

BILAN CITOYEN SUR L' APPLICATION DE LA LOI N° 15/026 DU 31 DECEMBRE 2015 RELATIVE A L'EAU EN RDC

La loi comprend 126 dispositions dont 28 prévoit des mesures réglementaires d'application , mais seuls 4 décrets sont pris par le Gouvernement. La loi n'est donc pas encore pleinement applicable huit ans après sa promulgation !

Décembre 2024



RESEAU RESSOURCES
NATURELLES
COORDINATION
NATIONALE
15ème Rue n°3 ,
Quartier Industriel ,
Commune de Limete/
Kinshasa.

Tél. +243815315237 –
Email :
rrncn@gmail.com –
jeanmarienkanda@mail.com

0.Résumé exécutif

Afin de préserver la qualité et une quantité suffisante d'eau douce disponible pour la population, la République Démocratique du Congo a adopté la Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau (Loi). Au terme de l'article 142 de la Constitution, une loi entre en vigueur trente jours après sa publication au journal officiel à moins qu'elle n'en dispose autrement. Conformément à son article 126, la Loi relative à l'eau prévoit son entrée en vigueur à la date de sa promulgation.

Même si cette loi entre en vigueur à la date de sa promulgation, certaines dispositions ne sont toutefois applicables qu'une fois prises les mesures réglementaires d'application -décrets, arrêtés et décision - nécessaires à leur mise en œuvre.

Comme ladite Loi ne prévoit pas une entrée en vigueur différée, on estime que la période qui sépare sa publication de l'intervention des mesures réglementaires d'application devrait être la plus brève possible. Mais au 30 septembre 2024, l'édition des mesures réglementaires d'application de cette loi ne représente que 14% soit 4 mesures réglementaires d'application, essentiellement des décrets qui sont pris huit ans après la promulgation de la Loi sur les 28 mesures prévues.

La mise en application de la loi votée et promulguée en 2015 reste, huit ans après, tributaire de 24 textes réglementaires d'application. Cette tendance tendrait à compromettre tant l'effectivité de la loi que la confiance des citoyens dans les institutions et les élus.

Cette situation aurait aussi pour conséquence négative de défavoriser profondément l'action législative du Parlement qui se trouverait entraver dans sa mission constitutionnelle d'élaboration des lois par le pouvoir exécutif qui ne prend pas les mesures nécessaires à l'application effective des textes votés.

En fait la promulgation d'une loi n'est pas un aboutissement en soi : elle appelle une mise en œuvre rapide et complète, qui donne une portée concrète aux réformes adoptées par la représentation nationale.

Ainsi, appelons-nous, d'une part, à la volonté politique du Gouvernement d'agir pour améliorer le taux et le délai d'application de ladite, et d'autre part aux commissions parlementaires en charge de suivi et évaluation des lois de pouvoir requérir toute information utile auprès des ministères chargés de la mise en application de ladite loi sur les facteurs qui contribuent à l'allongement considérable des délais de publication des textes réglementaires d'application.

RRN.CN

1. Introduction

Source de toute vie, l'eau est essentielle à notre santé, à notre bien-être et à notre dignité mais aussi au fonctionnement de nos écosystèmes et de nos sociétés. En effet l'eau tient une place particulièrement importante dans nos vies ; on la retrouve dans toutes les activités qui rythment notre quotidien : cuisine, toilette, lavages divers, évacuation des déchets (WC, lavabo, évier, baignoire). Elle contribue à plus de propreté et de salubrité. L'eau, c'est aussi un élément clé de la production et de la croissance économiques, en particulier dans le secteur agricole. L'eau est également vitale pour assurer la santé des écosystèmes et rendre vivable notre planète bleue. L'accès à l'eau est donc également synonyme de développement (Halidou Alassane Hado ,2024).

Alors que les besoins en eau ne cessent d'augmenter du fait notamment de l'urbanisation, du développement économique et de l'agriculture, la ressource est, quant à elle, non seulement limitée, mais parfois surexploitée, gaspillée et souillée.

Ainsi l'enjeu pour les années à venir consiste à préserver la quantité et la qualité de l'eau pour assurer une quantité suffisante d'eau douce disponible pour la population.

Face à cet enjeu, la République Démocratique du Congo a adopté la Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau (Loi) qui prévoit 28 mesures réglementaires d'application, à savoir :

Règlements d'application prévus	Nombre des textes réglementaires prévus	Référence
Mesures appelant un décret d'application	08	Articles 14 ;15 ;19 ; 23 ;39 ; 75 ; 97 et 102
Mesures appelant un arrêté interministériel d'application	05	Articles 45 ;60 ;61 ;80 et 86
Mesures appelant un arrêté ministériel d'application	08	Articles 8 ;9 ;12 ;20 ;52 ;59 ;101 et 105
Mesures appelant un arrêté provincial d'application	06	Articles 14 ;47 ;73 ;76 ;79 ; 95.

