

**LE DROIT FORESTIER
EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE
DU CONGO**

GARRY SAKATA

***ETUDE JURIDIQUE
EN LIGNE #72***

juin 2008

La série des Etudes juridiques de la FAO en ligne

(FAO Legal Papers Online) est constituée d'articles et de rapports concernant des questions juridiques d'actualité dans les domaines de la politique alimentaire et du développement agricole et rural, ainsi qu'en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Les *Etudes juridiques en ligne* sont accessibles sur <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>. Ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent demander des copies électroniques ou en papier au Bureau juridique, FAO, 00100 Rome, Italie, dev-law@fao.org.

Les observations et suggestions que les lecteurs souhaitent formuler sur les *Etudes juridiques en ligne* sont les bienvenues.

Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions présentées expriment les vues des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture.

© FAO 2008

L'auteur: Garry SAKATA
Doctorant à l'Université Catholique de Louvain, chercheur au SERES et avocat

Ce texte constitue un résumé d'un des chapitres de la thèse que rédige l'auteur, laquelle porte sur « La gouvernance des ressources forestières en République démocratique du Congo ». L'auteur remercie les professeurs HAUMONT Francis et MEKOUAR Ali pour la relecture du manuscrit de ce texte.

SOMMAIRE

Résumé

I. Introduction

- 1. 1. Brève présentation de la République démocratique du Congo
- 1. 2. Présentation des forêts
 - 1. 2. 1. Etendue
 - 1. 2. 2. Les traits physiques
 - 1. 2. 3. L'érosion du couvert forestier
 - 1. 2. 4. La dépendance des populations des forêts

II. Formation et évolution du droit forestier

- 2. 1. De 1885 à 1949
 - 2. 1. 1. La dépendance du droit forestier à l'égard du droit foncier
 - 2. 1. 2. Aux origines du droit forestier : un droit d'exploitation du caoutchouc
- 2. 2. De 1949 à 2002
 - 2. 3. De 2002 à ce jour
 - 2. 3. 1. Les influences externes
 - 2. 3. 2. Les influences internes
 - 2. 3. 3. Le canevas général du Code forestier

III. Les caractéristiques du droit forestier

- 3. 1. La prédominance du statut public
 - 3.1.1. La règle générale
 - 3. 1. 2. Les exceptions
- 3. 2. La distinction entre le statut foncier et le statut forestier
 - 3. 2. 1. Le statut foncier
 - 3. 2. 2. L'incidence du régime foncier sur les forêts
 - 3. 2. 3. La distinction entre propriété foncière et propriété forestière
 - 3. 3. La possibilité pour les communautés locales de posséder les forêts
 - 3. 4. La faible participation du public
 - 3. 5. La gestion centralisée
 - 3. 6. La classification tripartite des forêts
 - 3. 6. 1. Les forêts classées
 - 3. 6. 2. Les forêts protégées
 - 3. 6. 3. Les forêts de production permanente

IV. Les finalités du droit forestier

- 4. 1. Les protections de la forêt
 - 4. 1. 1. La protection contre les dégradations
 - 4. 1. 2. La protection par la fiscalité
- 4. 2. Le développement national et local des populations
 - 4. 2. 1. Dimension socio-économique
 - 4. 2. 2. Dimension environnementale

V. Le règlement des litiges

- 5. 1. Le règlement non juridictionnel des litiges
- 5. 2. Le règlement juridictionnel
 - 5. 2. 1. L'accès à la justice
 - 5. 2. 2. Les juridictions compétentes

VI. Les sanctions

- 6. 1. Les sanctions administratives
 - 6. 1. 1. La remise en état des lieux
 - 6. 1. 2. Le principe pollueur-payeur
- 6. 2. Les sanctions pénales et civiles

Conclusion

Résumé

La République démocratique du Congo dispose d'un nouveau code forestier depuis le 29 août 2002. Il remplace celui du 11 avril 1949 qui est devenu désuet et inefficace. Le nouveau code s'inscrit dans la logique des codes élaborés entre la Conférence de Rio et celle de Johannesburg. Il introduit, par exemple, les concepts de planification forestière et de gestion durable, d'inventaire et d'aménagement forestiers. Il institue un cadastre forestier tant au niveau national que provincial, des conseils consultatifs nationaux et provinciaux ; procède à une triple classification forestière en lieu et place de deux (forêts classées, forêts protégées et

forêts de production permanente) ; établit une distinction entre la concession forestière et la concession foncière ; impose l'acquisition de la concession par voie d'adjudication comme mode principal en lieu et place du gré à gré qui est devenu un mode exceptionnel ; met en place une fiscalité forestière distincte de la fiscalité ordinaire. Après six ans, l'administration forestière et les populations, faute de vulgarisation, ignorent encore le contenu et les innovations apportées par le nouvel instrument légal. La présente analyse, essentiellement juridique, tente de contribuer à cette vulgarisation.

I. Introduction

1. 1. Brève présentation de la République démocratique du Congo (RDC)

La RDC a une étendue de 2.345.000 km² entre 5°2' de latitude Nord et le 13°15' de latitude Sud¹. Elle est située en Afrique centrale. La RDC est l'unique pays en Afrique qui partage les frontières avec neuf pays voisins (Angola, Burundi, Centrafrique, Congo, Rwanda, Soudan, Tanzanie, Uganda, Zambie). Sa population est estimée à près de 60 millions d'habitants dont 51 pour cent de femmes et 49 pour cent d'hommes. Elle est subdivisée en onze provinces² à savoir la Ville de Kinshasa, les provinces de Bandundu, Bas-Congo, Équateur, Kasaï-Occidental, Kasaï-Oriental, Katanga, Maniema, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Oriental. Les provinces sont subdivisées en districts, les districts en territoires (en milieu rural) et en communes (en milieu urbain), les territoires en secteurs, les communes en quartiers, les secteurs en groupements, les groupements en villages. A côté du français comme langue officielle, il existe quatre langues nationales (kikongo, lingala, swahili, tshiluba³) et plus ou moins 250 dialectes. Le pays est régi par une Constitution. Il existe actuellement au niveau central un Président de la République, un Premier ministre, des ministres. Ces dernières années, il est confronté à des conflits récurrents, le plus souvent liés au contrôle des ressources naturelles, dont celles forestières.

1. 2. Présentation des forêts

1. 2. 1. Etendue

La RDC regorge d'une énorme quantité de ressources naturelles notamment forestières. Elle « abrite la plus vaste forêt d'Afrique et la deuxième forêt tropicale du

¹ I. NDAYWELL è NZIEM, *Histoire générale du Congo. De l'héritage ancien à la République démocratique*, Bruxelles, Deboeck-Duculot, p. 41.

² Selon les articles 2 et 226 de l'actuelle Constitution du 18 février 2006, la RDC comptera 26 provinces trois années après l'installation effective des nouvelles institutions politiques. On ne sait pas dire s'il faudrait compter à partir de l'installation de la première institution ou des dernières institutions qui ne sont même pas encore installées puisque les élections locales sont encore attendues.

³ Article 1^{er} de la Constitution.

monde »⁴. Elle dispose d'un couvert forestier allant de 128 à 170 millions d'hectares⁵. Cette étendue représente plus de 62 pour cent du territoire national⁶ ; 60 pour cent des forêts pluviales des pays du Bassin du Congo⁷ ; 47 pour cent des forêts d'Afrique⁸, dont la moitié en forêt dense humide et l'autre moitié en forêt claire et savane arborée ; 7 pour cent des forêts du monde⁹. On comprendra bien que cette étendue forestière revêt un caractère estimatif. En effet, la RDC ne dispose pas des moyens logistiques, humains et financiers nécessaires pour procéder à un inventaire forestier sérieux et exhaustif.

