



REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



Code forestier commenté et annoté

Version complétée

Loi n° 11/2002 du 29 août 2002



Kinshasa Mai 2013

Code forestier commenté et annoté

Version complétée

Loi n° 11/2002 du 29 août 2002

Victor VUNDU dia MASSAMBA

**Licencié en Droit Public Directeur à
l'Administration Publique**

*Gaston KALAMBAY
LUMPUNGU*

Professeur de Droit

Kinshasa

Mai 2013



PREFACE

Partageant le sentiment de mon prédécesseur, qui a préfacé la 1^{ère} édition j'ai l'honneur et le plaisir de présenter la seconde édition du Code forestier commenté et annoté dans sa version améliorée : version complétée notamment au regard des mesures d'exécution de la loi forestière congolaise prises après la publication de la première édition en avril 2009 et de la promulgation de la loi relative à la protection de l'environnement.

En tant qu'autorité de tutelle du secteur forestier, j'exprime ma satisfaction pour la rédaction et la publication de cet ouvrage qui doit être compté parmi les outils contribuant à la diffusion de l'information et à l'amélioration de la connaissance, un outil mis au service de la population congolaise intéressée, des opérateurs tant publics que privés du secteur forestier, des partenaires nationaux et internationaux, y compris les institutions d'enseignement et de recherche en matière de législation forestière de la République Démocratique du Congo.

Je tiens donc à remercier le Point Focal du Programme Régional de l'Afrique Centrale pour l'Environnement (CARPE/UICN) en République Démocratique du Congo, Monsieur Toussaint MOLENGE, pour la poursuite des actions amorcées par ses prédécesseurs à la tête de cette institution et de ses initiatives visant à appuyer mon Ministère dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle législation forestière.

Mon mot de remerciement s'adresse également au Professeur Gaston KALAMBAY LUMPUNGU et au Directeur Victor VUNDU dia MASSAMBA, qui ont investi leur temps, leur connaissance et leur expertise dans la rédaction de cet ouvrage.

Enfin que tous ceux qui, d'une manière ou d'une autre, ont contribué à la réalisation de cet ouvrage trouvent ici l'assurance de mon estime et de mon soutien.


Bavon N'SAMPUTU ELIMA

EXPOSE DES MOTIFS

1. Fondement de la réforme du régime forestier

Plusieurs facteurs majeurs commandent la révision totale du régime forestier congolais. Ces facteurs sont de deux ordres : interne et externe.

1.1. Sur le plan interne

Le texte de base du régime forestier congolais et ses mesures d'exécution datent du 11 avril 1949. La mise en œuvre de ce régime s'est avérée difficile au fur et à mesure de l'évolution politique, économique et culturelle du pays.

Ainsi, on constate que, 42 ans après son accession à l'indépendance, la République Démocratique du Congo 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.

1.2. Sur le plan externe

La communauté internationale en général et les Etats en particulier ont considérablement pris conscience de l'importance et de la nécessité de la protection de la nature et de l'environnement. IL suffit, pour s'en convaincre, de compter le nombre toujours croissant des conventions et accords internationaux conclus en matière de l'environnement.

La République Démocratique du Congo est consciente du rôle de premier plan joué par son écosystème forestier dans l'équilibre de la biosphère au niveau tant international et continental que national et même local, et est disposée à assumer les responsabilités qui en résultent. C'est pour cette raison qu'elle a ratifié beaucoup de ces conventions et accords et s'est engagée, en conséquence, à harmoniser ses lois par rapport aux dispositions pertinentes de ces instruments internationaux.

2. Principales innovations

La présente loi introduit des innovations suivantes :

2.1. Sur le plan institutionnel

- a. L'Etat a l'obligation d'élaborer une politique forestière nationale matérialisée par un plan forestier national à réviser périodiquement en fonction de la dynamique de l'industrialisation forestière.
- b. Les forêts sont classées et déclassées par arrêté du Ministre suivant la procédure fixée par décret du Président de la République.
- c. Trois catégories des forêts sont désormais prévues par la, présente loi, à la différence de l'ancienne loi, à savoir : forêts classées, forêts protégées et forêts de production permanente. Celles-ci sont soustraites des forêts protégées à la suite d'une enquête publique en vue de leur concession.
- d. La création d'un cadastre forestier tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui de l'administration provinciale. Si la mission du cadastre forestier provincial consiste à conserver tous les actes et contrats relatifs à la gestion forestière, le cadastre forestier national doit, tout en ayant la même mission, constituer une banque de données permettant au ministère chargé des forêts d'élaborer la politique forestière sur base des informations fiables.
- e. La création d'un conseil consultatif national et des conseils consultatifs provinciaux des forêts. Le premier s'occupe essentiellement de la planification et de la coordination du secteur forestier su niveau national, tandis que les seconds surveillent la gestion forestière des provinces et des autres entités décentralisées, d'une part, et d'autre part, ils se chargent de donner des avis dans les projets de classement ou de déclasserement des forêts. Notons que dans cette procédure de classement et de déclasserement, la population locale n'est pas absente.

2.2. Sur le plan de la gestion forestière

- a. Toute forêt à concéder fait l'objet d'une enquête publique préalable de manière à pouvoir la rendre quitte et libre de tout droit. Ici également, la consultation des populations riveraines de la forêt est obligatoire pour garantir la paix sociale et la jouissance paisible des forêts concédées.
- b. Pour assurer le développement durable des ressources naturelles, la présente loi introduit dans la gestion forestière deux concepts, celui d'inventaire forestier et celui d'aménagement forestier.
- c. Dans la présente loi, la concession forestière se démarque nettement de la concession foncière et constitue un droit réel immobilier »suis generis » parce que portant uniquement sur le bois. Il est sous-tendu par un contrat de concession forestière accompagné d'un cahier des charges dans lequel sont spécifiés les droits et obligations des parties contractuelles.
- d. Par rapport au décret du 11 avril 1949, la présente loi insère dans le régime forestier des dispositions spécifiques relatives à la fiscalité forestière. Celle-ci se distingue de la fiscalité ordinaire et vise à asseoir une politique de taxation forestière qui soit à même de garantir à la fois une gestion durable de la ressource forestière, une incitation à la meilleure gestion forestière et une conciliation d'objectifs de développement de l'industrie forestière et de l'accroissement des recettes forestières.

La présente loi, se voulant générale, se borne à définir les principes et les matières générales, lesquels feront l'objet des textes réglementaires permettant ainsi au gouvernement une adaptation dynamique aux conditions socio-économiques du pays.

Tels sont le fondement et l'économie de la présente loi.

L'Assemblée Constituante et Législative-Parlement de Transition a adopté ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

TITRE I^{er} : DES DISPOSITIONS GENERALES

Article 1^{er} :

Au sens de la présente loi, il faut entendre par :

1. Forêts :

- a. 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.
- b. 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.

Par extension, sont assimilées 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 protection du sol.

Cet article définit la forêt de la même manière que l'article 1^{er} du décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier au Congo Belge. La seule différence résulte de l'assimilation faite au regard des « terres réservées pour être recouvertes d'essences ligneuses soit pour la production du bois, soit pour la régénération forestière, soit pour la protection du sol ».