Mesures appelant une décision du collège exécutif de l'entité territoriale décentralisée	01	Article 47
Total	28	

Au terme de l'article 142 de la Constitution, une loi entre en vigueur trente (30) après sa publication au journal officiel à moins qu'elle n'en dispose autrement. Selon son article 126, la Loi relative à l'eau entre vigueur à la date de sa promulgation.

Même si cette loi est entrée en vigueur à la date de sa promulgation, certaines de ses dispositions ne sont toutefois applicables qu'une fois prises les mesures réglementaires d'application nécessaires à leur mise en œuvre. Comme ladite Loi ne prévoit pas une entrée en vigueur différée, on estime que la période qui sépare sa publication de l'intervention des mesures réglementaires d'application devrait être la plus brève possible.

Ainsi en vue faire un point de situation de l'édition des règlements d'application de ladite loi, neuf (9) années après sa promulgation et stimuler la volonté politique d'agir pour l'élaboration de toutes les mesures réglementaires d'application prévues , Join For Water et ses partenaires (Tropenbos RDC, Bos+ et Tropenbos International) en RDC, sous la facilitation de RRN (Réseaux Ressources Naturelles) ont estimé important la production de cet outil baptisé « Bilan citoyen de la mise en application de la loi relative à l'eau».

Il est vrai que la mise en application d'une loi ne se réduit pas à la publication de ses mesures d'application ; une multitude de facteurs entrent en jeu, dont l'applicabilité du texte, la mobilisation de l'administration, les moyens financiers, le consentement des personnes physiques et morales, la pertinence de la politique que met en œuvre le texte législatif, etc. Toutefois le présent « Bilan citoyen » permet de mesurer dans quelle proportion les textes réglementaires d'application prévus sont élaborés, signés et publiés.

Au sens de cet outil, une loi est dite « appliquée pleinement » lorsque l'ensemble des textes réglementaires qu'elle requiert ont été élaborés et signés.

Et par taux d'application, on entend la proportion des dispositions de la loi appelant des mesures d'application pour lesquelles les mesures prévues ont été prises.

Ce premier Bilan citoyen de la mise en application de la loi sur l'eau se focalise sur les 21 textes réglementaires d'application devant être élaborés au niveau national, c.à.d. les décrets, les arrêtés interministériels et les arrêtés ministériels.

Au 30 septembre 2024, la situation de l'édition de mesures réglementaires d'application de la Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau permet de dresser, ci-dessous, le Bilan de l'application de ladite Loi.

Dispositions appelant une mesure d'application	Référence	Nombre des textes réglementaires prévus	Nombre des textes réglementaires élaborés et publiés	Nombre des textes d'application non élaboré	Taux d'élaboration des textes réglementaires d'application
1. Dispositions appelant un décret d'application	Articles 14 ; 15 ; 19 ; 23 ; 39 ; 75 ; 97 et 102	8	4	4	50%
2. Dispositions appelant un arrêté interministériel d'application	Articles 45 ; 60 ; 61 ; 80 et 86	5	0	5	0%
3. Dispositions appelant un arrêté ministériel d'application	Articles 8 ; 9 ; 12 ; 20 ; 52 ; 59 ; 101 ; 105	8	0	8	0%
Total		21	4	17	19%

Il relève de ce tableau que la loi comprend 21 dispositions appelant des mesures réglementaires d'application au niveau national et que seuls 4 décrets d'application ont été publiés, soit un taux d'application de 19 %. Ce qui pousse à conclure que

neuf (9) années après sa promulgation, la Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau n'est pas encore pleinement applicable, en ce sens que les dispositions appelant une mesure réglementaire d'application encore non élaborés demeurent inappliquées jusqu'à ce jour.

Cela peut s'interpréter qu'en assistant à un allongement considérable des délais de publication des textes réglementaires d'application, cette loi votée par le parlement voit son application indéfiniment repoussée avec notamment comme conséquences : son inapplicabilité ou son application partielle, les difficultés de son interprétation et de mise en œuvre ; risque de perte de cohérence, réduction de son efficacité, etc.

Ainsi appelons-nous le Gouvernement à agir, avec méthode et constance, en vue d'améliorer le taux et les délais d'application de la loi pour sa mise en œuvre complète.