La RDC est le premier pays d'Afrique de par l'étendue de ses forêts, et le plus important pour la préservation de l'environnement mondial. C'est le deuxième massif de forêt tropicale dans le monde après le Brésil et le cinquième pays forestier du monde après la Russie, le Canada, les Etats-Unis et le Brésil, devant l'Indonésie, la Malaisie, et la Papouasie-Nouvelle-Guinée. A ce propos, M. Prieur écrivait, dans ses « conclusions générales » à l'occasion des journées scientifiques portant sur droit, forêts et développement durable, ce qui suit : « Cinq Etats ont une responsabilité spéciale vis-à-vis de l'environnement global car ils regroupent à eux seuls 55 pour cent des forêts : le Brésil, le Canada, les Etats-Unis, la Russie et le Zaïre (devenu depuis RDC – c'est nous qui ajoutons) »¹⁰.

Les écosystèmes forestiers de la RDC recèlent un grand nombre d'espèces animales et végétales qui la placent en bonne position sur le plan mondial et africain. La RDC est cinquième dans le monde par sa diversité animale et végétale. Elle est la première à l'échelon africain en ce qui concerne la diversité des mammifères et

⁴ L. DEBROUX et al., *La forêt en RDC post-conflit. Analyse d'un agenda prioritaire*, www.cifor.cgiar.org.

⁵ Source : Service Permanent d'Inventaire et d'Aménagement Forestier (SPIAF), 1995, *Carte forestière. Synthèse du Zaïre* ; FAO, 2005. *Global Forest Resources Assessment*, www.fao.org/forestry/site:fra2005/fr.

⁶ Documentation du ministère de l'environnement et forêts de la RDC, 2006.

⁷ Idem.

⁸ Idem.

⁹ Idem.

¹⁰ M. PRIEUR, « Conclusions générales », in *Droit, forêts et développement durable*, Bruxelles, Bruylant, 1996, p. 506.

des oiseaux, et la troisième pour la diversité floristique, après Madagascar et l'Afrique du Sud. Elle compte notamment 409 espèces de mammifères, 1117 espèces d'oiseaux, 400 espèces de poissons, et plus de 10 000 espèces végétales¹¹.

La RDC compte quatre sites naturels du patrimoine mondial : les parcs de Virunga (depuis 1979), de Garamba (1980), de Kahuzi-biega (1980) et de la Salonga (1984)¹². Ces sites abritent des espèces rares et spectaculaires. Le taux d'endémisme parmi les plantes et les petits mammifères est également élevé : 6 pour cent de ses mammifères et 10 pour cent de ses plantes n'ont été trouvés qu'en RDC. La RDC contient 12 parmi les 30 « centres d'endémisme végétal » identifiés en Afrique par l'IUCN et le WWF. Elle contient aussi deux « régions d'endémisme » d'oiseaux identifiées par Birdlife International¹³.

1. 2. 2. Les traits physiques

Les principaux traits physiques connus sont les forêts denses et humides, les forêts de montagne, les forêts denses sèches, les forêts bambou, les forêts claires, les forêts sur sol hydromorphe, les galeries forestières, les forêts de mangrove, diverses forêts secondaires¹⁴. Il est fort probable – pour des raisons liées au manque d'inventaire et de statistiques fiables – que la forêt congolaise n'ait pas encore fini de dévoiler ses facettes et ses multiples secrets. Aussi, serait-il prudent de considérer ces traits comme indicatifs.

1. 2. 3. L'érosion du couvert forestier

Dans son dernier rapport sur l'état des forêts du monde, la FAO souligne que la RDC a perdu un total de 319 milliers d'hectares entre 2000 et 2005, soit une réduction de 0,2 pour cent du total de forêts¹⁵. Le rapport sur les forêts du Bassin du Congo

¹¹ L. DEBROUX et al., *La forêt en RDC post-conflit. Analyse d'un agenda prioritaire*, op.cit., p. 13.

¹² Source : Ministère de l'environnement de la RDC, p. 63. Voir également le site sur la biodiversité en RDC : www.biodiv.org/doc/world/cd/cd-nr-01-fr.pdf.

¹³ Idem.

¹⁴ Lire notamment Y. IPALAKA, « Amélioration et diffusion des connaissances et des techniques relatives à la forêt », in *Forum national sur la politique forestière en RDC*, Ministère de l'environnement et forêt, 2000, p. 6.

¹⁵ FAO, *Etat des forêts du monde 2007*, p. 109.

fait osciller ce rétrécissement entre 0,15 et 0,33 pour cent du territoire forestier¹⁶. Il faudrait signaler que l'érosion des espaces forestiers conserve un rythme constant – peut-être aussi en légère augmentation – parce que durant la période 1990-2000 (soit pendant dix ans), la perte fut de l'ordre de 532 milliers hectares, soit 0,4 pour cent du territoire forestier¹⁷. Les principales causes de déforestation connues sont l'agriculture itinérante sur brûlis, la coupe de bois pour les besoins d'énergie domestique, l'exploitation industrielle illégale et sans aménagement forestier préalable ainsi que les feux de forêts.

1. 2. 4. La dépendance des populations des forêts

Approximativement, 35 à 40 millions de Congolais, soit plus de 60 pour cent de la population, vivent de manière quotidienne de la forêt¹⁸. En 1997, le secteur forestier contribuait pour 10 pour cent du PNB¹⁹. En 1998, la valeur totale du bois exporté en grumes et en sciage a atteint près de 41 millions de dollars des EU²⁰. Le bois et le charbon de bois procurent 80 pour cent de l'énergie domestique et servent à la construction des maisons d'habitation et des pirogues. Les exploitants artisanaux utilisent pour la plupart du bois vendu sur le marché local pour divers besoins, notamment l'ameublement, l'outillage, l'ornement et l'artisanat. Donc, le bois de forêt est la principale source d'énergie économiquement accessible et culturellement acceptée.

Par ailleurs, le gibier fournit probablement la principale source de viande dans les zones forestières, avec une consommation estimée à plus d'un million de tonnes par an²¹. En termes de valeur économique, il a été estimé que le gibier extrait de la forêt

¹⁶ *Etat des forêts du Bassin du Congo 2006*, p. 84.

¹⁷ FAO, *Etat des forêts du monde 2007*, p. 109.

¹⁸ Th. TREFON, « Industrial logging in the Congo. Is a stakeholder approach possible? », *South African Journal of International Affairs*, Vol. 3, Issue 2, 2006, p. 103; également

www.greenpeace.org/belgium/fr/afrique sous le titre : "Cap sur la RDC".

¹⁹ Source : Ministère de l'environnement de la RDC, *Rapport sur la stratégie de développement rural, programme de relance du secteur forestier*. Note de cadrage, mai 2000.

²⁰ Idem.

²¹ Idem.

congolaise dépasse à l'heure actuelle 1 milliard de dollars par an²².

En 1990, 32 entreprises forestières étaient enregistrées et employaient près de 9000 personnes²³. Ce nombre a chuté depuis lors. Par exemple en 2002, ce secteur employait toujours près de 6000 personnes pour une masse salariale d'environ 6,5 millions de dollars²⁴. Quand la lueur d'une paix est apparue, il s'est de nouveau manifesté de l'engouement pour l'exploitation forestière. En 2007, le nombre de sociétés forestières enregistrées auprès de la Direction de Gestion Forestière (DGF) du ministère de l'environnement et forêts s'élevait à près d'une soixantaine.