Les experts du gouvernement congolais, qui ont rédigé le projet de ce code ont refusé de retenir la définition dite de Kokta III (1996) proposée par des consultants internationaux. Leur refus était fondé sur le caractère trop technique de ladite définition, laquelle ne s'avère pas du tout compréhensible pour la majorité des destinataires de la loi. Or la simplicité d'un texte de loi ou de règlement est l'une des règles élémentaires de la légistique. (¹)

(¹) Technique et art de rédiger les textes légaux et juridiques

2. Produits forestiers ligneux :

- a. les matières ligneuses provenant de l'exploitation des forêts comme les arbres abattus, les grumes, les houppiers, les branches, les bois de chauffage, les rondins, les perches, les bois de mine ;
- b. les produits de transformation de l'industrie primaire comme le charbon de bois, les copeaux, les bois à pâtes, les sciages, les placages.

3. Produits forestiers non ligneux :

Tous les autres produits forestiers, tels que les rotins, les écorces, les racines, les rameaux, les feuilles, les fruits, les semences, les résines, les gommes, les latex, les plantes médicinales.

Il convient d'inclure dans cette définition les produits de la faune sauvage. En fait l'ensemble des espèces appartenant au règne animal sont aussi des produits forestiers non ligneux. C'est ainsi que le code forestier gabonais (article 4) dispose que les produits forestiers sont l'ensemble des produits végétaux ligneux et non ligneux ainsi que les ressources génétiques, fauniques et halieutique tirées de la forêt. De même, la loi camerounaise n° 94/01 du 20 janvier 1994 fixant le régime des forêts dispose que les produits forestiers non ligneux font partie de ceux dits spéciaux qui regroupent les produits tels que l'ébène, l'ivoire, les trophées d'animaux sauvages, ainsi que certaines espèces animales et végétales, médicinales ou présentant un intérêt particulier. (2)

Cette différence entre le code forestier congolais et les deux autres textes traduit la distinction qu'il convient de noter concernant leur champ d'application : contrairement aux textes gabonais et camerounais, le congolais ne s'applique qu'aux seuls produits forestiers non ligneux du règne végétal et exclut ceux relatifs à la faune animale et aquatique, ceux-ci étant régis par des dispositions particulières, à savoir : la loi n° 82/02 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse, d'une part, et le décrets du 21 avril 1932 et du 12 juillet 1932, d'autre part.

(2) Article 9

4. Aménagement forestier :

Ensemble des opérations visant à définir les mesures d'ordre technique, économique, juridique et administratif de gestion des forêts en vue de les pérenniser et d'en tirer le maximum de profit.

L'aménagement d'une forêt est la détermination du mode de culture d'une forêt ainsi que du nombre des exploitations, dans le but d'assurer, moyennant des coupes périodiques, un débit à peu près constant des bois en quantité et en qualité.

Ce principe n'est pas nouveau en droit congolais, car il était énoncé à l'article 15 du décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier au Congo Belge et on lit dans l'exposé des motifs de ce décret que « la notion de possibilité est certes nouvelle, mais on doit appliquer aux forêts un aménagement basé sur la possibilité.... Ainsi sera assurée la pérennité de l'exploitation forestière, puisque la fin de l'exploitation des forêts naturelles coïncidera avec l'entrée en production des forêts aménagées. »

Mais, comme on le verra plus loin, notamment à propos de l'article 71, l'innovation apportée par le présent code réside dans l'application du plan d'aménagement non seulement aux forêts mises en exploitation, comme le prévoyait le décret du 11 avril 1949, mais aussi à celles mises sous gestion, telles que les forêt classées et celles des communautés locales.

5. Conservation :

Mesures de gestion permettant une utilisation durable des ressources et des écosystèmes forestiers, y compris leur protection, entretien, restauration et amélioration ;

6. Déboisement :

Opération consistant à défricher une terre forestière ou à couper ou à extirper ses végétaux ligneux en vue de changer l'affectation du sol;

Le déboisement résulte d'une intention délibérée d'évacuer la forêt pour en affecter la terre à un autre objectif. Ainsi, le déboisement ne peut constituer un acte normal de gestion forestière. Voilà pourquoi le code forestier en soumet la pratique à des dispositions restrictives de contrôle, comme nous le verrons plus tard, notamment autour des articles 52 à 54.

7. Exploitation forestière :

Activités consistant notamment dans l'abattage, le façonnage et le transport du bois ou de tout autre produit ligneux, ainsi que le prélèvement dans un but économique des autres produits forestiers ;

Chacune des activités citées dans cette disposition et qui concoure à la constitution de l'exploitation forestière peut, de manière distincte et indépendante, être considérée comme un type d'exploitation forestière. Il en est ainsi, par exemple, du transport des bois ou du sciage des bois. Aussi, peut-on considérer comme exploitant forestier une personne se livrant uniquement à la pratique de l'une de ces activités et s'y spécialise.

Par ailleurs, comme on le verra à propos de l'article 87 de la loi, peut aussi être considéré comme exploitant forestier, celui qui utilise la forêt mise à sa disposition pour un objectif autre que le prélèvement des bois s'y trouvant : conservation de la biodiversité, tourisme, séquestration de crédit carbone, etc.

8. Inventaire forestier :

Evaluation et description de la quantité, de la qualité et des caractéristiques des arbres et des milieux forestiers ;

Il s'agit en fait d'une opération qui consiste à relever les données réalisées sur le terrain, à quantifier et à décrire les caractéristiques physiques des arbres compris dans une zone forestière. Sur le plan technique et selon les objectifs visés, on distingue plusieurs types d'inventaire forestier : inventaire forestier d'allocation, inventaire forestier d'aménagement, inventaire forestier d'exploitation, inventaire forestier national, inventaire multi ressources, etc.

9. Ministre :

Ministre ayant les forêts dans ses attributions ;

10. Plan d'aménagement forestier :

Document contenant la description, la programmation et le contrôle de l'aménagement d'une forêt dans le temps et dans l'espace ;

Le plan d'aménagement nécessite pour sa mise en œuvre plusieurs autres outils tels que :

- *le plan annuel d'opération, qui est un document de planification des opérations forestières couvrant une année en identifiant notamment l'assiette annuelle de coupe et sa carte d'exploitation ;*
- *le plan de gestion quinquennal : un document de planification pour une durée de 5 ans. Il identifie notamment les assiettes annuelles de coupe, les routes principales ainsi que les principales actions sociales et de conservation. ⁽³⁾*

11. Reboisement :

Opération consistant à planter, sur un terrain forestier, des essences forestières ;

Cette opération est différente du boisement, lequel est une opération consistant à installer des plantations forestières sur des terres de savane. Notons qu'aux termes du code forestier, notamment le point 1 ci-dessus, dès le démarrage de l'opération, la terre du site concerné acquiert le statut de forêt ou mieux de terre forestière.

