article 9 alinéa 2.

5 L'Etat exerce une souveraineté permanente notamment sur le sol, le sous-sol, les eaux et les forêts, sur les espaces aérien, fluvial, lacustre et maritime congolais ainsi que sur la mer territoriale congolaise et sur le plateau continental. Les modalités de gestion et de concession du domaine de l'Etat visé à l'alinéa précédent sont déterminées par la loi

6 Rapport de l'examen et de l'adoption du projet de loi relative à l'aménagement du territoire en RDC, septembre 2021, Page 3

Deux effets étaient attendus de cet arrêt de la Cour Constitutionnelle :

- D'une part, dans l'hypothèse de la reconnaissance du fondement constitutionnel du projet de Loi relative à l'AT, le Parlement aurait le plein droit de légiférer cette matière c'est-à-dire de poursuivre l'examen et l'adoption de ce texte.
- D'autre part, dans l'hypothèse de la non reconnaissance, ce texte serait probablement orienté vers une réglementation, conformément à l'article 128⁷ de la même Constitution.

Au terme de l'instruction de la requête ayant saisi la Cour Constitutionnelle en interprétation de la Constitution, cette haute juridiction a reconnu à travers son arrêt R.CON.S 18 84 le fondement constitutionnel de doter le pays d'une Loi en matière d'Aménagement du Territoire. Dès lors, il importe de souligner que cet arrêt n'est susceptible d'aucun recours et son exécution est immédiate. Ainsi, faisant suite au prononcé dudit arrêt, le Ministère de l'aménagement du territoire (MINAT) a exprimé sa satisfaction à travers un « communiqué de presse »⁸ rendu public le 25 mars 2023.

e. Avantages d'une Loi relative à l'AT en RDC

Depuis plusieurs décennies, à l'absence d'une Loi régissant le secteur de l'AT, la RDC est confrontée à de sérieux problèmes habituels, relevant de la gouvernance spatiale et des ressources naturelles entraînant, notamment la superposition des droits et titres dans les affectations désordonnées des espaces (blocs pétroliers, carriers miniers, concession forestière, concession agricole, aire protégée), les conflits des compétences entre plusieurs sectoriels par manque de coordination, les constructions anarchiques, les conflits liés à la gestion des terres, l'utilisation irrationnelle des ressources naturelles, le déséquilibre dans le développement du pays, l'expansion désordonnée des villes, le manque de précision des limites entre les entités territoriales, etc. Tous ces problèmes ci-haut évoqués ont été identifiés lors des diagnostics sectoriels et spatiaux toujours dans le cadre de la réforme.

Dans cet ordre d'idées, seule une Loi relative à l'AT pourrait faciliter la matérialisation de la vision et les options définies dans le document de politique nationale de l'aménagement du territoire (PNAT) et permettre ainsi au pays de résoudre tous ces différents problèmes.

Le secteur d'aménagement du territoire à travers l'élaboration de ses outils dont le Schéma transfrontalier d'AT permettra également au pays d'assurer une bonne gouvernance de ses limites frontalières avec ses voisins. Ainsi, les données spatiales et multi sectorielles à la limite du territoire national seront gérées sous forme d'un Atlas⁹ en ligne.

f. Position de l'IRI-RDC sur le processus d'adoption du projet de Loi

Les Confessions religieuses et Organisations membres de l'IRI-RDC se réjouissent jusqu'ici d'avoir contribué techniquement dans le processus d'élaboration d'une loi relative à l'AT. Primo, avec l'avant - projet de Loi, une note de position a été produite pour réclamer l'ouverture d'un dialogue transparent et l'inclusivité des différentes parties prenantes. Secundo, s'agissant du projet de Loi proprement dit, des séances d'harmonisation sanctionnées par un procès-verbal¹⁰ ont eu lieu entre les experts du Ministère de l'aménagement du territoire (MINAT) et ceux de la société civile en intégrant de manière consensuelle, les amendements jugés pertinents. Tertio, dans le cadre du suivi

⁷ Les matières autres que celles qui sont du domaine de la loi ont un caractère réglementaire. Les textes à caractère de loi intervenus en ces matières peuvent être modifiés par décret si la Cour constitutionnelle, à la demande du Gouvernement, a déclaré qu'ils ont un caractère réglementaire en vertu de l'alinéa précédent.

⁸ Celule Communication MINAT, Communiqué de presse concernant la validation du projet de Loi d'AT

⁹ Atlas d'Aménagement du Territoire: Plate - forme commune, organisée, structurée et autonome, pour la gestion, la mise à jour permanente et la publication en ligne des données spatiales multisectorielles

¹⁰ Procès-verbal des séances d'harmonisation sur le projet de Loi relative à l'Aménagement du territoire, Kinshasa, juin 2021

de ce texte au niveau du parlement, les membres de l'IRI-RDC ont apporté leur expertise dans les travaux de la Commission ATI -NTIC.

Par ailleurs, les Les Confessions religieuses et Organisations membres de l'IRI-RDC notent que le revirement inattendu sur la problématique du fondement constitutionnel d'une Loi relative à l'AT en RDC a retardé le processus parlementaire pour l'adoption de cette loi dans le délai imparti dans la l'Accord CAFI-RDC.

