

La Mise En Œuvre Du Protocole De Nagoya En RDC : Enjeux, Opportunités Et Défis.

Par

MBABAZI Joseph,

Avocat au Barreau du Nord Kivu et Candidat au Master en Droit de l'environnement et développement durable,
Université Catholique La Sapia (UCS-Goma)

Introduction

La conservation et l'utilisation durable de la biodiversité constituent aujourd'hui un impératif mondial. La RDC, considérée comme l'un des pays *méga-divers* en raison de son immense patrimoine biologique, occupe une place stratégique dans la mise en œuvre des instruments juridiques internationaux relatifs à la biodiversité (PNUD, 2020). La ratification, en 2016, du **Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages (APA)** marque ainsi un tournant pour la RDC, en traduisant son engagement à intégrer les principes de souveraineté, d'équité et de développement durable dans la gestion de ses ressources (CDB, 2016).

Toutefois, cet engagement formel se heurte à des contraintes multiples : faiblesse institutionnelle, insuffisance de textes d'application, manque de sensibilisation des communautés locales, pression économique et persistance de la biopiraterie (Mavinga, 2019). Dans ce contexte, la problématique centrale de cette recherche est la suivante : *Comment la RDC, en tant que pays méga-divers, peut-elle mettre en œuvre efficacement le Protocole de Nagoya malgré les contraintes institutionnelles, juridiques et socio-économiques ?*

Pour y répondre, il conviendra d'analyser, d'une part, l'engagement juridique et institutionnel de la RDC en faveur du Protocole de Nagoya (I), et, d'autre part, les limites structurelles qui entravent sa mise en œuvre effective (II).

I. Un engagement juridique de la RDC en faveur du Protocole de

Nagoya

Comme sus indiqué, l'engagement juridique de la RDC en faveur du Protocole de Nagoya marque une étape importante dans la protection et la gestion durable de la biodiversité, ainsi que dans la reconnaissance des droits des communautés locales sur leurs ressources génétiques. Cette adhésion s'inscrit dans une dynamique nationale renforcée par l'élaboration d'une stratégie dédiée à l'accès et au partage des avantages (APA), visant à transposer les engagements internationaux dans le cadre juridique et institutionnel national.

Cette première partie s'articulera autour de deux axes principaux : d'une part, l'adhésion et les efforts de transposition du Protocole de Nagoya (A), en

insistant sur la ratification de 2016 et la stratégie nationale APA mise en place pour accompagner ce cadre juridique ; d'autre part, l'identification des institutions concernées (B) par la mise en œuvre du protocole, notamment le MEDD, le Conseil National de l'Environnement pour un Développement Durable (CNEDD), le point focal APA, ainsi que les projets soutenus par des partenaires internationaux tels que le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Fonds pour l'Environnement Mondial (GEF). Ces structures jouent un rôle clé dans la coordination, le suivi et la mise en œuvre effective des mesures prévues par le Protocole de Nagoya en RDC.

A. Adhésion et efforts de transposition (ratification de 2016, stratégie nationale APA)

Ce premier sous-point met en lumière les étapes essentielles par lesquelles la RDC s'est engagée dans la mise en œuvre du Protocole de Nagoya. Il s'agit d'analyser d'abord le processus d'adhésion de la RDC à ce protocole international (1), qui traduit la volonté politique du pays de s'inscrire dans une démarche de conservation et de gestion durable des ressources génétiques.

Ensuite, seront examinés les engagements juridiques spécifiques qui découlent de cette ratification, notamment en termes d'obligations internationales et d'adaptation du cadre légal national (2). Enfin, ce sous-point abordera les efforts concrets de transposition nationale (3), à travers la mise en place de la stratégie APA, visant à intégrer les dispositions du protocole dans les politiques et pratiques locales afin d'assurer une application effective sur le terrain.

1. Le processus d'adhésion de la RDC au Protocole de Nagoya

Le **Protocole de Nagoya**, adopté en 2010 et entré en vigueur en 2014, vise à réguler l'**accès aux ressources génétiques** et à assurer le **partage juste et équitable des avantages** découlant de leur utilisation, conformément aux objectifs de la Convention sur la diversité biologique (CDB, 1992).

La RDC a signé ce protocole en 2011 et l'a ratifié en **février 2016**, marquant ainsi son engagement à mettre en place un cadre normatif et institutionnel conforme à ses dispositions (CBD, 2016). Cet acte juridique traduit la reconnaissance par la RDC de sa qualité de *pays méga divers*, détenteur de ressources

génétiques d'importance mondiale, mais également exposé à la **biopiraterie** et à l'exploitation illicite de sa biodiversité (Mavinga, 2019).