12. Reconnaissance forestière :

Opération qui consiste à examiner une forêt par voie aérienne et/ou à terre, afin d'en acquérir une connaissance générale préliminaire à d'autres études plus approfondies telles que l'inventaire et l'aménagement ;

13. Reconstitution de forêt :

Opération consistant à rétablir le couvert forestier soit par le reboisement et/ou la régénération naturelle ;

14. Saisie :

Acte par lequel les agents forestiers assermentés retirent provisoirement à une personne physique ou morale l'usage ou la jouissance des produits

⁽³⁾ Avocats vers : Lexique des termes environnementaux à l'usage de tous, 2012

forestiers issus d'un acte infractionnel et/ou des moyens d'exploitation ou de transport de tels produits ;

15. *Sylviculture* :

La science et l'art de cultiver des peuplements forestiers ;

16. *Unité forestière* :

Espace forestier découpé en considération des caractéristiques écologiques propres à chaque zone et des objectifs de la politique forestière nationale, en vue de le soumettre à un même type de gestion ;

Une unité forestière peut être analysée comme un espace forestier découpé en tenant compte aussi bien des caractéristiques écologiques propres à chaque zone que des objectifs de la politique forestière nationale, en vue de le soumettre à un même type de gestion. On y exécute des tâches de planification, de gestion, de conservation, de reconstitution et d'exploitation des ressources forestières. Une unité forestière peut contenir différents types de forêts : forêt classée, forêt de production permanente, forêts de communautés locales, etc.

17. *Communauté locale* :

Une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé ;

La communauté locale est caractérisée par des liens de solidarité clanique ou parentale de ses membres ainsi que par l'attachement de ces derniers à un terroir donné lequel suppose dans leur chef la possession et l'occupation effectives de ce terroir.

Le concept de communauté locale n'est pas à confondre avec celui de « communauté villageoise » ou encore avec celui de « population riveraine d'une forêt ». Un village est une agglomération à fonction essentiellement résidentielle et/ou agricole et peut en conséquence héberger des personnes appartenant à différentes communautés locales. Par contre une communauté locale peut en raison de son importance démographique disposer de plusieurs villages. Une communauté locale peut être tributaire

d'une forêt et être considérée comme une communauté riveraine de cette forêt, mais toute population riveraine d'une forêt n'est pas nécessairement une communauté locale, puisque pour des besoins de commodités sociales et économiques, des personnes issues des communautés distinctes peuvent cohabiter dans un espace contigu à une forêt.

La différence de conception marque également la distinction qu'il convient d'établir entre la notion de « forêt communautaire » consacrée par les autres législations forestières de la sous-région d'Afrique Centrale, notamment la camerounaise et la gabonaise, d'une part, et celle de « forêt de communauté locale » prévue par la législation congolaise. En effet, selon le code forestier gabonais, la forêt communautaire est une portion du domaine forestier rural affectée à une communauté villageoise, c'est-à-dire une entité qui sociologiquement et traditionnellement semble plus artificielle que la communauté locale de chez nous. (4)

Notons toutefois que l'article 161 du décret-loi du 2 juillet 1998 portant organisation territoriale et administrative de la République Démocratique du Congo disposait :

« Aux termes du présent décret-loi, est village toute communauté traditionnellement organisée sur base de la coutume ou des usages locaux et dont l'unité et la cohésion interne sont fondées principalement par les liens de solidarité clanique et parentale. Cette communauté de base est érigée en circonscription administrative sous l'autorité d'un chef reconnu et investi par le pouvoir public. » Est-ce à dire que le concept de village a perdu son caractère d'entité juridico-administrative ?

18. Emondage :

Opération culturale qui consiste à supprimer les pousses ou les bourgeons latéraux d'un jeune plant ;

19. Feu hâtif ou précoce :

Feu allumé très tôt en début de saison sèche aux fins d'aménagement des aires de formations herbeuses ;

(4) Article 156

20. *Essartage* :

Le défrichement d'une portion de terrain boisé ou broussailleux et son incinération en vue de sa mise en culture périodique ;

21. *Ebranchage* :

L'action de couper une ou des branches d'un arbre, que ce dernier soit encore sur pied ou abattu, aussitôt avant ou après son abattage ;

22. *Bioprospection* :

Activité consistant à inventorier ou évaluer les éléments constitutifs de la diversité biologique importants pour sa conservation et son utilisation durable tout en tenant compte des normes d'inventaires prévues.

Article 2 :

La présente loi définit le régime applicable à la conservation, à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources forestières sur l'ensemble du territoire national.

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 futures.

Article 3 :

Le Code forestier est l'ensemble des dispositions régissant le statut, l'aménagement, la conservation, l'exploitation, la surveillance et la police des forêts et des terres forestières.

Le Code forestier définit également les règles juridiques applicables à la sylviculture, à la recherche forestière, à la transformation et au commerce des produits forestiers.

Le Code forestier contribue également à la valorisation de la biodiversité, à la protection de l'habitat naturel de la faune sauvage et au tourisme.

Les dispositions des articles 2 et 3 donnent non seulement la mission et les objectifs du code forestier, mais aussi son principal fondement, à savoir :

véhiculer la philosophie de la gestion rationnelle et durable des ressources forestières, c'est-à-dire une gestion qui permet de maintenir la diversité biologique des ressources forestières, leur productivité, leur faculté de régénération, leur vitalité et leur capacité de jouer, de manière pérenne, les fonctions économique, écologique, sociale et culturelle, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes.⁽⁵⁾

De manière synthétique les fonctions de la forêt peuvent être analysées comme suit :

- (i) la fonction écologique : la forêt (i) contribue à la constitution du milieu de vie pour l'homme et l'ensemble des espèces animales et végétales, (ii) héberge la diversité biologique, (iii) favorise en son sein la formation d'un réservoir d'informations génétiques, (iv) concourt à la production de la biomasse, des combustibles et produits miniers, sans oublier la fourniture des bois, principale source d'énergie domestique : bois de feu et charbon de bois, (v) participe à la régulation du climat et influe considérablement sur les phénomènes liés au changement climatique.*
- (ii) la fonction économique consiste pour la forêt à fournir la matière ligneuse et plusieurs autres produits forestiers non ligneux (PFNL), y compris divers services environnementaux.*
- (iii) la fonction culturelle : les forêts contribuent indéniablement à la formation de l'identité culturelle, à son développement et sa conservation.*

En plus de ce qui précède, les forêts du bassin du Congo, dont environ 60% se trouvent sur le territoire de la République Démocratique du Congo, constituent la plus grande forêt dense humide en continu du monde (environ 1,9 million de km², soit presque 50% du territoire de l'Afrique Centrale) et constituent donc l'un des plus grands bassins de production et d'élimination du gaz carbonique, le gaz le plus important associé aux changements climatiques du globe.

Article 4 :

Il est institué une politique forestière nationale dont l'élaboration incombe au ministère ayant les forêts dans ses attributions.