Seulement, une quinzaine opèrent de manière effective. N'empêche que le secteur forestier demeure prometteur et pourrait devenir, selon certains, le principal employeur du pays après la fonction publique²⁵ si les entraves liées aux conflits armés s'estompaient.

A côté de cette fonction essentiellement économique, les forêts assurent aussi des fonctions touristiques, récréatives, écologiques, morales et religieuses²⁶.

II. Formation et évolution du droit forestier

2. 1. De 1885 à 1949

C'est en 1885 qu'est né l'Etat Indépendant du Congo (EIC), devenu depuis lors la RDC. Les textes qui régissent les forêts pendant la période coloniale ont une visée essentiellement utilitariste.

²² L. DEBROUX et al. *La forêt en RDC post-conflit. Analyse d'un agenda prioritaire*, op. cit., p. 22.

²³ Source : Ministère de l'environnement de la RDC, *Rapport sur la stratégie de développement rural, programme de relance du secteur forestier*. Note de cadrage, mai 2000.

²⁴ *Rapport final du Fonds fiduciaire pour le renforcement de la gouvernance dans le secteur forestier dans la situation post-conflit en RDC*, juin 2005, p. 5, point 8.

²⁵ Idem.

²⁶ A propos des fonctions de la forêt, lire M. PRIEUR et S. DOUMBE-BILLE, (sous la dir.), *Droit, forêts et développement durable*, Bruxelles, Bruxellant, 1996, 567 pp.

2. 1. 1. La dépendance du droit forestier à l'égard du droit foncier

Les règles relatives à la gestion de l'environnement²⁷ sont dépendantes du droit foncier. En effet, pendant la période coloniale, la politique de Léopold II, Roi des Belges, est consacrée à l'occupation des terres, à l'établissement de l'autorité et à la pacification de l'EIC. Ce qui oblige l'Etat à orienter ses efforts vers les activités immédiatement rentables en encourageant les entreprises privées à se livrer au commerce des matières premières.

Le premier texte signé par les autorités coloniales sur l'EIC concerne le domaine foncier. Au terme de l'Ordonnance du 1^{er} juillet 1885 portant occupation des terres et terres vacantes, il est prévu :

1. « A partir de la présente proclamation, aucun contrat ni convention passé avec des indigènes pour l'occupation, à un titre quelconque, de parties du sol, ne sera reconnu par le gouvernement et ne sera protégé par lui, à moins que le contrat ou la convention ne soit fait à l'intervention de l'officier public commis par l'administrateur général et d'après les règles que ce dernier tracera dans chaque cas particulier.
2. Nul n'a le droit d'occuper sans titre des terres vacantes, ni de déposséder les indigènes des terres qu'ils occupent ; les terres vacantes doivent être considérées comme appartenant à l'Etat »²⁸. Deux conséquences ressortent de ce texte à savoir, d'une part, la proclamation de la souveraineté de l'EIC et, d'autre part, l'appropriation par l'Etat des terres dites vacantes.

2. 1. 2. Aux origines du droit forestier : un droit d'exploitation du caoutchouc

Le premier usage que la Belgique, pays colonisateur, fait des écosystèmes forestiers est l'exploitation du caoutchouc. À l'époque, le caoutchouc est la plus importante des ressources naturelles dont la sève obtenue par incision, appelée latex, sert à la fabrication des pneus selon une nouvelle technologie mise en place par l'américain

²⁷ Il n'est pas pris en compte l'étude de tous les domaines de l'environnement, notamment de la chasse régie par le décret du 25 juillet 1889, *Bulletin Officiel* (BO) 1889, n° 8, p. 169 ; ni des mesures hygiéniques dans les bateaux prises par le décret du 6 octobre 1889, BO 1890, n° 1.

²⁸ BO 1885, p. 30.

Charles Nelson Goodyear et plus tard par l'irlandais John Duncol. Ainsi, entre 1885 et 1908, son exploitation constitue l'un des domaines le plus légiférés, à côté des droits fonciers et de la poste et la communication. Entre 1885 et 1888, les lois foncières régissent également les ressources naturelles. C'est à partir de 1889 qu'un décret – édicté le 17 octobre²⁹ – est pris dans le domaine des ressources naturelles. Il porte sur l'exploitation du caoutchouc et autres produits végétaux. C'est le premier texte de base en la matière. Il a été suivi par plusieurs autres textes ayant pour objectif principal l'exploitation industrielle du bois, dont notamment les suivants :

- décret du 7 juillet 1898 : il réserve l'exploitation des bois dans les forêts domaniales aux entreprises agissant par voie de concession d'exploitation³⁰ ;
- décret du 4 avril 1934³¹ : il constitue le premier instrument juridique en matière forestière pris par le Parlement belge ;
- décret du 13 juin 1936³² : il complète le décret de 1934 et tente de mettre sur un même pied d'égalité tous les indigènes en ce qui concerne les droits d'accès et d'usage des forêts. Toutes les autres dispositions sont maintenues et axées sur les modalités d'exploitation industrielle du bois. Le texte ne traite pas de la protection ni de la conservation forestière.

Entre-temps, la guerre mondiale est intervenue et les pays occidentaux ont davantage eu besoin du latex pour la fabrication des pneus des automobiles. Le secteur a ainsi dû se conformer aux exigences de l'époque, d'où l'élaboration du décret de 1949.

2. 2. De 1949 à 2002

L'apport du Congo Belge pendant la deuxième guerre mondiale a été significatif. Les puissances alliées se sont souvent procuré du latex provenant des forêts de ce pays pour la fabrication du caoutchouc destiné aux pneus des véhicules des

alliés³³. Cette donnée à caractère économique a obligé les autorités coloniales à adapter la législation forestière. C'est dans cet esprit que fut élaboré et promulgué le décret du 11 avril 1949 sur les forêts.

Ce décret consacre vingt-cinq de ses quarante-six articles à l'exploitation du bois et dénote dans sa lettre et son esprit, le caractère économique et utilitariste qui a entouré sa rédaction, ignorant ainsi les autres valeurs telle que celles morale, écologique et sociale. Le rapport du Conseil colonial indique qu'au cours du débat général, un membre a déclaré que « le décret forestier a été accueilli favorablement dans les milieux coloniaux intéressés, parce qu'il établit comme règle que les exploitants devront posséder des moyens industriels nécessaires (...) »³⁴.

Sous ce décret, le sort social des populations ainsi que les préoccupations environnementales n'étaient pas intégrés dans le corpus juridique. Si une société d'exploitation forestière menait une activité sociale, celle-ci était considérée comme un acte de charité et d'humanisme³⁵ à l'égard d'une population pauvre et dépourvue de besoins élémentaires. Davantage, ces actions sociales visaient le maintien d'une « paix sociale » entre la population riveraine et l'exploitant pour permettre à ce dernier d'exploiter dans les conditions, tant soit peu, tranquilles.

Après l'indépendance, les différentes autorités qui se sont succédées ont tenu à bénéficier des mêmes priviléges que les autorités coloniales. Aussi, n'ont-elles pas modifié ledit décret malgré ses imperfections. Au fil des années, le décret devenait désuet, inefficace et inadapté au contexte politique, économique, social et surtout à l'environnement mondial et sous-régional. Il a engendré plusieurs conflits entre les populations vivant de la forêt et les exploitants. Ces conflits ont souvent trouvé leur source dans l'allocation des forêts

²⁹ BO 1889, n° 11, p. 218.

³⁰ Article 1^{er} du décret du 7 juillet 1898, BO 1898, n° 7, p. 182.

³¹ BO n° 5, 15 mai 1934, p. 421.

³² BO n° 7, 15 juillet 1936.