2. Les engagements juridiques découlant de la ratification

En ratifiant le Protocole de Nagoya, la RDC s'est engagée à :

✓ Instaurer des règles nationales claires en matière d'**accès aux ressources génétiques** ;

✓ Définir des **mécanismes de consentement préalable en connaissance de cause (CPCC)** et de **conditions convenues d'un commun accord (CCA)**

pour les utilisateurs de ces ressources ;

✓ Prévoir des **sanctions juridiques** contre l'accès illicite et la nonparticipation des communautés locales et autochtones au partage des avantages ;

✓ Assurer un **partage équitable** des bénéfices financiers (redevances, licences) et non-financiers (renforcement des capacités, transfert de technologies).

Ces obligations, inscrites dans le droit international, nécessitent une transposition au niveau national afin d'être effectives (Mbala, 2021).

3. Les efforts de transposition nationale

Depuis 2016, plusieurs initiatives ont été entreprises en RDC pour intégrer les principes du Protocole dans le droit interne :

- **Élaboration d'une Stratégie et Plan d'Action National pour la Biodiversité (SPANB 2016-2020)**, qui inclut un axe spécifique sur l'APA ;

- Mise en place de projets pilotes appuyés par des partenaires internationaux (Programme des Nations Unies pour le Développement - PNUD, Fonds pour l'Environnement Mondial - GEF), visant à sensibiliser les communautés locales et à renforcer les capacités institutionnelles ;

- Intention affichée d'adopter un **décret national d'application** du Protocole, bien que ce texte demeure à ce jour en cours de préparation (MEDD, 2020).

Ces efforts témoignent d'une volonté politique réelle, mais encore inachevée, de traduire les principes du Protocole de Nagoya dans le cadre juridique congolais. Car, si l'adhésion de la RDC au Protocole de Nagoya représente une avancée notable, la transposition normative reste **partielle et fragile**. Les instruments stratégiques existent (SPANB, projets internationaux), mais ils souffrent d'un **manque de consolidation juridique**. L'absence d'un cadre réglementaire complet compromet l'efficacité du dispositif APA et expose le pays au

risque de voir ses ressources exploitées sans contrepartie équitable.

B. Institutions concernées : MEDD, CNEDD, point focal APA, projets appuyés par le PNUD et le GEF

Il existe des structures nationales et des partenariats internationaux mobilisés pour la mise en œuvre du Protocole de Nagoya en RDC. Nous soulignerons le rôle central du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable (MEDD), qui coordonne les actions et élabore les politiques environnementales. Ensuite, la Commission Nationale de l'Environnement et du Développement Durable (CNEDD) qui joue un rôle consultatif et stratégique dans l'intégration des engagements du protocole.

Le Point focal national APA constitue un relais essentiel pour la communication et la coordination entre les acteurs. Enfin, le soutien des partenaires internationaux, notamment le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le Fonds pour l'Environnement Mondial (GEF), est déterminant pour financer et accompagner les projets clés visant à renforcer la gouvernance et la gestion durable des ressources génétiques.

1. Le rôle central du Ministère de l'Environnement et Développement Durable (MEDD).

Le MEDD constitue l'autorité nationale compétente pour la gestion de la biodiversité et la mise en œuvre des conventions internationales y afférentes, y compris le Protocole de Nagoya. Il est chargé de :

- Elaborer les textes réglementaires relatifs à l'accès et au partage des avantages (APA) ;

- Délivrer les **autorisations officielles d'accès** aux ressources génétiques ;

- Veiller à l'intégration des principes d'APA dans les stratégies de développement durable.

2. Toutefois, le ministère souffre d'un déficit de moyens financiers et humains, ce qui limite son efficacité dans la régulation d'un domaine aussi vaste et sensible (MEDD, 2020). La Commission Nationale de l'Environnement et du Développement Durable (CNEDD).

La CNEDD joue un rôle consultatif et de coordination interinstitutionnelle. Elle contribue à l'élaboration des politiques nationales en matière de biodiversité et supervise la cohérence des actions entre les ministères sectoriels (agriculture, mines, recherche scientifique).

Dans le cadre du Protocole de Nagoya, la CNEDD est censée assurer une coordination horizontale, mais en pratique, son action reste limitée par des chevauchements de compétences et une faible articulation entre institutions (Mbala, 2021).