⁽⁵⁾ Art. 17 de la loi n°16/01 portant code forestier de la République Gabonaise

La politique forestière nationale définit des orientations générales qui sont traduites dans un plan forestier national

Le plan forestier national fixe les objectifs à atteindre et définit les actions à mettre en œuvre. Il comporte notamment :

- a. la description des ressources forestières ;
- b. l'estimation des besoins en produits forestiers ;
- c. le programme des actions à mener en vue d'assurer la conservation des forêts et le développement du secteur forestier ;
- d. la prévision des investissements nécessaires ;
- e. les niveaux d'intervention et le rôle des différents acteurs concernés et
- f. toutes autres indications utiles pour l'exécution de la politique forestière nationale.

Ayant constaté une absence persistante de politique forestière nationale en République Démocratique du Congo, la loi oblige l'Etat d'en élaborer une. Celle-ci donne des orientations générales et établit le plan forestier national, lequel prend en compte non seulement des objectifs nationaux de développement, mais aussi des particularités de chaque province. C'est ainsi que la loi prescrit que le processus de son élaboration implique des acteurs et opérateurs concernés par la gestion forestière à tous les niveaux.

Bien que le texte de la loi ne le précise pas, il importe de souligner que la politique forestière nationale doit être fondée sur un certain nombre des principes généraux visant principalement la gestion durable des ressources forestières.

Pour assurer l'exécution de cette disposition, le Ministère en charge des forêts a, depuis 2010 et grâce à l'appui de la FAO, entrepris l'élaboration d'un document de politique forestière, lequel pourrait prochainement être soumis au gouvernement pour son adoption et sa publication. (6)

Article 5 :

Dans le cadre de l'élaboration de la politique forestière nationale, le Ministre implique l'ensemble des acteurs tant publics que privés concernés, à tous les échelons territoriaux.

(6) Projet FAO/TCP/DRC/3203 D - Appui à la formulation de la politique forestière nationale

La politique forestière nationale est adoptée en conseil des Ministres sur proposition du Ministre et approuvée par décret du Président de la République.

L'ensemble des acteurs dont il est question dans cet article regroupe non seulement l'administration du ministère en charge des forêts mais aussi celle des ministères et institutions publiques dont les décisions ou interventions ont ou peuvent avoir un impact direct ou indirect sur le secteur forestier, d'une part, et les organisations de la société civile, le secteur privé et les communautés locales riveraines des forêts, dites parties prenantes privées, d'autre part.

Ainsi, face aux multiples et incessants conflits d'attributions entre le Ministère de l'Environnement, ayant actuellement en charge la gestion des forêts, et les susdits ministères et institutions, d'une part, et tenant compte du caractère multifonctionnel des ressources forestières, d'autre part, le code forestier crée à charge du Ministre compétent l'obligation d'impliquer l'ensemble des acteurs publics et privés concernés et ce à tous échelons territoriaux.

Bien plus, le code en fait une affaire de tout le gouvernement, en prescrivant que la politique forestière soit débattue et adoptée en Conseil des Ministres et approuvée et publiée par un décret du Président de la République. (7)

Article 6 :

Afin d'adapter la politique forestière nationale aux particularités de chaque province, un plan forestier provincial est élaboré par chaque Gouverneur de province concernée après avis du conseil consultatif provincial. Le Gouverneur implique les acteurs tant publics que privés du secteur forestier.

Après approbation du plan par le Ministre, le Gouverneur prend un arrêté le rendant exécutoire sur toute l'étendue de la province.

L'article 6 vise le parachèvement du processus de l'élaboration de la politique forestière nationale, en exigeant son adaptation aux particularités de chaque province sous la responsabilité du gouverneur de province.

A niveau provincial, il s'agit précisément de procéder à une articulation du plan forestier national en tenant dûment compte des réalités et des besoins de développement de la province.

(7) Lire aujourd'hui « décret du Premier Ministre »

TITRE II : DU STATUT DES FORETS

CHAPITRE 1^{er} : DU CADRE JURIDIQUE DES FORETS

Dans ce titre, la loi précise davantage le caractère et le statut des forêts tout en les distinguant en trois catégories, à savoir : les forêts classées, les forêts protégées et les forêts de production permanentes.

Article 7 :

Les forêts constituent la propriété de l'Etat.

Leur exploitation et leur utilisation par les personnes physiques ou morales de droit privé ou de droit public sont régies par les dispositions de la présente loi et ses mesures d'exécution.

Le libellé de cet article a été inspiré par les dispositions de l'article 53 de la loi n°73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés qui, elle-même, est la traduction de l'article 14 bis de la Constitution de 1967 proclamant que le sol et le sous-sol ainsi que leurs produits naturels appartiennent à l'Etat. Cette dernière disposition constitutionnelle trouve aussi sa mise en œuvre dans l'article 2 de la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse.

Notons que l'article 14 bis a été repris dans les différentes constitutions qui se sont succédé entre 1967 et 2006. C'est seulement à l'avènement de l'actuelle Constitution, promulguée le 18 février 2006, que la formulation en a été changée. En effet, à l'article 9, 1^{er} alinéa, de cette dernière il est dit : « L'Etat exerce une souveraineté permanente 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 la plateau continental ».

Selon des juristes avisés, le législateur congolais fait recours, par cette disposition, à une fiction juridique pour permettre à l'Etat d'exercer pleinement son impérium sur la gestion des ressources naturelles du pays, y compris en assurer la protection. Ainsi, le concept de l'Etat est à comprendre ici comme étant la Nation congolaise toute entière ou plus précisément comme la communauté nationale. La forêt fait donc partie du patrimoine de l'Etat qui, dès lors, est chargé d'en assurer la gestion en

garantissant une utilisation responsable par tous les membres de la communauté nationale.

Article 8 :

Les forêts naturelles ou plantées comprises dans les terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires.

Les droits attachés à ces forêts sont exercés dans le respect des dispositions de la présente loi et ses mesures d'exécution.

Cet article est l'une des conséquences logiques des dispositions des articles 80, 96, 97, 110, 132, etc.... de la loi n° 021 du 20 juillet 1973 sur le régime général des biens, régime foncier et immobilier, qui reconnaissent aux concessionnaires perpétuels, aux concessionnaires ordinaires emphytéotiques et superficiaires le droit de disposer des constructions, bois, arbres et autres plantes et produits trouvés sur le fonds et, à plus forte raison, de ceux érigés ou plantés dans le cadre de la mise en valeur prévue, pour le concessionnaire perpétuel, par l'article 94, et, pour le concessionnaire emphytéotique et superficiaire, par l'article 147.

Article 9 :

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.

Ils peuvent faire l'objet d'une cession en faveur des tiers.

Par exception relativement à la prévision de l'article 7ci-dessus, cet article reconnaît aux habitants d'un village la propriété sur des arbres situés dans ce village ou son environnement immédiat et aux propriétaires des champs sur les arbres qui, s'y trouvent.