³³ S. BULA BULA, « Les institutions de gestion des forêts au Zaïre », in *Droit, forêts et développement durable*, op. cit., p. 295.

³⁴ BO n° 5, 15 mai 1949, p. 908.

³⁵ G. SAKATA, *Le code forestier et le code minier de la RDC : rôle des acteurs et impacts socio-économiques et environnementaux. Essai comparatif*, Rapport d'étude pour le Musée royal d'Afrique centrale, Tervuren, Bruxelles, mars 2007, p. 2.

« sans consultations locales, sans bénéfice équitable pour les populations riveraines ni pour le pays, et sans considération pour des usages alternatifs. Ces concessions servaient principalement des intérêts spéculatifs. Elles chevauchaient des villages, des terres agricoles et des sites critiques pour la biodiversité. Il n'y avait pas de disposition pour la participation publique dans la gestion forestière. Sauf changement radical de politique, cette situation ouvrirait la porte à une aggravation des pertes sociales, économiques et environnementales »³⁶. En fin de compte, le décret n'était plus applicable quoique non abrogé.

A partir des années 1980, le secteur est régi par un ensemble de normes et procédures du Ministère de l'environnement et conservation de la nature datant de 1984 et 1986, intitulés « Normes d'inventaires d'allocations forestière », « Normes d'inventaires d'exploitation forestière » et « Guide de l'exploitant forestier ». Ces instruments n'ayant pas une valeur juridique contraignante, un contentieux devant le tribunal ramènerait les parties au décret de 1949³⁷.

Cette situation devenait anachronique par rapport à l'évolution mondiale, régionale et sous-régionale de la gestion du secteur forestier. Plusieurs pays de la sous-région comme le Cameroun, s'étaient déjà dotés d'une importante législation en matière forestière³⁸. Il devenait urgent de mettre en place un cadre législatif plus approprié et adapté au potentiel national des forêts en RDC. A défaut d'une volonté politique interne, il fallait une influence de la part des partenaires étrangers.

2. 3. De 2002 à ce jour

Le code forestier du 29 août 2002 a été élaboré avec l'aide des partenaires extérieurs qui, de longue date, exerçaient déjà des pressions pour que la RDC dispose

³⁶ L. DEBROUX et al. *La forêt en RDC post-conflit. Analyse d'un agenda prioritaire*, op. cit., p. IX.

³⁷ Il n'existe pas à notre connaissance de contentieux en matière forestière. Bien souvent, les villageois estiment, à tort ou à raison, qu'ils perdront toujours le procès face aux industriels du bois capables d'influencer le cours de la procédure judiciaire.

³⁸ Exemple : loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche au Cameroun.

d'un instrument légal moderne en matière forestière.

2. 3. 1. Les influences externes

Dans les années 1980, il y eut plusieurs tentatives d'élaboration d'un code forestier en RDC. En effet, en avril 1988, au cours d'une réunion du Comité de direction du projet AGEF (Appui à la gestion forestière), la partie canadienne a financé une expertise pour élaborer un projet de loi réformant le régime forestier. Trois juristes congolais avaient été recrutés à cette fin. En 1989, un comité de lecture a formulé des remarques intégrées ensuite dans le projet de texte. Le projet ainsi corrigé a été présenté au symposium sur le bois qui s'est tenu à Kinshasa du 26 au 30 septembre 1989. Le projet de loi forestière a fait l'objet de plusieurs forums, avec la participation de tous les acteurs du secteur forestier : le secteur public, le secteur privé et la société civile. Mais dans le contexte du régime d'alors, les tentatives de la coopération canadienne visant l'organisation et le développement du secteur forestier, au besoin par la modification de la loi forestière, ont été vaines. Il a fallu attendre le changement de régime politique pour voir se décanter la question de l'élaboration d'un cadre législatif en matière d'environnement.

A partir de 1998, le PNUD, la FAO, les Coopérations canadienne, belge, allemande, américaine, française et suédoise appuient l'organisation à Kinshasa des forums en vue de l'élaboration d'un code forestier congolais.

A partir de 2000, la Banque mondiale et de l'Union européenne estiment que l'adoption d'un code forestier permettra la bonne redistribution des ressources forestières. Cette distribution équitable pourrait servir au maintien de la paix et la stabilité en RDC.

Plusieurs réunions ont lieu entre les acteurs précités pour établir les principales lignes du code à élaborer. C'est notamment le cas des réunions du 6 mars, 25 avril et 20 juin 2002 à Kinshasa³⁹. L'influence des organismes

³⁹ *Rapport des réunions de concertation sur le secteur forestier en RDC*. La stratégie mise en œuvre ne provenait pas du Gouvernement dans la mesure où ces réunions ont eu lieu entre les représentants de la Banque mondiale, la FAO, le PNUD, l'USAID, les ambassades à Kinshasa de

internationaux a eu le mérite d'avoir sorti la RDC d'un système de gestion forestière fonctionnant sur base d'un texte légal devenu obsolète (décret du 11 avril 1949) et des arrêtés ayant instauré un modèle de pouvoir discrétionnaire au profit des membres du gouvernement central (arrêtés de 1984 et 1986). De même, par leur intervention, ces organismes ont permis de briser la léthargie et le manque de volonté politique du gouvernement congolais de recadrer le domaine forestier par rapport aux réalités mondiales et régionales.

2. 3. 2. Influences internes

Au niveau interne, une Commission économico-financière mise en place par le gouvernement a été chargée de présenter une première ébauche du code forestier. Elle était composée des membres de l'administration de l'environnement et d'experts du cabinet du ministre. La FAO, par ses représentants locaux ou délégués à cet effet, a joué aussi un rôle technique très appréciable.

Au total, l'actuel code forestier a connu quatre versions successives. La première version est celle d'avril 2002 ; produite par les experts du gouvernement et de la FAO, elle comporte 155 articles. La deuxième version de juin 2002 prend en compte et intègre les suggestions et remarques de la Banque mondiale ; elle comprend 161 articles. La troisième version de juillet 2002 est celle de la Commission économico-financière du parlement de transition, qui n'a apporté aucun amendement de fond, elle a seulement proposé la fusion de certains articles passant de 161 à 156 articles. La dernière version d'août 2002 est celle du parlement de transition, qui a adopté le 14 août 2002 68 articles sans amendement et 88 articles avec des amendements de forme. Il s'est agi principalement de la reformulation et de la fusion d'articles proposée par sa Commission. Le président de la République a ensuite promulgué le code le 29 août 2002.

2. 3. 3. Le canevas général du Code forestier

Le caractère programmatique et de durabilité du nouvel instrument légal est annoncé dès l'exposé des motifs : « ...42 ans après son accession à l'indépendance, la RDC ne s'est pas encore dotée d'un régime forestier approprié, à savoir un cadre légal qui permet, à la fois, à la forêt de remplir en équilibre ses fonctions écologiques et sociales, à l'administration forestière de contribuer substantiellement au développement national et aux populations riveraines de participer activement à la gestion des forêts pour pouvoir en tirer un bénéfice légitime ».

Le nouveau code forestier comprend 156 articles subdivisés en 10 titres. Le premier titre définit les mots clés du code forestier ; le deuxième détermine le statut et les catégories des forêts ; le troisième fixe les différents droits d'usage autorisés ; le quatrième énonce les mesures susceptibles d'assurer la protection des forêts ; le cinquième introduit les concepts d'inventaire et d'aménagement forestiers ; le sixième régit l'obtention des concessions forestières ; le septième énonce les types d'exploitation et les droits et obligations des exploitants ; le huitième concerne la fiscalité forestière ; le neuvième traite de l'épineuse question du régime pénal applicable aux forêts et le dixième est relatif aux mécanismes de conversion des titres obtenus sous l'ancien décret.