Les Confessions religieuses et Organisations membres de l'IRI-RDC portent leur plaidoyer pour une Loi imminente qui viendrait permettre au secteur de l'AT de bien jouer son rôle intégrateur, de coordination intersectorielle et d'arbitrage entre les autres sectoriels (agriculture, foncier, forestier, hydrocarbure, mine, etc.) tout en assurant une répartition équilibrée des ressources et la préservation durable de la biodiversité, ainsi que les zones écologiques sensibles (sites sacrés, tourbières). Ainsi, Elles saluent la sagesse des membres de la Cour Constitutionnelle, qui ont décantés la situation en faveur d'une législation, afin que le pays de se doter d'un instrument susceptible d'apporter des solutions idoines aux problèmes de gestion d'espaces

3. PERCEPTION DE L'IRI-RDC SUR LA RÉFORME D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les Confessions religieuses et Organisations membres de l'IRI-RDC saluent quelques avancées significatives enregistrées dans le cheminement du processus de la réforme d'AT mené suivant les approches participatives, multi acteurs et multisectorielle dans une dynamique de la décentralisation. Également, l'expertise remarquable qu'apporte la Cellule d'Appui Technique à la réforme d'AT (CAT).

La perception de l'IRI-RDC est faite sur base d'une appréciation en rapport avec les principaux livrables attendus :

- **Par rapport au document de politique nationale d'aménagement du territoire (PNAT) :** Ce document a été élaboré et adopté le 03 juillet 2020, au cours de la 38ème réunion ordinaire du Conseil des ministres, puis vulgarisé dans certaines provinces ;
- **Par rapport à la Loi relative à l'Aménagement du Territoire (LAT) :** le projet de Loi a connu un moment de surséance. Actuellement, avec la décision de la Cour Constitutionnelle jugée satisfaisante, l'examen et l'adoption de ce texte devra se poursuivre en urgence;
- **Par rapport aux guides méthodologiques standards pour assurer l'élaboration des outils¹¹ d'AT :** ces guides ont été validés et ont permis l'élaboration test des plans simple d'aménagement du territoire (PSAT) dans certains PIREDD. Quant aux plans locaux et provinciaux en la matière (PLAT et PPAT), elles (IRI-RDC) retiennent un faible degré d'initiative. Par contre, pour ce qui est du Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), certains travaux ont été amorcés (cas des diagnostics sectoriels et spatiaux et de l'étude sur le capital forestier lancée tout récemment).

Nonobstant, bon nombre des résultats positifs enregistrés, certains défis importants sont à relever pour un meilleur aboutissement de cette réforme qui initialement prévu, devrait se clôturer en 2022. L'un des défis majeurs demeure la mobilisation du financement. Sur ce, les Confessions religieuses et Organisations membres de l'IRI-RDC interpellent le Gouvernement à prendre ses responsabilités.

¹¹ Les outils (Schema National, Plan provincial, Plan Local et Plan Simple) d'aménagement du territoire.

4. RECOMMANDATIONS

Au regard de tout ce qui précède, les Confessions religieuses et Organisations membres de l'IRI-RDC formulent les recommandations suivantes :

Au Parlement

- Poursuivre en urgence l'examen et l'adoption du projet de Loi relative à l'AT ;
- Intégrer dans le projet de Loi, la participation des délégués des CL et PAP dans les instances de pilotage et de gouvernance de l'AT¹² aux échelons territoriaux local et provincial, notamment dans le Conseil Local d'Aménagement du Territoire (CLAT) et le Conseil Provincial d'Aménagement du Territoire (CPAT) ;
- Veiller à l'harmonisation du projet de Loi relative à l'AT avec d'autres Loi sectorielles en cours des réformes (Loi dite foncière, Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture ...) ;

Au Gouvernement

- Mettre les moyens financiers adéquats pour l'aboutissement aisé de la réforme d'AT ;
- Au Ministère de l'Aménagement du Territoire (MINAT)
- Poursuivre la campagne de sensibilisation et de vulgarisation de la PNAT dans les provinces non encore touchées ;
- Finaliser l'opérationnalisation de l'Atlas d'AT et le connecter à d'autres atlas sectoriels (forestier, minier, ...) ;
- A la Cellule d'Appui Technique de la Réforme d'AT (CAT)
- Améliorer le contenu des guides méthodologiques en intégrant les inputs disponibles de la société civile ;
- Evaluer les plans simples d'aménagement du territoire (PSAT) élaborés dans le cadre des différents PIREDD.

¹² Les instances de pilotage et de gouvernance de l'aménagement du territoire devraient impliquer tous les acteurs territoriaux selon la PNAT (une façon de leur faire participer à la prise des décisions) mais les articles 25 alinéa 2 et 26 alinéa 2 ne citent pas les délégués des CL et PAP



INITIATIVE INTERRELIGIEUSE POUR LES FORÊTS TROPICALES

IRI DRC

A PROPOS DE INITIATIVE INTERRELIGIEUSE POUR LES FORÊTS TROPICALES :

est une alliance internationale et multiconfessionnelle qui œuvre pour apporter une urgence morale et un leadership religieux aux efforts mondiaux visant à mettre fin à la déforestation tropicale. Il s'agit d'une plateforme pour permettre aux chefs religieux et aux communautés religieuses de travailler main dans la main avec les peuples autochtones, les gouvernements, les ONG et les entreprises dans le cadre d'actions qui protègent les forêts tropicales et les droits de ceux qui en sont les gardiens. L'initiative estime que le moment est venu de lancer un mouvement mondial pour la protection des forêts tropicales, un mouvement fondé sur la valeur intrinsèque des forêts et inspiré des valeurs, de l'éthique et de l'orientation morale des peuples autochtones et des communautés religieuses.