Rappelons que l'article 387 de la loi foncière fait des terres occupées par les communautés locales des terres domaniales. Mais la même loi reconnaît que les communautés locales sont, en vertu du principe des droits acquis et surtout de celui de la mise en valeur, titulaires du droit de propriété collective sur le domaine foncier qu'elles occupent et exploitent en vertu des coutumes et des usages locaux. On conclut donc que les membres de ces

communautés exercent sur ce domaine un faisceau des droits fonciers de nature et d'intensités différentes. (8)

L'article 9 est à l'origine du concept de « forêt villageoise » que des experts du Ministère en charge des forêts ont dégagé à l'issue de la consultation des acteurs forestiers de base à Lisala (Province de l'Equateur), à Boma (Bas-Congo) et à Kinkonzi, non loin de Lubumbashi (Katanga), notamment dans le cadre de la mise en œuvre du projet de la Foresterie communautaire. En effet, il résulte de cette consultation que la pratique de l'érection des forêts villageoises remonte à la nuit des temps et vise des objectifs à caractère écologique : protection du sol contre les érosions ou des habitations contre les vents, les feux de brousse, etc. (9)

Sur la base de ce constat, ces experts ont, malgré le réticence de certains experts et autres représentants de la société civile, proposé d'intégrer quelques dispositions y relatives au texte du projet de l'arrêté fixant les règles de gestion des forêts des communautés locales. (10)

(⁸) G. KALAMBAYI LUMPUNGU : Régime foncier et immobilier, volume 2, Editions universitaires africaines, Presses universitaires du Congo, 1999

(⁹) V.VUNDU dia MASSAMBA : Le code forestier et les acteurs locaux de la foresterie communautaire

(¹⁰) Emmanuel KOKOLO : Forêts des communautés locales, zonage, repêchage des titres, REDD... : Implication de la société civile environnementale in *Revue Ressources Naturelles* n° 09, juillet- août 2010

CHAPITRE II : DE LA CLASSIFICATION DES FORETS

Article 10 :

Le domaine forestier comprend les forêts classées, les forêts protégées et les forêts de production permanente.

Les forêts classées sont celles 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 écologique.

Les forêts protégées sont celles qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement et sont soumises à un régime juridique moins restrictif quant aux droits d'usage et aux droits d'exploitation.

Les forêts de production permanente sont les forêts soustraites des forêts protégées par une enquête publique en vue de les concéder ; elles sont soumises aux règles d'exploitation prévues par la présente loi et ses mesures d'exécution.

Contrairement à la législation antérieure, notamment au décret du 11 avril 1949, le nouveau code forestier congolaise catégorise les forêts selon leur nature et surtout leur affectation, lesquelles conditionnent le régime de gestion qui s'y applique essentiellement par rapport à l'exercice des droits d'usage et à l'exploitation.

Il importe de souligner cependant qu'en réalité la loi crée deux principales catégories des forêts : les forêts classées et les forêts protégées, celles de production permanente ne formant qu'une sous-catégorie des forêts protégées extraite de celles-ci en vue de sa mise sur le marché et de son exploitation consécutive en concessions forestières.

Il est important de rappeler que le décret du 11 avril 1949 sur le régime forestier a catégorisé les forêts en forêts classées et forêts protégées. Il est donc intéressant du point de vue historique de lire l'exposé des motifs concernant la gestion de deux types de forêts. L'innovation du code forestier sur ce point est l'introduction de la troisième catégorie des forêts : les forêts de production permanente.

Article 11 :

Toutes forêts classées, protégées ou de production permanente peuvent être grevées d'une servitude foncière.

La disposition de cet article veut clairement indiquer que, quelle que soit sa nature juridique, toute forêt peut être grevée d'une servitude notamment celle de passage visant de désenclaver un fonds pour besoin de son exploitation ou de sa gestion ou encore celle liée aux droits d'usage forestiers reconnus aux populations riveraines de la forêt.

Section Première : Des forêts classées

Article 12 :

Les forêts classées font partie du domaine public de l'Etat. Sont forêts classées :

- a. les réserves naturelles intégrales ;
- b. les forêts situées dans les parcs nationaux ;
- c. les jardins botaniques et zoologiques ;
- d. les réserves de faune et les domaines de chasse ;
- e. les réserves de biosphère ;
- f. les forêts récréatives ;
- g. les arboreta ;
- h. les forêts urbaines ;
- i. les secteurs sauvegardés.

Dans la plupart des citations faites par cet article, tel qu'aux points a, b, c, d et i, il convient de lire « les forêts situées ou comprises dans les réserves naturelles intégrales,... dans les jardins botaniques et zoologiques,... dans les réserves de faune et les domaines de chasse,... dans les secteurs sauvegardés. »

En effet le classement de telles forêts ne résulte pas d'un acte spécifique mais du statut général des aires protégées dont elles font partie, lequel statut est réglé par des textes autres que le code forestier. Il en est ainsi de

l'ordonnance-loi n° 69-041 du 22 août 1969 sur la conservation de la nature, en ce qui concerne les réserves naturelles intégrales, de la loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse qui fixe le statut des réserves de faune et des domaines de chasse ou encore de la loi n° 75-024 du 22 juillet 1975 relative à la création des secteurs sauvegardés. Par exemple, il est dit à l'article 3 de l'ordonnance-loi n° 69-041 du 22 août 1969 que les terres domaniales situées dans les réserves intégrales ne peuvent être ni cédées, ni concédées, ni recevoir d'affectation incompatible à la protection de la nature ?

Précisons que le classement est une décision administrative par laquelle un bien se trouve incorporé dans une catégorie et de ce fait soumis à un certain régime juridique. Dans le cas d'espèce, il s'agit de l'intégration d'une forêt dans le domaine public.

Article 13 :

Sont en outre classées, les forêts nécessaires pour :

- a. la protection des pentes contre l'érosion ;
- b. la protection des sources et des cours d'eau ;
- c. la conservation de la diversité biologique ;
- d. la conservation des sols ;
- e. la salubrité publique et l'amélioration du cadre de vie ;
- f. la protection de l'environnement humain ; et
- g. en général, toute autre fin jugée utile par l'administration chargée des forêts.

Font également l'objet de classement, les périmètres de reboisement appartenant à l'Etat ou à des entités décentralisées.

Les forêts classées avant la date d'entrée en vigueur de la présente loi conservent leur statut.

Dans le projet du code forestier soumis aux débats parlementaires, le début de cet article disait : « Peuvent en outre être classées, les forêts nécessaires pour... ». C'est dire que face à la multiplicité et à la forte diversité des forêts concernées, le gouvernement a voulu conserver un pouvoir d'appréciation fondé essentiellement sur l'opportunité et la nécessité de procéder au classement de telle ou telle autre forêt de ce type. La procédure de classement est, en effet, assorti de plusieurs opérations telles que la délimitation, la catégorisation, l'institution d'un mode de gestion, le régime

des droits d'usage, sans oublier une procédure rigoureuse d'enquête publique préalable...

Mais tel n'a pas été l'entendement des parlementaires qui, en adoptant cet article dans sa version actuelle, ont décidé de classer d'office toutes ces forêts, quitte au gouvernement et à l'administration forestière d'en tirer les conséquences qui s'imposent, en particulier lors de l'élaboration des mesures d'exécution. Il est à noter aussi que dans l'article 5 du 11 avril 1949 les points à, b, et c faisaient partie des forêts classées.