Les principales nouveautés qui différencient le code forestier du décret du 11 avril 1949 sont notamment la création d'un cadastre forestier et de commissions consultatives nationales et provinciales, l'érection au titre d'obligations d'avantages socio-économiques en faveur des populations locales, l'institution d'une fiscalité forestière et de forêts des communautés locales, l'adjudication publique comme règle d'attribution de concessions, etc.

III. Les caractéristiques du droit forestier

Comme la plupart des pays qui ont reçu l'héritage juridique latin⁴⁰, la « forêt » trouve une définition dans le code forestier⁴¹. Les forêts y sont définies, à l'article 1^{er}, alinéa 1, comme « les terrains recouverts d'une formation végétale à base d'arbres ou d'arbustes aptes à fournir des produits forestiers, abriter la faune sauvage et exercer un effet direct ou indirect sur le sol, le climat ou le régime des eaux ». Cette définition évoque la fonction de production reconnue à la forêt et établit qu'elle est nécessairement un peuplement d'arbres ou d'arbustes. Toutefois, l'énumération faite par le législateur à propos des aptitudes de la forêt ne doit pas être considérée comme cumulative. Une seule possibilité suffirait à qualifier l'espace considéré comme forêt. Le deuxième alinéa du même article considère comme relevant de la forêt « les terrains qui, supportant précédemment un couvert végétal arboré ou arbustif, ont été coupés à blanc ou incendiés et font l'objet d'opérations de régénération naturelle ou de reboisement ». La forêt se confond avec l'espace naturel.

Le troisième alinéa assimile aux forêts « les terres réservées pour être recouvertes d'essences ligneuses soit pour la production du bois, soit pour la régénération forestière, soit pour la production du sol ». Le législateur a ainsi donné au concept « forêt » une acceptation large. Nous retenons six caractéristiques principales du droit forestier de la RDC : le statut public des forêts (1), la distinction nette entre le statut forestier et le statut foncier sur lequel reposent lesdites forêts (2), la possibilité offerte aux communautés locales de posséder leurs propres forêts (3), l'absence ou la faiblesse d'un mécanisme

⁴⁰ Ch. DU SAUSSEY, « La protection des forêts en droit africain », in *Forêt et environnement*, Paris, PUF, 1984, p. 147.

⁴¹ Le Code forestier est lui-même défini comme l'ensemble des dispositions régissant le statut, l'aménagement, la conservation, l'exploitation, la surveillance et la police des forêts et des terres forestières (article 3).

participatif (4), la gestion centralisée (5) et la classification tripartite des forêts (6).

3. 1. La prédominance du statut public

3.1.1. La règle générale

Le statut public de la forêt est clairement précisé dans le code forestier. Aux termes de l'article 7, « les forêts constituent la propriété de l'Etat ». Elles relèvent soit du domaine public, soit du domaine privé de l'Etat. Ce qui justifie les exceptions prévues aux articles 8 et 9 du même code.

3. 1. 2. Les exceptions

L'article 9 prévoit : « Les arbres situés dans un village ou son environnement immédiat ou dans un champ collectif ou individuel sont la propriété collective du village ou celle de la personne à laquelle revient le champ ». Il ressort de cette disposition légale la possibilité pour des personnes physiques et morales autre que l'Etat d'être propriétaire d'arbres forestiers. De même, l'article 8 prévoit que « les forêts naturelles ou plantées comprises dans les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires ». Ces forêts relèvent normalement du domaine privé forestier de l'Etat.

3. 2. La distinction entre le statut foncier et le statut forestier

3. 2. 1. Le statut foncier

L'actuelle Constitution proclame : « 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 »⁴². Cette disposition n'est pas nouvelle. En effet, c'est la loi du 31 décembre 1971⁴³ qui a inséré dans la Constitution de 1967 un article 14 bis libellé comme suit : « Le sol et le sous-sol (zaïrois) ainsi que leurs produits naturels

⁴² Article 9 de la Constitution du 18 février 2006.

⁴³ Article 1^{er} de la loi n° 71-008 du 31 décembre 1971 portant révision de la Constitution du 24 juin 1967.

appartiennent à l'Etat ». Depuis lors, aucune constitution n'a mis à l'épreuve cette disposition claire relative à la propriété exclusive de l'Etat sur le sol et le sous-sol. La loi-cadre de mise en œuvre de la disposition constitutionnelle⁴⁴ dispose en effet : « Le sol est la propriété exclusive, inaliénable et imprescriptible de l'Etat ».

3. 2. 2. L'incidence du régime foncier sur les forêts

Cette appropriation exclusive du sol et du sous-sol crée des effets à l'égard du droit forestier notamment, d'une part, à cause de la dépendance de la forêt vis-à-vis du sol et, d'autre part, parce que les forêts sont considérées comme immeubles par incorporation. Aux termes de l'article 7, alinéas 3 et 4 de la loi du 20 juillet 1973 : « Sont immeubles par incorporation : les arbres et plantes quelconques, tant qu'ils ne sont pas détachés du sol, les fruits et récoltes tant qu'ils n'ont pas d'existence séparée ».

3. 2. 3. La distinction entre propriété foncière et propriété forestière

Il ressort du code forestier que le législateur a fait une nette distinction entre le régime de la propriété foncière et le régime de la propriété forestière. En effet, l'octroi d'une concession forestière n'accorde des droits réels que sur les essences forestières concédées, le concessionnaire forestier ne peut prétendre au droit de propriété foncière sur la partie du sol où il est établi, sauf la concession foncière superficielle en vue d'ériger les constructions nécessaires aux activités liées à son exploitation⁴⁵. En d'autres termes, la concession foncière diffère de la concession forestière dans la mesure où un propriétaire forestier n'est pas toujours le propriétaire foncier et vice-versa.

3. 3. La possibilité pour les communautés locales de posséder les forêts

Le code forestier prévoit la possibilité pour les communautés locales de posséder les forêts. La matière est réglée au troisième chapitre du titre VII sous l'intitulé « *De l'exploitation des forêts des communautés*

⁴⁴ Article 53 de la loi n° 73/021 du 20 juillet 1973 modifiée par la loi n° 80.008 du 18 juillet 1980 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés.

⁴⁵ Article 21 du code forestier (CF).

locales »⁴⁶. La forêt des communautés locales est en réalité une concession que l'Etat attribue à titre gratuit⁴⁷ à une communauté locale. L'octroi est soumis à deux conditions principales : d'une part, une demande formulée par la communauté et, d'autre part, la portion de forêt doit se situer dans une forêt protégée dont elle est coutumièrement propriétaire⁴⁸. Le concept de « concession forestière » utilisé signifie que l'Etat conserve son droit de propriété sur le sol qui sous-tend ladite forêt, n'attribuant à la communauté que les ressources qui s'y trouvent. Les modalités de cette attribution doivent être déterminées par voie de décret⁴⁹.

3. 4. La faible participation du public

Le code traite de la participation du public de manière très passive et assez équivoque. C'est le cas lorsqu'il prévoit la création des conseils consultatifs nationaux ou provinciaux des forêts, constitués en majorité de membres des institutions publiques centrales, dénotant une fois encore le centralisme en la matière. Dans d'autres cas où il est envisagé la possibilité d'impliquer⁵⁰ ou de consulter⁵¹ les populations riveraines, la formulation légale paraît sibylline et comparable à un slogan. Elle n'est pas souvent accompagnée de la possibilité d'une loi ou d'un règlement de mise en application, ou en tous les cas, ceux-ci n'interviennent presque jamais.