3. Le Point focal national APA

Conformément aux dispositions du Protocole, la RDC a désigné un point focal national APA placé sous l'égide du MEDD. Sa mission est double :

❖ Assurer la communication avec le **Secrétariat de la CDB** ;

❖ Servir de guichet unique pour les demandes d'accès aux ressources génétiques et pour la mise en place des conditions convenues d'un commun accord (CCA).

En pratique, ce point focal joue un rôle stratégique, mais il manque de ressources logistiques et techniques pour remplir efficacement ses obligations (Mavinga, 2019).

4. Le soutien des partenaires internationaux : PNUD et GEF

La mise en œuvre du Protocole de Nagoya en RDC bénéficie de l'appui de partenaires techniques et financiers :

-I- Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) a soutenu des programmes de sensibilisation communautaire et de formation institutionnelle sur l'APA.

-I- Le Fonds pour l'Environnement Mondial (GEF) finance des projets pilotes visant à intégrer l'APA dans les zones de haute biodiversité, notamment les parcs nationaux (GEF, 2018).

Ces partenariats internationaux permettent de combler, en partie, le manque de moyens nationaux, mais ils révèlent aussi une **dépendance externe**, fragilisant la durabilité des initiatives mises en place.

Notons, que la mise en œuvre institutionnelle du Protocole de Nagoya en RDC, repose sur un dispositif complexe associant autorités nationales (MEDD, CNEDD), point focal APA et partenaires internationaux. Si cette architecture témoigne d'une volonté de conformité, elle souffre néanmoins de **carences structurelles** : chevauchements

institutionnels, manque de coordination, dépendance financière. Ces défis compromettent la capacité de la RDC à garantir une application cohérente et effective des obligations issues du Protocole.

II. Les limites structurelles entravant une mise en œuvre effective

La mise en œuvre effective du Protocole de Nagoya en RDC est confrontée à plusieurs limites structurelles qui freinent la pleine réalisation de ses objectifs. Malgré l'engagement juridique et les efforts institutionnels, des obstacles persistent au niveau

réglementaire et organisationnel, compromettant la clarté et l'efficacité des dispositifs mis en place. Ces défis structurels sont d'autant plus préoccupants que la RDC, riche en biodiversité, nécessite une gestion rigoureuse et coordonnée pour garantir le respect des dispositions du protocole.

Ce deuxième point s'articulera autour de deux axes principaux : d'une part, le manque de textes réglementaires clairs ainsi qu'une faible coordination institutionnelle (A), qui entravent la mise en œuvre cohérente du cadre juridique et la mobilisation des acteurs concernés ; d'autre part, les problèmes liés à la sensibilisation, à la surveillance et à l'application des mesures dans les zones à forte biodiversité (B), où la vulnérabilité environnementale et les enjeux sociaux exigent une vigilance et une implication accrues des autorités nationales et locales. Un renforcement des capacités et à une meilleure articulation des acteurs pour répondre aux exigences du Protocole de Nagoya s'avère nécessaire.

A. Manque de textes réglementaires clairs et coordination institutionnelle faible

Deux principaux obstacles structurels entravent la mise en œuvre effective du Protocole de Nagoya en RDC. Il s'agit d'abord d'examiner l'insuffisance des textes réglementaires (1), qui crée un vide juridique et complique l'application des dispositions internationales au niveau national.

Ensuite, la faiblesse de la coordination institutionnelle (2) entre les différentes autorités et parties prenantes limite la cohérence et l'efficacité des actions menées. Enfin, ce déficit réglementaire et organisationnel engendre des conséquences pratiques graves (3), telles que l'insécurité juridique et la biopiraterie, qui compromettent la protection des ressources génétiques et les droits des communautés locales.

1. L'insuffisance des textes réglementaires

Depuis la ratification du Protocole de Nagoya en 2016, la RDC n'a pas encore adopté de *loi spécifique* ni de *décrets d'application détaillés* permettant de mettre en œuvre de manière effective les dispositions de l'APA. Les mesures existantes, comme la *Stratégie et*

Plan d'Action Nationaux pour la Biodiversité (SPANB 2016-2020), restent essentiellement programmatiques et non contraignantes (MEDD, 2020).

Cette lacune juridique engendre une situation *d'insécurité normative* : les chercheurs, entreprises pharmaceutiques ou agroalimentaires intéressés par les ressources génétiques congolaises ne disposent pas de règles claires concernant les procédures d'accès, la négociation des *conditions convenues d'un commun accord* (CCA), ou encore la répartition des bénéfices.