En conclusion, cette disposition risque de ne pas être d'application facile, dans la mesure où non seulement les forêts concernées sont multiples et variées, mais aussi elles ne sont pas identifiables à première vue, sauf des interventions appropriées de l'administration.

Quant aux périmètres de reboisement, leur classement est fondé sur l'impérieuse nécessité d'exclure l'exercice de tout droit d'usage pour laisser les jeunes arbres croître librement.

Article 14 :

Les forêts classées doivent représenter au moins 15% de la superficie totale du territoire national.

Le seuil de 15% de la superficie totale du territoire national constitue un objectif à atteindre dans le cadre de la politique nationale de la conservation de la nature. S'agissant d'un seuil, ce pourcentage est appelé à aller au-delà. C'est ainsi que, lors de la conférence de Nagoya (Japon) en 2011, le Gouvernement congolais s'est engagé à porter ce seuil à 17 %. Actuellement la superficie de l'ensemble d'aires protégées est de plus ou moins 8% du territoire national.

Article 15 :

Dans chaque province, les forêts sont classées suivant la procédure fixée par décret du Président de la République.

Le classement s'effectue par arrêté du Ministre après avis conforme du conseil consultatif provincial des forêts concernées, fondé sur la consultation préalable de la population riveraine.

Toutefois, la création des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux et des secteurs sauvegardés relève de la compétence du Président de la République.

D'aucuns pourraient, à la lecture du 1^{er} alinéa de cet article, déduire que le Président de la République (le Premier Ministre aujourd'hui) est tenu de prendre un décret spécifique pour fixer la procédure de classement des forêts de chaque province. Mais une telle déduction ne serait pas conforme à l'esprit et à l'économie du code pour lequel une seule et même procédure de classement doit régir toutes les forêts du pays. D'ailleurs l'expression « dans chaque province ... » qui commence l'alinéa ne figurait pas dans le texte du projet préparé par le gouvernement. De même, en relisant l'exposé des motifs de la loi, on découvre plus clairement la volonté du législateur sur ce point : « Les forêts sont classées et déclassées par arrêté du Ministre suivant la procédure fixée par décret du Président de la République. »

C'est au regard de cette disposition que l'autorité compétente a pris et publié le décret n° 08/08 du 08 avril 2008 fixant la procédure de classement et de déclassé des forêts dont l'article 1^{er}, dispose : « Les forêts domaniales peuvent être classées ou déclassées par arrêté du ministre ayant les forêts dans ses attributions dans les conditions et suivant les modalités prévues par le présent décret ».

L'arrêté de classement doit absolument être conforme à l'avis du conseil consultatif provincial des forêts. A ce propos l'article 13 du décret dispose que le ministre prend l'arrêté de classement après avis conforme du Conseil consultatif provincial des forêts.

Cet avis doit, à son tour, être fondé sur le résultat de l'implication des autorités politico-administratives du ressort de forêt concernée et surtout de la consultation de la population riveraine de la forêt. Concernant la procédure de ladite consultation le décret n° 08/08 précité prévoit ce qui suit :

- *« Le gouverneur de province ordonne à l'administration provinciale chargée des forêts de procéder en collaboration avec les autorités administratives locales concernées, notamment l'administrateur de territoire et les autorités coutumières à la consultation préalable du public en général et des localités et populations riveraines de la forêt faisant l'objet du projet de classement en particulier. L'administration provinciale des forêts annonce, dans le mois de la réception du projet de classement, l'ouverture de la consultation des populations*

riveraines de la forêt par voie d'affichage pendant deux mois au moins, tant au siège de l'administration provinciale chargée des forêts qu'au niveau des entités administratives décentralisées concernées. Etc. (article 5). »

- *« La consultation du public et des populations riveraines de la forêt a pour objectifs notamment de :*

- 1) informer les populations locales sur le projet de classement ;*
- 2) recueillir des informations sur la nature et l'étendue des droits que pourraient détenir des tiers sur le forêt, notamment les concessionnaires fonciers et les communautés locales et/ou les peuples autochtones, ainsi que les activités qui s'y exercent ;*
- 3) recueillir les informations sur l'existence éventuelle des sites d'importance écologique, historique, archéologique, architecturale ou culturelle ou des sites protégés en vertu des coutumes locales ;*
- 4) réviser les limites de la forêt à classer et à définir les modalités appropriées de compensation et les servitudes qui seront maintenues » (article 8).*

Ainsi, à défaut de cette consultation et du respect du susdit avis, on conclut à l'illégalité de l'arrêté et à sa nullité de plein droit.

Rappelons que la population riveraine d'une forêt est toute celle qui habite à l'intérieur ou le long d'une forêt, possède un bien immeuble s'y trouvant ou y exerce un droit d'usage forestier.

Article 16 :

L'arrêté de classement détermine la localisation et les limites de la forêt concernée, sa catégorie, sa dénomination, le mode de gestion de ses ressources, les restrictions qui lui sont applicables, les droits d'usage susceptibles de s'y exercer et l'institution chargée de sa gestion.

L'emprise des forêts classées peut être fixée de telle sorte que certaines de leurs parties soient laissées à la disposition des populations riveraines en vue de la satisfaction de leurs besoins domestiques, notamment en produits forestiers et en terres de culture temporaire.

L'alinéa 2 de cet article est à comprendre comme suit : lorsque, tenant compte du contour et de la composition d'une forêt à classer, notamment sur le plan de sa biodiversité et de sa configuration géographique, elle se voit tenue de fixer l'emprise de cette forêt jusqu'à y inclure des espaces occupés

par des populations riveraines et sur lesquels elles exercent leurs droits d'usage, l'administration peut circonscrire, à l'intérieur-même de la forêt, des espaces ou enclaves dans lesquels ces populations habitent et exercent leur activités pour la satisfaction de leurs besoins domestiques, notamment en produit forestiers et en terres de culture.

L'emprise d'une forêt comporte sa superficie totale, y comprise celle de ses bordures et de ses zones tampons.

Article 17 :

Chaque forêt classée fait l'objet d'un plan d'aménagement dans les conditions fixées par un arrêté du Ministre.

Article 18 :

La mise en valeur des forêts classées est faite conformément aux prescriptions de l'acte de classement et aux dispositions du plan d'aménagement.

Comme il sera explicité plus loin, le plan d'aménagement constitue, selon le code forestier, un instrument préalable et indispensable à toute gestion forestière. Ceci fonde davantage une certaine appréhension sur l'applicabilité de l'article 13 ci-avant qui d'office classe certaines forêts, avec ce qu'implique l'exécution de cet article qui exige que la gestion de toute forêt classée soit assortie d'un plan d'aménagement spécifique.

Article 19 :

Il ne peut être procédé au déclassement partiel ou total d'une forêt classée qu'après avis conforme des conseils consultatifs national et provinciaux des forêts.

Le déclassement est soumis à la réalisation préalable d'une étude d'impact sur l'environnement.

La décision de déclassement est prise dans les mêmes conditions de procédure et de forme que le classement.