3. 5. La gestion centralisée

La RDC dispose d'un ministère de l'environnement, du tourisme et de la conservation de la nature depuis 1975⁵². C'est l'un des premiers pays africains qui se soit doté, après la tenue de la Conférence de Stockholm, d'un ministère autonome en matière d'environnement. C'est à ce ministère qu'incombe la responsabilité de la gestion, l'administration, la conservation, la surveillance et la police des forêts⁵³. Il

⁴⁶ Articles 111-113 du CF.

⁴⁷ Article 22, al. 2 du CF.

⁴⁸ Article 22, al. 1 du CF.

⁴⁹ Article 22, al. 2 du CF.

⁵⁰ Article 5 du CF relatif à l'élaboration de la politique forestière nationale ; article 79 relatif au reboisement.

⁵¹ Article 15 du CF relatif au classement forestier ; article 74 relatif à la planification.

⁵² Ordonnance 75-231 du 22 juillet 1975.

⁵³ Article 24 du CF.

ressort du code forestier, notamment des articles 25 à 27, que la répartition et l'exercice des compétences forestières font l'objet d'une rétention au niveau de l'administration centrale. Celle-ci se réserve le monopole de toutes les initiatives et attribue aux autres niveaux de pouvoirs la simple exécution. Cependant, le code forestier reconnaît la possibilité pour le ministre ayant les forêts dans ses attributions la possibilité de déléguer certains pouvoirs aux gouverneurs de province. Rien qu'à voir les superficies des provinces de la RDC, spécifiquement celles boisées, dont chacune dépasse ou égale la France ou l'Allemagne, on peut penser qu'une telle décentralisation n'est en fait qu'une forme de déconcentration.

3. 6. La classification tripartite des forêts

Le code forestier énumère trois catégories de forêts : les forêts classées, les forêts protégées et les forêts de production permanente⁵⁴.

3. 6. 1. Les forêts classées

Définition

Les forêts classées sont celles qui sont soumises, en application d'un acte de classement, à un régime juridique restrictif concernant les droits d'usage et d'exploitation ; elles sont affectées à une vocation particulière, notamment écologique⁵⁵. Sont notamment classées les réserves naturelles intégrales, les forêts situées dans les parcs nationaux, les secteurs sauvagardés, les jardins botaniques et zoologiques, les réserves de la biosphère, les réserves de faune et les domaines de chasse. S'y ajoutent les forêts nécessaires pour la protection des pentes contre l'érosion, la protection des sources et des cours d'eau, la conservation de la diversité biologique, la conservation des sols, la salubrité et l'amélioration du cadre de vie et la protection de l'environnement humain.

Caractéristiques

Les forêts classées font partie du domaine public de l'Etat. Elles sont indisponibles et inaliénables, c'est-à-dire ne peuvent être vendues ni concédées pour quelque raison que ce soit. C'est le rôle écologique de la

⁵⁴ Article 10 du CF.

⁵⁵ Article 10, al. 2 du CF.

forêt qui commande de domanialiser certaines parties de la forêt. Car la forêt remplit un rôle d'intérêt public. Ce faisant, elle doit être placée au premier rang des biens ayant besoin de cette protection⁵⁶. Cette indisponibilité reste absolue tant que la forêt n'est pas déclassée. Selon les articles 19 et 15 du code, le déclassement comme le classement d'une forêt est effectué par arrêté du ministre de l'environnement sur base d'une procédure fixée par décret.

Limitations d'usage

Dans les forêts classées, les droits de concessions sont prohibés et les droits d'usage en faveur des populations riveraines sont très restrictifs ou simplement supprimés. C'est ainsi que les populations riveraines ne peuvent qu'y ramasser du bois mort, de la paille et des chenilles ; y cueillir des fruits, plantes alimentaires et médicinales ; y récolter des gommes, des résines ou du miel ; y prélever du bois pour la construction des habitations et pour usage artisanal. Les différents droits énumérés ne peuvent pas être exercés dans les réserves naturelles intégrales, les parcs nationaux et les jardins botaniques, où l'interdiction d'exploitation est totale⁵⁷.

Etendue et types des forêts classées

Le code envisage de constituer au moins 15 pour cent du territoire national⁵⁸ en forêts classées. Si cela se réalise, l'espace protégé sera important eu égard à l'énorme étendue du territoire national. Les statistiques font défaut pour déterminer l'étendue totale actuellement érigée en forêts classées. Les étendues pour certains secteurs sont connues. C'est le cas des réserves naturelles intégrales, qui occupent 270 000 ha; des parcs nationaux – 8 544 000 ha; des aires pour la protection des habitats et des espèces – 1 438 425 ha; et des réserves naturelles – 5 889 225 ha⁵⁹.

3. 6. 2. Les forêts protégées

Définition

Les forêts protégées sont celles qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement et

⁵⁶ Cité par M. PRIEUR, « Les forêts et l'environnement en droit français », in *Forêts et environnement*, PUF, 1984, p. 64.

⁵⁷ Article 38 du CF.

⁵⁸ Article 14 du CF.

⁵⁹ *Les forêts du Bassin du Congo. Etat des forêts 2006*, p. 27.

sont soumises à un régime juridique moins restrictif quant aux obligations d'usage et aux droits d'exploitation⁶⁰. Il s'agit du solde des forêts non classées. Elles appartiennent à l'Etat et font partie de son domaine privé. Les forêts qui sont attribuées par concession sont soustraites des forêts protégées.

Les différents droits exercés sur les forêts protégées

L'utilisation des forêts protégées est multiple et variée. Les droits d'usage sont ouverts à tout congolais qui peut y pratiquer de l'agriculture et prélever des produits forestiers à des fins domestiques. Si les besoins de conservation l'exigent, le gouverneur de province ou le ministre des forêts, selon les cas, peut restreindre les droits d'usage⁶¹. De même, les populations riveraines d'une concession forestière continuent d'exercer leurs droits d'usage traditionnels sans que le concessionnaire puisse prétendre à une quelconque indemnisation⁶².

Etendue des forêts de production

Il existerait près de 90 millions d'ha de forêts protégées, soit plus de 80 pour cent de la superficie forestière, dont 16 millions auraient été attribués en 2004⁶³.

3. 6. 3. Les forêts de production permanente

Les forêts de production permanente sont les forêts soustraites des forêts protégées par une enquête publique en vue de les concéder⁶⁴. Elles sont constituées des concessions forestières et des forêts destinées au commerce. L'Etat conserve la propriété des terrains et cède aux concessionnaires et aux communautés locales la propriété des ressources faisant l'objet du contrat. Elles supposent une enquête publique préalable dont les modalités administratives restent à définir.

⁶⁰ Article 10, al. 3 du CF.

⁶¹ Articles 42 et 43 du CF.

⁶² Article 44 du CF.

⁶³ *Les forêts du Bassin du Congo. Etat des forêts 2006*, p. 29.

⁶⁴ Article 10, al. 4 du CF.

IV. Les finalités du droit forestier

Le droit forestier poursuit une double finalité : la protection forestière et le développement socio-économique national et local.

4. 1. Les protections de la forêt

4. 1. 1. La protection contre les dégradations

Le code forestier prévoit plusieurs mesures en vue de protéger les forêts contre toutes formes de dégradation. Parmi celles, on peut citer :

- la soumission des activités d'exploitation à l'obtention d'un permis (article 98). En exigeant un tel permis, le code forestier assure une protection contre certains types de dégradation ;
- la lutte contre les incendies : le code forestier impose aux personnes publiques et privées l'obligation de lutter contre les incendies. A cet effet, des brigades de lutte contre les feux sont formées, de même que sont créés des postes d'observation et de prévention contre les feux⁶⁵. L'allumage des feux est soumis à d'importantes précautions, et parfois à des autorisations administratives, sous peine des sanctions pénales. L'autorité administrative a une obligation d'information envers les populations locales⁶⁶ ;
- la limitation des droits d'usage dans les forêts classées (article 38).