2.Fondement constitutionnelle de la Loi

La Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau trouve son fondement dans les articles 9, 48 ,203, point 16 et 204, point 26 de la Constitution.

- ¤ L'article 9 consacre la souveraineté de l'Etat notamment sur les eaux.
 - ⇒ 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.
- ¤ L'article 48 reconnaît explicitement le droit d'accès à l'eau potable.
 - ⇒ Le droit à un logement décent, le droit d'accès à l'eau potable et à l'énergie électrique sont garantis. La loi fixe les modalités d'exercice de ces droits.
- ¤ L'article 203 point 16 détermine les matières relevant de la compétence concurrente du pouvoir central et de la province en matière de gestion des ressources en eau.

- ⇒ Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence concurrente du pouvoir central et des provinces : -16. Les droits fonciers et miniers, l'aménagement du territoire, le régime des eaux et forêts.
- ☒ L'article 204 point 26 détermine les matières de la compétence exclusive des provinces en matière de gestion des ressources en eau.
- ⇒ Sans préjudice des autres dispositions de la présente Constitution, les matières suivantes sont de la compétence exclusive des Provinces : -26. L'exploitation des sources d'énergie non nucléaire et la production de l'eau pour les besoins de la province.

3. Bilan sur l'élaboration des textes réglementaires prévus par la Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau au 30 septembre 2024.

3.1. Des décrets

Décrets prévus	Référence	Institutions concernées	Décrets signés	Ministère chargé de l'exécution du Décret et/ou Ministère initiateur
Décret délibéré en conseil des ministres fixant l'organisation et le fonctionnement de l'organisme consultatif	Article 14	Primature	Non élaboré	Ministère de l'Environnement et Développement Durable
Décret délibéré en Conseil des ministres mettant en place un établissement public chargé, notamment de : a) L'élaboration des schémas d'aménagement et de gestion des eaux par bassin ou sous-bassin ;...	Article 15	Primature	Décret n° 22/06 du 1er mars 2022 portant création, organisation et fonctionnement d'un Etablissement public dénommé Office Congolais des Eaux, en sigle « OCE »	Ministère de l'Environnement et Développement Durable
Décret délibéré en Conseil des ministres déterminant la nomenclature des rejets des déchets, les critères physiques, chimiques et biologiques ainsi que les conditions et modalités de gestion et de contrôle de ceux-ci.	Article 19	Primature	Non élaboré	Ministère de l'Environnement et Développement Durable

Décret délibéré en Conseil des ministres déterminant les modalités d'autorisation préalable à accorder , après avis du comité de bassin ou de sous bassin concerné, pour les aménagements hydrauliques, d'une manière générale les installations, les ouvrages, les travaux et les activités réalisés par toute personne physique ou morale, publique ou privée entraînant selon le cas : a) Des prélèvements d'eau de surface ou souterraine à des fins industrielles, commerciales, artisanales, de stockage ou de distribution d'eau potable ; b) Une modification du régime des sources d'eau ; c) Une eutrophisation des eaux ; d) Un empêchement de la circulation sur les eaux	Article 23	Primature	Décret n° 22/05 du 1er mars 2022 fixant les modalités d'application des régimes juridiques relatifs à l'exercice du Service public de l'eau	Le Ministre ayant le Service public de l'eau dans ses attributions, les Gouverneurs des Provinces, les Collèges Exécutifs des Entités Territoriales Décentralisées et l'Autorité de Régulation du Service Public de l'Eau
Décret délibéré en Conseil des ministres fixe les modalités d'annulation ou de modification de la concession avec ou sans indemnisation	Article 39	Primature	Même décret	
Décret délibéré en Conseil des ministres organisant l'autorité de régulation du service public de l'eau	Article 75	Primature	Décret n°22/04 du 1 ^{er} mars 2022 portant création, organisation et fonctionnement d'un	Ministère des Ressources Hydrauliques et de l'Electricité

			Etablissement public dénommé Autorité de Régulation du Service public de l'Eau, en sigle « ARSPE)	
Décret délibéré en Conseil des ministres fixant les normes, les responsabilités et les conditions de l'organisation, du développement, de la gestion, du Fonctionnement et du financement du service public d'assainissement et de la gestion des déchets.	Article 97	Primature	Non élaboré	Ministère de l'Environnement et Développement Durable
Décret délibéré en Conseil des ministres déterminant la classification des catastrophes.	Article 102	Primature	Non élaboré	Ministère de l'Environnement et Développement Durable
Taux d'élaboration des décrets prévus			Nombre des textes prévus : 8 Nombre des textes signés : 4 Nombre des textes en attente : 4	Taux : 50%

N.B. : Il y a lieu de signaler que le Décret n° 20/009 du 1er avril 2020 portant création, organisation et fonctionnement de l'Office National d'Hydraulique Rurale, en sigle « ONHR ». Ce décret n'est pas prévu dans la loi et dans son corps il ne fait référence à aucun de ses articles.