Le déclassement est l'opération inverse de celle de classement et est en principe effectué selon les mêmes formes. Il a donc pour objet de faire sortir un bien, en l'occurrence une forêt du domaine public. Le déclassement

nécessite un acte administratif et doit tenir compte des avis des conseils consultatifs national et provincial des forêts.

Il est en outre subordonné à la réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement. A ce propos de cette étude, l'article 1^{er} point 19 de la loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement précise que c'est un processus systématique d'identification, de prévision, d'évaluation et de réduction des effets physiques, écologiques, esthétiques, sociaux préalable à la réalisation de projet d'aménagement, d'ouvrage, d'équipement, d'installation ou d'implantation d'une unité industrielle, agricole ou autre et permettant d'en apprécier les conséquences directes ou indirectes sur l'environnement.

Le déclassement d'une forêt conduit au changement de son affectation. Il importe en conséquence qu'une étude établisse les méfaits éventuels de ce déclassement sur l'écosystème et donne des orientations pour son aménagement.

Une fois de plus, on déduit qu'à défaut de sa conformité aux avis de susdits conseils et d'une étude d'impact environnemental, on devrait conclure à l'illégalité de l'arrêté de déclassement et à sa nullité d'office. Le déclassement doit aussi évidemment se faire en conformité avec les règles de procédure fixées par le décret du Président de la République, acte mué en décret du Premier Ministre sous la constitution actuelle.

Enfin, sur le plan méthodologique, il paraît plus logique et rationnel que ce soit un seul texte qui fixe la procédure de classement et celle de déclassement des forêts. C'est dans ce sens qu'est allé le décret susvisé.

Section 2 : Des forêts protégées

Article 20 :

Les forêts protégées font partie du domaine privé de l'Etat et constituent le domaine forestier protégé.

Les produits forestiers de toute nature se trouvant sur le domaine forestier protégé, à l'exception de ceux provenant des arbres plantés par des personnes physiques ou morales de droit privé ou par des entités décentralisées, appartiennent à l'Etat.

Les forêts protégées sont toutes celles qui restent après avoir circonscrit les forêts classées. C'est d'elles que seront extraites les forêts de production permanente et celles des communautés locales. Actuellement elles comprennent en outre les forêts naturelles ou artificielles se trouvant dans les concessions foncières, les forêts attenantes aux villages et les arbres situés dans des champs agricoles (Cfr. article 9).

Article 21 :

Les forêts protégées peuvent faire l'objet de concession moyennant un contrat dont la durée ne peut excéder vingt-cinq ans. Ce terme est renouvelable dans les conditions stipulées au contrat.

L'octroi d'une concession forestière confère un droit réel sur les essences forestières concédées, à l'exclusion d'un quelconque droit sur le fonds de terre.

Toutefois, le concessionnaire peut obtenir sur sa concession forestière une concession foncière superficielle pour ériger les constructions nécessaires aux activités liées à l'exploitation.

La concession forestière constitue un droit réel immobilier distinct de celui conféré par la concession foncière dans la mesure où elle ne porte que sur le droit d'exploiter la matière ligneuse contenue par la forêt, à l'exclusion de tout autre produit ou élément naturel trouvé sur le fonds.

Se fondant sur la valeur inestimable de la forêt, notamment au regard de ses multiples fonctions telles qu'explicitées à propos des articles 2 et 3 ci-dessus, le code forestier détache les bois du régime général de la concession foncière pour en soumettre l'exploitation, par le truchement du contrat de concession forestière, à un régime particulier.

Article 22 :

Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume.

Les modalités d'attribution des concessions aux communautés locales sont déterminées par un décret du Président de la République. L'attribution est à titre gratuit.

Des observateurs affirment que, par cet article et notamment en ce qui concerne les droits reconnus aux communautés locales, le code forestier, innove par rapport à l'ancien régime forestier tel que porté par le décret du 11 avril 1949 et marque ainsi une avancée significative par rapport à la loi foncière. Les communautés locales peuvent ainsi, en toute sécurité, accéder aux ressources forestières de leur terroir et participer à la gestion forestière en générale. En effet, l'article 22, donne la faculté aux communautés locales qui le désirent d'obtenir de l'Etat, et ce, à titre de concession, une partie ou la totalité des forêts protégées parmi celles régulièrement possédées par elles en vertu de la coutume. De plus l'attribution s'opère gratuitement. Cela se conçoit aisément, car il serait inconcevable dans l'esprit de la population qu'elle soit tenue de payer un prix pour pouvoir accéder à ce qui dans son chef lui appartient.

L'expression « à titre de concession forestière » utilisée par le législateur est la conséquence du contenu de l'alinéa de l'article 7, selon lequel : « l'exploitation et l'utilisation des forêts par les personnes physiques ou morales de droit privé ou de droit public sont régies par les dispositions de la présente loi et de ses mesures d'application ». En outre, comme il vient d'être précisé dans les commentaires précédents, la concession forestière, tout comme la concession foncière, constitue un droit réel absolu et opposable aux tiers.

Toutefois, la même expression est cause de polémique entre des experts de tous les horizons depuis la présentation du projet d'arrêté fixant les mesures d'exécution rédigé par le Ministère en charge des forêts en rapport avec cet article.

Pour certains, notamment ceux du Ministère, il importe que ces mesures explicitent la démarcation devant exister entre la concession forestière, telle que régie par les chapitres 1^{er} et 2 du Titre VI du code, et la forêt de

communauté locale. Selon eux, cette position s'appuie sur le code forestier lui-même. En effet :

- i. L'article 22, in fine, dispose que la forêt est attribuée, à titre gratuit, aux communautés locales. Par contre, de la combinaison des chapitres 1^{er} et 2 précités il résulte que la procédure conduisant à l'obtention de la concession forestière classique est non seulement très exigeante mais aussi et surtout très onéreuse pour le requérant.*
- ii. Aux termes des articles 111 et 112, la forêt de communauté locale est exploitée sous la supervision et le contrôle technique de l'administration publique, d'une part, et d'autre part, outre les droits d'usage, les communautés locales peuvent exploiter leur forêt, c'est-à-dire y prélever du bois d'œuvre. Or, en droit congolais la supervision et le contrôle techniques d'une concession par l'administration publique n'est pas concevable. ⁽¹¹⁾ Par ailleurs, le concept de droits d'usage forestiers doit être compris dans son sens le plus large : au titre des droits d'usage, les populations de la communauté locale peuvent utiliser la forêt sous toutes les formes dont l'agriculture, le prélèvement des produits forestiers non ligneux, etc. Alors que, selon l'article 94, le concessionnaire forestier n'a qu'un seul droit : celui de prélever en exclusivité les bois exploitables. Il ne peut exercer des droits d'usage forestiers, ceux-ci étant réservés aux seules communautés locales riveraines de sa concession, communautés qui d'ailleurs, en raison des impératifs de l'aménagement de la concession, n'exercent ces droits que de manière limitée, avec l'exclusion formelle de l'agriculture (article 44) ;*
- iii. La concession forestière est une composante de la forêt permanente, laquelle est, en vertu des articles 19, dernier alinéa, et 23, soustraite de la forêt protégée par une enquête publique et quitte et libre de tout droit. Tandis que la forêt de communauté locale fait partie de la forêt protégée et, en tant que telle, elle demeure grevée de tous les droits reconnus à la communauté locale.*
- iv. L'article 28 ci-dessous, lequel fixe la mission du cadastre forestier, précise qu'en ce qui concerne la concession forestière la conservation par cet organe porte sur le contrat y relatif (point b), alors que, pour ce qui est des forêts des communautés locales, il s'agit de simples actes d'attribution (point c), des actes qui ne peuvent être, dans le contexte*

⁽¹¹⁾ Sauf peut-être dans le cas de concession de gestion

de la loi et sur le plan de la logique, que des actes unilatéraux, c'est-à-dire finalement des actes réglementaires.