2. La faiblesse de la coordination institutionnelle

L'application du Protocole implique plusieurs institutions nationales (MEDD, CNEDD, point focal APA, ministère de la Recherche scientifique, autorités provinciales). Cependant, la répartition des compétences demeure **fragmentée et parfois conflictuelle** :

- Le MEDD revendique la tutelle générale, mais manque de moyens de contrôle effectif ;
- La CNEDD a un rôle consultatif mais peine à s'imposer comme organe de coordination intersectorielle ;
- Les provinces, dans un État décentralisé, exercent aussi des compétences en matière de gestion des ressources naturelles, ce qui crée des chevauchements (Mbala, 2021).

Cette absence de coordination aboutit à un **pluralisme institutionnel désordonné**, où les acteurs manquent de directives communes et où les initiatives se multiplient sans cohérence globale.

3. Conséquences pratiques : insécurité juridique et biopiraterie

L'absence de textes clairs et la faiblesse de coordination institutionnelle produisent des effets concrets négatifs :

> *Faible attractivité pour les investisseurs légitimes* : les entreprises étrangères hésitent à engager des projets de recherche et développement, faute de sécurité juridique ;

> *Risques accrus de biopiraterie* : en l'absence de procédure formalisée, l'accès illégal aux ressources génétiques se poursuit, privant l'État et les communautés locales des bénéfices attendus (Mavinga, 2019) ;

> *Ineffectivité des obligations internationales* : la RDC est exposée au reproche de non-conformité vis-à-vis du Secrétariat de la CDB, ce qui fragilise sa crédibilité internationale (CBD, 2018).

L'adhésion formelle de la RDC au Protocole de Nagoya n'a pas été suivie d'une *traduction normative et institutionnelle suffisante*. La persistance de lacunes réglementaires et de dysfonctionnements institutionnels empêche la mise en œuvre concrète des principes d'accès et de partage des avantages. Pour surmonter ces limites, il serait nécessaire d'adopter une *loi nationale spécifique sur l'APA*, de clarifier les rôles des différentes institutions et de renforcer les mécanismes de coordination entre l'État central et les provinces.

B. Problèmes de sensibilisation, de surveillance et d'application dans les zones à forte biodiversité

Quelques défis majeurs sont signalés sur le terrain pour assurer une mise en œuvre effective du Protocole de Nagoya en RDC. Le déficit de sensibilisation des communautés locales et autochtones (1), souvent peu informées de leurs droits et des enjeux liés à la conservation des ressources génétiques. Ensuite, la faiblesse des mécanismes de surveillance et de contrôle (2) limite la capacité des autorités à prévenir les infractions telles que la biopiraterie. Enfin, les difficultés d'application dans les zones à haute valeur écologique (3), où la richesse en biodiversité est la plus importante, illustrent les obstacles pratiques à une gestion rigoureuse et durable des ressources naturelles vitales pour le pays.

1. Un déficit de sensibilisation des communautés locales et autochtones

Le Protocole de Nagoya reconnaît un rôle central aux **communautés locales et autochtones** (CLA) dans la gestion des ressources génétiques et des savoirs traditionnels associés. Pourtant, en RDC, ces communautés demeurent souvent **mal informées** de leurs droits en matière d'accès et de partage des avantages (APA) (Mbala, 2021).

Beaucoup ignorent l'existence du Protocole, les mécanismes de *consentement préalable en connaissance de cause* (CPCC), ainsi que la possibilité de négocier des *conditions convenues d'un commun accord* (CCA) avec les chercheurs ou entreprises. Ce

déficit de sensibilisation favorise la poursuite de pratiques d'exploitation non encadrées, où les communautés ne perçoivent que très peu, voire aucun bénéfice.

2. La faiblesse des mécanismes de surveillance et de contrôle

La RDC dispose d'une biodiversité exceptionnelle (forêts du bassin du Congo, parcs nationaux, ressources médicinales), mais les moyens de surveillance restent largement insuffisants. Plusieurs facteurs contribuent à cette situation :

- Faible présence des autorités dans les zones reculées ;
- Corruption et exploitation illégale tolérée par certaines autorités locales ;
- Absence de système informatique national pour tracer les flux d'accès aux ressources génétiques. (CBD, 2018)

Cette faiblesse institutionnelle empêche l'État congolais d'assurer un contrôle effectif et favorise la persistance de la *biopiraterie* par des acteurs nationaux et étrangers.

3. Les difficultés d'application dans les zones à haute valeur écologique

Les zones de forte biodiversité en RDC (parcs des Virunga, de la Salonga, de Kahuzi-Biega, etc.) présentent un intérêt majeur pour la recherche pharmaceutique et biotechnologique. Cependant, ces zones sont aussi confrontées à :

> Des conflits armés et l'insécurité chronique qui limitent l'action de l'État (Kashala, 2020) ;

> Des pressions économiques et sociales (exploitation artisanale, agriculture de subsistance) qui entrent en contradiction avec les objectifs de conservation ;

> Un manque de collaboration entre gestionnaires de parcs, autorités locales et communautés.