4. 1. 2. La protection par la fiscalité

L'article 122 du code forestier procède à la répartition des taxes et redevances perçues de la manière suivante :

- le produit de la redevance de superficie concédée est alloué à concurrence de 40 pour cent aux entités administratives décentralisées de provenance du bois ou des produits forestiers et 60 pour cent au Trésor public. Les 40 pour cent des entités administratives décentralisées

⁶⁵ Article 56 du CF.

⁶⁶ Articles 57 à 64 du CF.

sont affectés à raison de 25 pour cent à la province et 15 pour cent à l'entité décentralisée du lieu d'exploitation. La destination des fonds alloués aux entités administratives décentralisées est déterminée par la loi elle-même : ils doivent être affectés exclusivement à la réalisation d'infrastructures de base⁶⁷ ;

- le produit de la taxe d'abattage est affecté à raison de 50 pour cent au Fonds forestier national et 50 pour cent au Trésor public ;
- le produit des taxes à l'exportation va à 100 pour cent au profit du Trésor public ;
- le produit des taxes de déboisement est versé à 50 pour cent au Trésor public et 50 pour cent au Fonds forestier national ;
- le produit des taxes de reboisement va à 100 pour cent au Fonds forestier national.

Des mesures concrètes d'application de ces dispositions sont attendues.

4. 2. Le développement national et local des populations

Le régime forestier vise à promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières de nature à accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes, tout en préservant les écosystèmes forestiers et la biodiversité forestière au profit des générations futures⁶⁸. Cette disposition montre la valeur socio-économique et environnementale de la forêt.

4. 2. 1. Dimension socio-économique

Le code forestier consacre le rôle de la forêt en matière de développement socio-économique, notamment en exigeant des concessionnaires qu'ils insèrent dans leurs cahiers de charges la réalisation d'infrastructures au profit des communautés locales (article 89 CF), ce qui est de nature à améliorer le niveau de vie des populations rurales par la construction d'écoles, de routes, d'hôpitaux, etc.

⁶⁷ Article 122, al. 7 du CF.

⁶⁸ Article 2 du CF.

4. 2. 2. Dimension environnementale

Lorsque le code prévoit d'ériger au moins 15 pour cent du territoire national en forêts classées, il poursuit un objectif écologique dans mesure où les étendues de forêts ainsi soumises à un régime restrictif pourront continuer à remplir des fonctions environnementales multiples, notamment sur le climat et la biodiversité.

V. Le règlement des litiges

5. 1. Le règlement non juridictionnel des litiges

Le règlement non juridictionnel des litiges est prévu dans la seule hypothèse du conflit résultant des servitudes de passage entre des concessions contigües. S'il en résulte un dommage, le concessionnaire lésé est autorisé à saisir l'administration pour chercher une solution amiable (article 103). A défaut d'une solution amiable, le différend est soumis à une commission *ad hoc* composée d'un représentant de l'autorité administrative locale, d'un représentant de l'administration chargée des forêts, d'un représentant des associations des exploitants et d'un représentant désigné par chacune des parties en conflit (article 104). La partie non satisfaite de la décision garde néanmoins la possibilité de porter le litige devant les juridictions de droit commun.

5. 2. Le règlement juridictionnel

Les juridictions de droit commun peuvent se saisir ou être saisies de tout litige qui concerne la forêt.

5. 2. 1. L'accès à la justice

Le droit de saisir la justice est reconnu à toute personne physique ou morale reconnue comme telle par les lois congolaises.

Les agents forestiers

Il est reconnu à certains agents forestiers la qualité d'officiers de police judiciaire. Aux termes de l'article 127 du code, l'action publique en matière forestière est exercée par les inspecteurs forestiers et les fonctionnaires assermentés, qui sont tenus,

avant l'exercice de leurs fonctions, de prêter serment. Lorsqu'ils recherchent et constatent les infractions, ils en consignent la nature, le lieu, les circonstances ainsi que les déclarations des personnes poursuivies sur procès-verbal. Le droit de transiger par les agents forestiers est admis⁶⁹. L'autorité compétente pour transiger est fonction du montant maximum prévu par la loi. Les inspecteurs et agents forestiers peuvent transiger lorsque l'infraction au code forestier n'est pas de nature à entraîner le payement d'une amende dépassant 100 000⁷⁰ francs congolais. L'initiative de la transaction appartient au directeur de l'administration centrale pour les infractions assorties d'une amende de moins de 500 000 francs congolais. Pour les amendes de plus de 500 000 francs congolais, c'est le ministre des forêts qui est compétent.

Le parquet

Le code forestier confère aux officiers de police judiciaire les mêmes prérogatives que celles reconnues aux agents forestiers assermentés. L'officier du ministère public conserve ses prérogatives traditionnelles de mise en mouvement de l'action publique. Les agents forestiers assermentés n'étant chargés que de rechercher et constater les infractions, la suite de l'instruction revient au ministère public. A ce titre, il reçoit les procès-verbaux établis par les agents forestiers assermentés. En matière de transaction, l'extinction de l'action publique est subordonnée à l'accord de l'officier du ministère public.

Les droits reconnus aux ONGs

Le code forestier reconnaît aux ONG de protection de l'environnement ainsi qu'aux associations représentatives des communautés locales d'importantes prérogatives par rapport aux ONGS agissant d'autres domaines. Aux termes de l'article 134, « les associations représentatives des communautés locales et les organisations non gouvernementales nationales agréées et contribuant à la réalisation de la politique gouvernementale en matière environnementale peuvent exercer des droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et ses

mesures d'exécution, ou une atteinte, selon les accords et conventions internationaux ratifiés par la RDC et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre ».

Le code forestier accorde aux ONG la possibilité de se constituer partie civile pour solliciter la réparation des dommages causés à la forêt ou à l'environnement. Pour les mêmes motifs, il est logique qu'elles soient autorisées à saisir directement le tribunal par citation directe lorsque le parquet s'abstient de déclencher les poursuites, ou de manière inopportunne, classe sans suite une affaire. L'exercice de ce droit est assorti des conditions suivantes : l'ONG concernée doit être nationale et agréée ; sont donc exclues les ONG internationales. Ensuite, l'ONG doit contribuer à la protection de l'environnement. Cette condition semble subjective dans la mesure où son appréciation dépend de l'autorité judiciaire qui statue et doit tenir compte des activités effectives de l'ONG. Une ONG est considérée comme ayant rempli les deux premières conditions si elle figure dans la liste publiée chaque année par le ministre de l'environnement conformément à l'article 32 du code forestier. Enfin, l'ONG doit démontrer qu'elle a subi un préjudice. Celui-ci doit être direct ou indirect par rapport aux intérêts collectifs que l'ONG défend. On peut considérer que les défrichements illicites constituent un préjudice direct pour une ONG qui a pour objet la protection des forêts. Le préjudice est indirect, par exemple lorsqu'une ONG qui défend une espèce rare de singes estime que l'exploitation forestière en cours perturbe les habitats des espèces qu'elle protège. De même, les actions en justice émanant de riverains protégeant un cours d'eau seront recevables si elles dénoncent la destruction de forêts adjacentes au cours d'eaux. Il convient de préciser que cette disposition légale ne concerne pas seulement le secteur forestier mais l'ensemble du domaine environnemental. Ces dispositions ne connaissent pas encore des cas d'application pratique. Ceci est dû essentiellement au manque de sensibilisation et d'information sur la mise en œuvre de ce nouveau droit. Au lieu de faire appliquer cette disposition, les ONG continuent à rédiger des mémorandums qu'elles adressent aux autorités politiques

⁶⁹ Articles 1 à 7 de l'arrêté ministériel n° 260/2002 du 3 octobre 2002 fixant la procédure des transactions en matière forestière.