3.2. Des arrêtés interministériels

Arrêtés interministériels prévus	Référence	Ministres concernés	Arrêtés interministériels signés
Arrêté conjoint fixant les conditions et modalités de l'établissement des servitudes d'écoulement, les droits de l'Etat ou du concessionnaire du fonds auquel la servitude est due, ainsi que les causes et modalités de l'extinction de ces servitudes	Article 45	Ministres ayant les affaires foncières et l'urbanisme dans leurs attributions	Non élaboré
Arrêté conjoint déterminant les conditions et procédures d'agrément des organismes de contrôle de la qualité de l'eau de consommation	Article 60	Ministres ayant respectivement la santé publique et le service public de l'eau dans leurs attributions	Non élaboré
Arrêté conjoint définissant les conditions et les modalités réglementaires d'utilisation de l'eau de consommation en cas de constat de difficultés d'approvisionnement de la population pendant la période donnée	Article 61	Ministres ayant respectivement le service public de l'eau (Ministère des Ressources Hydraulique et Electricité) et la gestion des ressources en eau dans leurs attributions.	Non élaboré
Arrêté interministériel fixant les normes de potabilité de l'eau	Article 80	Ministres ayant respectivement la santé publique et la détermination des normes dans leurs Attributions.	Non élaboré
Arrêté conjoint déterminant les règles et les modalités de fixation et de révision des tarifs applicables par les opérateurs du service de l'eau	Article 86	Ministres ayant respectivement le service public de l'eau et l'économie dans leurs attributions	Non élaboré
Taux d'élaboration des arrêtés interministériels prévus		Nombre des textes prévus : 5 Nombre des textes signés : 0 Nombre des textes non élaborés : 5	Taux : 00%

3.3. Des arrêtés ministériels

3.3.1. Arrêté du ministère ayant l'environnement dans ses attributions

Arrêtés ministériel prévus	Référence	Ministres concernés	Arrêtés ministériels signés
Arrêté ministériel fixant les modalités de signalement en cas de survenance d'un événement à bord d'un navire transportant des marchandises dangereuses, toxiques ou polluantes naviguant à proximité ou à l'intérieur des eaux sous juridiction nationale lorsque l'événement est de nature à constituer une menace de pollution des eaux et des écosystèmes	Article 105	Ministre ayant l'environnement dans ses attributions	Non élaboré
Taux d'élaboration des arrêtés ministériels attendus du ministre ayant l'environnement dans ses attributions	Nombre des textes prévus :	1	Taux : 0%
	Nombre des textes signés :	0	
	Nombre des textes non élaborés :	1	

3.3.2. Arrêtés du ministre ayant la gestion des ressources en eau dans ses attributions

Arrêtés ministériel prévus	Référence	Ministres concernés	Arrêtés ministériels signés
Arrêté ministériel fixant la nomenclature des eaux du domaine public telle que définie par la présente loi	Article 8	Ministre ayant la gestion des ressources en eau dans ses attributions	Non élaboré

Arrêté ministériel fixant la procédure de détermination des dépendances du domaine public de l'eau, en particulier celles des cours d'eau, leurs francs bords et le cas échéant, leurs zones de mobilité, les zones humides, les aménagements et ouvrages hydrauliques se rapportant à la gestion des ressources en eau situées à l'intérieur des limites territoriales du pays	Article 9	Ministre ayant la gestion des ressources en eau dans ses attributions	Non élaboré	
Arrêté ministériel déterminant les modalités établissant l'ordre de priorité auquel obéissent les différentes utilisations ainsi que les normes et conditions de mise en œuvre de ces différentes utilisations.	Article 12 al.3&4	Ministre ayant la gestion des ressources en eau dans ses attributions	Non élaboré	
Arrêté ministériel fixant les modalités de dérogation à la règle empêchant le libre écoulement des eaux de surface et des eaux souterraines ou en changer le cours.	Article 20	Ministre ayant la gestion des ressources en eau dans ses attributions	Non élaboré	
Arrêté ministériel approuvant le transfert des eaux intégré dans le schéma directeur de l'ensemble hydrographique ou dans les schémas directeurs relatifs aux ensembles concernés dans les limites du territoire national	Article 52	Ministre ayant la gestion des ressources en eau dans ses attributions	Non élaboré	
Arrêté ministériel fixant les conditions et modalités d'application des interdictions ou le cas échéant des réglementations pour raison d'intérêt public, des actions susceptibles de porter atteinte à l'équilibre des écosystèmes aquatiques ou d'affecter leur diversité biologique dans les zones humides d'importance particulière et/ou dans les aires protégées	Article 101	Ministre ayant la gestion des ressources en eau dans ses attributions	Non élaboré	
Taux d'élaboration des arrêtés ministériels attendus du ministre ayant la gestion des ressources en eau dans ses attributions	Nombre des textes prévus : 6		Taux : 0%	
	Nombre des textes signés 0			
	Nombre des textes non élaborés : 6			