Ces obstacles compromettent l'application effective des principes d'APA et l'intégration des bénéfices issus de l'utilisation des ressources dans les stratégies locales de développement.

*La mise en œuvre du Protocole de Nagoya en RDC est gravement entravée par des **faiblesses socio-institutionnelles**. L'absence de sensibilisation des communautés, le manque de surveillance et les difficultés d'application dans les zones de biodiversité réduisent l'efficacité des mécanismes juridiques existants. Pour progresser, il est indispensable de mettre en place : des **programmes nationaux de sensibilisation** adaptés aux réalités locales et linguistiques ; un **système de suivi et de contrôle national** basé sur des outils numériques et participatifs ; une meilleure **intégration des communautés locales** comme bénéficiaires directs des avantages, afin de renforcer leur adhésion et leur rôle de gardiens de la biodiversité.*

Conclusion générale

La ratification par la République Démocratique du Congo, en 2016, du **Protocole de Nagoya** sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages constitue une avancée majeure dans l'intégration du pays au régime international de gouvernance de la biodiversité. Cet acte traduit la volonté de l'État congolais d'affirmer sa souveraineté sur ses ressources naturelles et de garantir une redistribution équitable des bénéfices issus de leur utilisation.

L'analyse a toutefois révélé que la mise en œuvre effective de ce Protocole demeure limitée par de **sérieux obstacles institutionnels et juridiques** : absence de textes réglementaires clairs, chevauchements de compétences entre institutions, faiblesse des mécanismes de surveillance et déficit de sensibilisation des communautés locales. Ces lacunes compromettent la capacité de la RDC à concrétiser les objectifs du Protocole, et exposent le

pays au risque persistant de **biopiraterie** et de marginalisation économique.

Cependant, ces défis s'accompagnent également d'**opportunités** : l'appui des partenaires internationaux (PNUD, GEF), l'existence d'un cadre institutionnel embryonnaire (MEDD, CNEDD, point focal APA), et surtout le potentiel exceptionnel de la RDC en tant que pays *méga-divers*. En renforçant son arsenal juridique interne, en consolidant la coordination institutionnelle et en intégrant véritablement les communautés locales comme acteurs et bénéficiaires du système APA, la RDC peut transformer sa biodiversité en levier de **développement durable et inclusif**.

En ouverture, la réussite de la mise en œuvre du Protocole de Nagoya en RDC dépendra aussi de sa capacité à s'inscrire dans une **dynamique régionale**. Une meilleure articulation avec les initiatives de l'Union africaine, de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) et de la Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL) permettrait de mutualiser les efforts, d'harmoniser les cadres normatifs et de renforcer la position de l'Afrique centrale dans la gouvernance mondiale de la biodiversité.

Bibliographie

A. Textes officiels

Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages (APA)

Stratégie et Plan d'Action National pour la Biodiversité (SPANB 2016-2020)

B. Doctrine

CBD. (2018). *Report of the Compliance Committee under the Nagoya Protocol*. : d. Montréal

: Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique (CBD).

CDB. (2016). *Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing: Ratification by the Democratic*

Republic of Congo. : . Montréal : Secrétariat de la CDB (Convention sur la diversité biologique).

Kashala, B. (2020). La coopération régionale et la gestion des ressources naturelles dans les

Grands Lacs. . *Revue Africaine de Gouvernance*, 14(2), pp. 7596.

M'Bayo, K. (2020). *Tourisme et développement durable en République Démocratique du*

Congo. Kinshasa: Éditions Universitaires Africaines.

Mavinga, N. (2019). *Biodiversité et gouvernance environnementale en République*

Démocratique du Congo. . Kinshasa: Presses universitaires congolaises.

Mbala, J. (2021). La mise en œuvre des conventions internationales environnementales en

RDC : étude du Protocole de Nagoya. *Revue congolaise de droit et de développement*, 5(2), , pp. 87-104.

MEDD. (2020). *Rapport national sur la biodiversité*. Kinshasa : Ministère de

l'Environnement et Développement Durable (MEDD).

OMT. (2022). *Rapport sur le tourisme international de l'Organisation mondiale du tourisme*

(OMT). Madrid : OMT.

PNUD. (2020). *Global Biodiversity Outlook 5*. . Nairobi.