⁷⁰ Un dollar des EU vaut 500 francs congolais.

pour dénoncer les infractions au code forestier⁷¹.

5. 2. 2. Les juridictions compétentes

Selon la nature du litige, les juridictions civiles, pénales ou administratives peuvent être compétentes. Les voies de recours sont ouvertes à toutes les parties.

VI. Les sanctions

6. 1. Les sanctions administratives

6. 1. 1. La remise en état des lieux

Le code forestier prévoit que les auteurs d'infractions procèdent à la remise en état des lieux endommagés ainsi que la confiscation des instruments ayant servi à la commission de l'infraction (article 142). Même si la compensation en nature ne constitue pas la solution idéale, elle demeure un moindre mal dans la mesure où il est impossible de remplacer à l'identique la valeur des forêts défrichées.

6. 1. 2. Le principe pollueur-payeur

Le code forestier fait recours au principe pollueur-payeur selon lequel l'auteur de l'acte dommageable doit assumer le coût de la réparation des dégâts causés par son acte. Ainsi par exemple, l'article 52 exige que « tout déboisement (soit) compensé par un reboisement équivalent, en qualité et en superficie, au couvert forestier initial réalisé par l'auteur du déboisement ou à ses frais ».

6. 2. Les sanctions pénales et civiles

Le code forestier prévoit une longue série d'infractions assorties de sanctions (articles 143 à 154). A titre conservatoire et pour mettre un terme à la commission d'une infraction flagrante, le code permet aux inspecteurs forestiers de procéder à la saisie et à la mise sous séquestre des instruments, véhicules et objets ayant servi à commettre

l'infraction ou qui en sont le produit (article 129). Si l'infraction de coupe illicite du bois est en cours, l'interruption des travaux est ordonnée par l'agent forestier (article 145). La décision conservatoire prise par l'agent est notifiée au parquet qui est seul compétent pour fixer le dossier devant le tribunal en vue du maintien.

Parmi les nombreuses infractions et sanctions prévues, on peut citer :

- les défrichements illicites : le non respect de l'obligation d'obtenir une autorisation correspondant à l'activité exercée constitue une infraction punissable d'une servitude pénale de six mois à trois ans et d'une amende de 100 000 à 500 000 francs congolais (article 144). Le fait de défricher un terrain classé ou exposé au risque d'érosion et d'inondation est puni de six mois à cinq ans de servitude pénale et d'une amende de 20 000 à 500 000 francs congolais (article 148). La falsification d'une autorisation ainsi que les coupes pratiquées avec une telle autorisation de même que la détention des produits forestiers résultant de celle-ci constituent des infractions punissables de six mois à deux ans de servitude pénale et d'une amende de 20 000 à 100 000 francs congolais (article 145).
- les obstacles à l'accomplissement des devoirs des inspecteurs forestiers, fonctionnaires et agents de l'administration chargée des forêts sont punis d'une peine d'amende et d'emprisonnement (article 153 CF).

⁷¹ Pendant les mois de février et mars 2007, des ONG de Bumba dans la province de l'Equateur ont par exemple adressé des mémorandums au gouvernement et au Président de la République pour dénoncer le non-respect du code forestier par une société d'exploitation industrielle (www.radiookapi.net/article.php?id=7103). Bien souvent, ces démarches ne trouvent pas l'issue attendue.

VII. Conclusion : nécessité d'une gestion transparente des ressources forestières

A l'instar des codes post-Rio, le code forestier est bien taillé. Il prône une approche programmatique⁷² fondée sur la durabilité et la planification. En disposant que « le régime forestier vise à promouvoir une gestion rationnelle et durable des ressources forestières de nature à accroître leur contribution au développement économique, social et culturel des générations présentes et futures »⁷³, le code forestier intègre « les trois piliers interdépendants et complémentaires désormais indissociables que sont le développement durable, le développement économique et la protection de l'environnement »⁷⁴. Inscrite sous le titre premier relatif aux « dispositions générales », la notion de gestion durable est considérée comme un principe général de base qui sous-tend l'ensemble du code. Pour l'avenir, il apparaît nécessaire – ce qui fait défaut actuellement – que les autorités politico-administratives assurent la transparence dans l'administration et la gestion des ressources forestières afin que les populations locales en ressentent les effets bénéfiques.

⁷² A propos des caractéristiques communes aux lois forestières post-Rio, lire MEKOUAR, A. « Evolution du droit forestier de Rio à Johannesburg : un aperçu comparatif », in *Le droit forestier au XXI^e siècle. Aspects internationaux*, Paris, L'Harmattan, 2004, pp. 137-167.

⁷³ Article 2 du CF.

⁷⁴ A. MEKOUAR, « Evolution du droit forestier de Rio à Johannesburg : un aperçu comparatif », *op.cit.*, p. 147.

Bibliographie

- DEBROUX, L. et al., *La forêt en RDC post-conflit. Analyse d'un agenda prioritaire*, www.cifor.cgiar.org/publications/pdf_files/Books/BCIFORO.pdf.
- DOUMBE-BILLE, S., *Le droit forestier en Afrique centrale et occidentale : analyse comparée*, FAO, Etude juridique en ligne n° 41, décembre 2004.
- DU SAUSSEY, Ch., « La protection des forêts en droit africain », in *Forêt et environnement*, Paris, PUF, 1984.
- FAO, 2005. *Global Forest Resources Assessment*, www.fao.org/forestry/site:fra2005/fr.
- FAO, *Situation des forêts du monde 2007*, www.fao.org.
- MEKOUAR, A. « Evolution du droit forestier de Rio à Johannesburg : un aperçu comparatif », in *Le droit forestier au XXIème siècle. Aspects internationaux*, Paris, L'Harmattan, 2004.
- PRIEUR, M., « Les forêts et l'environnement en droit français », in *Forêts et environnement*, Paris, PUF, 1984.
- PRIEUR, M. et DOUMBE-BILLE, S. (sous la dir.), *Droit, forêts et développement durable*, Bruxelles, Bruylant, 1996.
- Partenariat pour les Forêts du Bassin du Congo (PFBC), *Etat des forêts du Bassin du Congo 2006*, www.cbfp.org
- *Rapport final du Fonds fiduciaire pour le renforcement de la gouvernance dans le secteur forestier dans la situation post-conflit en RDC*, juin 2005, p. 5, point 8.
- SAKATA, G., *Le code forestier et le code minier de la RDC : rôle des acteurs et impacts socio-économiques et environnementaux. Essai comparatif*, Rapport d'étude pour le Musée royal d'Afrique centrale, Tervuren, Bruxelles, mars 2007.
- SAKATA, G., « Code forestier : analyse du statut juridique de la forêt et des acteurs de gestion », in *Quel avenir pour les forêts de la République démocratique du Congo ? Instruments et mécanismes innovants pour une gestion durable*. Coopération belge au développement, CIFOR, CIRAD et Africa Tervuren. Reflection and Discussion Paper, 2007/1.
- TREFON, Th., « Industrial logging in the Congo. Is a stakeholder approach possible? », *South African Journal of International Affairs*, Vol. 3, Issue 2, 2006.