2.3.3. Arrêté du ministre ayant le service public de l'eau dans ses attributions

Arrêtés ministériel prévus	Référence	Ministres concernés	Arrêtés ministériels signés
Arrêté ministériel - Fixant les mesures de contrôle, les conditions et modalités de leur application en fonction de divers types d'installation, de leur capacité et du contexte dans lequel elles sont établies. Ces mesures couvrent en particulier la périodicité des contrôles ; - Déterminant les procédures d'agrément des méthodes utilisées afin de rendre potable l'eau destinée à la consommation	Article 59	Ministre ayant le service public de l'eau dans ses attributions	Non élaboré
Taux d'élaboration des arrêtés ministériels attendus du ministre ayant le service public de l'eau dans ses attributions	Nombre des textes prévus : 1	Nombre des textes signés : 0	Taux : 0%
	Nombre des textes non élaborés : 1		

4. Constat, conclusion et recommandations

Neuf (9) années après son adoption au parlement et sa promulgation par le Président de la République, la Loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau n'est pas encore pleinement appliquée. Des conditions concrètes de sa pleine application ne sont toujours pas réunies ; elle reste tributaire de 21 textes réglementaires d'application à élaborer au niveau national.

Le présent bilan citoyen sur l'application de la loi n° 15/026 du 31 décembre 2015 relative à l'eau fait état des textes réglementaires nécessaires et ceux déjà publiés pour la mise en œuvre de ladite loi au 30 septembre 2024.

Ce bilan citoyen, contribution des organisations de la société civile au suivi de cette, révèle un taux d'élaboration de 19 % correspondant à 4 textes réglementaires signés sur les 21 prévus au niveau national.

Ce qui amène à conclure que le défaut de publication de ces mesures réglementaires d'application constitue un des facteurs susceptibles de faire échec à la plaine application de cette loi, qui entraînerait des conséquences négatives sur la préservation de la ressource en eau y compris sur sa gestion ainsi qu'à l'accès à l'eau potable pour des milliers des congolais.

En vue de garantir l'application effective de cette loi qui valoriser l'eau, non seulement comme ressource économique, mais comme bien social, et considérant que le vote de la loi n'est pas l'achèvement de la réforme engagée en 2015, les acteurs de la société réunis autour de ce bilan recommandent :

-Au Gouvernement :

☒ d'agir, avec méthode et constance, en prenant des mesures concrètes pour corriger la tendance relevée, qui risquerait de compromettre tant l'effectivité de la que la confiance des citoyens dans les institutions et les élus. Les Ministres concernés sont ainsi appelés à faire en sorte que soient rapidement prises les mesures réglementaires non encore élaborées, lesquelles mesures sont nécessaires à la pleine application de la Loi , et que la primature renforce très nettement son pilotage en la matière.

¤ d'allouer aux directions techniques des moyens financiers nécessaires devant leurs permettre de répondre à l'exigence légale qui veut le public soit impliqué au processus d'élaboration notamment des textes réglementaires, et ce, conformément aux dispositions de l'article 9 de la Loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement, telle que modifiée et complétée à ce jour¹.

-Au **Parlement**,

- ¤ de mettre en œuvre des mécanismes innovants devant aux permettre aux parlementaires de s'assurer que des conditions concrètes de la pleine application de cette loi sont réunies avant la fin de l'année 2025 ;
- ¤ de requérir toutes informations utiles auprès des ministères chargés d'élaborer les textes d'application qui font défaut sur les facteurs, qui concourent à ralentir la prise des mesures réglementaires d'application de la loi.

Que les parlementaires suivent avec attention l'application de cette loi qu'ils ont votées afin d'éviter, notamment, que le défaut de publication des textes d'application évoqués fasse échec à la décision qu'ils ont prises en 2015.

¹ *Toute personne a le droit de participer au processus de prise de décision en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.*

Le public participe au processus d'élaboration par des autorités publiques des politiques, programmes, plans et règlements relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable défini et mis en place par lesdites autorités...