Ces experts acceptent néanmoins que, circonscrite de cette manière, la forêt de communauté locale constitue un type spécifique de concession forestière, une concession forestière « sui generis », c'est-à-dire devant être soumise à un régime tout aussi spécifique.

Par contre, d'autres experts, particulièrement ceux évoluant au sein de la société civile et opérant dans le secteur forestier, réfutent catégoriquement l'argumentation développée ci-avant, la taxant de manœuvre visant à consacrer une violation sournoise des droits forestiers des communautés locales.

Pour eux, le concept de forêt de communauté locale serait antérieur à la promulgation de du code forestier. Ce dernier ne fait que le reconnaître et rien de plus. En outre, il importe que les textes d'application reprennent explicitement l'expression de concession forestière utilisée par cet article, en vue d'éviter de se mettre en marge de la loi et d'aboutir ainsi à une violation des termes de celle-ci. Enfin, en droit foncier congolais, la concession serait le seul titre qui soit le plus sécurisant en ce qui concerne les droits des communautés locales. Ainsi à la place du concept de forêt de communauté locale, ils ont proposé de consacrer celui de concession forestière de communauté locale.

C'est ainsi qu'en conséquence, le projet de décret soumis à l'autorité compétente consacre le concept de concession forestière de la, communauté locale.

Section 3 : Des forêts de production permanente

Article 23 :

Les forêts de production permanente sont composées des concessions forestières et des forêts qui, ayant fait l'objet d'une enquête publique, sont destinées à la mise sur le marché.

Elles sont quittes et libres tout droit.

Elles sont instituées par arrêté conjoint des Ministres ayant les forêts et l'agriculture dans leurs attributions.

Les forêts de production permanente sont extraites des forêts protégées (article 10) à la suite d'une procédure d'enquête publique comportant essentiellement une consultation de la population riveraine des forêts et une implication de toutes les parties prenantes, dans le but d'identifier et de circonscrire tous les droits grevant les forêts concernées.

La procédure d'enquête est substantielle. Si elle aboutit à la conclusion que telle forêt est à mettre sur le marché, celle-ci doit faire l'objet d'une purge, c'est-à-dire que tous les titulaires des droits sur cette forêt doivent être désintéressés par une indemnisation, à l'instar de ce qui est fait en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. C'est seulement après épuisement de toute cette procédure que pourrait alors intervenir l'arrêté conjoint des ministres concernés pour instituer les forêts de production permanente. Toutefois, il importe de noter que les droits d'usage forestiers ne sont pas concernés par l'opération de purge, car ils constituent des servitudes légales.

Notons que pour assurer l'exécution de cet article, le Ministre en charge des forêts a signé l'arrêté n° 024/CAB/MIN/ECN-T/JEB/08 du 07 août 2008 fixant la procédure d'enquête publique préalable à l'octroi des concessions forestières. Concernant le déroulement de cette enquête, les articles 7 et 8 de l'arrêté disposent respectivement ce qui suit :

« Article 7 : L'enquête publique se fait en deux étapes principales : 1. La communication préalable aux parties prenantes identifiées du projet de plan de consultation et d'information élaboré en langue compréhensible ; 2. La collecte des renseignements auprès des parties prenantes à travers notamment des enquêtes , sondages, questionnaires, des réunions ou audiences publiques, selon le cas. »

« Article 8 : Dans le cadre de la procédure d'enquête, l'administration provinciale des forêts implique ; 1. Les administrations provinciales en charge respectivement de l'administration du territoire, de l'aménagement du territoire, de l'agriculture, des mines, des affaires foncières, de développement rural ainsi que de l'institut Congolais pour la conservation de la nature ; 2. Toutes les parties prenantes au niveau local avec une attention particulière pour les groupes minoritaires vulnérables et/ou les peuples autochtones ».

CHAPITRE III : DES INSTITUTIONS DE GESTION ET D'ADMINISTRATION DE FORETS

Article 24 :

La responsabilité de la gestion, de l'administration, de la conservation et de la surveillance et la police des forêts incombent au ministère ayant les forêts dans ses attributions.

Le ministère travaille constamment en collaboration et en concertation avec les autres ministères dont les attributions peuvent avoir une incidence sur le secteur forestier.

Il implique également les autres acteurs, notamment le secteur privé économique et les organisations non gouvernementales.

Cet article confirme que la gestion et l'administration, en ce compris la conservation, la surveillance et la police des forêts, revient principalement au Ministère chargé des forêts. Mais compte tenu du caractère multifonctionnel de la forêt, de la multiplicité de ses utilisations et des implications de sa gestion, cet article oblige le ministère compétent de collaborer et de se concerter, là où c'est nécessaire, avec les autres ministères dont les actions et les interventions, peuvent avoir une incidence sur le secteur forestier.

De même dans le cadre de la bonne gouvernance, le dernier alinéa de l'article prescrit l'implication de tous les autres acteurs, en particulier les exploitants forestiers et les organisations et associations environnementales.

Article 25 :

Le Ministre peut, par arrêté, déléguer en tout ou en partie, la gestion de forêts classées à des personnes morales de droit public ou à des associations reconnues d'utilité publique dans le but de les protéger et de les mettre en valeur et d'y conduire les travaux de recherche ou d'autres activités d'intérêt public.

Lorsqu'on rapproche le libellé de cet article de celui de l'article 16, on conclut que la délégation de la gestion des forêts classées s'opère de deux façons : la première façon est celle où la délégation s'opère nécessairement au moment du classement de la forêt et à travers le texte de l'arrêté y relatif. La deuxième façon est celle où le Ministère confie la gestion d'une forêt déjà classée à une personne morale de droit public ou à une association

reconnue d'utilité publique. Il y a même lieu de penser que le Ministre peut, quand c'est nécessaire, créer une institution pour gérer une forêt classée.

Article 26 :

Le Ministre peut déléguer, en tout ou en partie, les pouvoirs que lui confère la présente loi, aux Gouverneurs de province, à l'exception du pouvoir de réglementation.

Par cette disposition, le législateur a voulu sauvegarder le caractère unitaire et l'harmonie en ce qui concerne la mise en œuvre du régime forestier, notamment par le truchement de ses mesures d'exécution. Il a de ce fait visé à mettre un frein à la tendance observée chez certaines autorités provinciales, celle qui consiste à prendre, en complicité avec leurs administrations provinciales, des règlements forestiers propres à chaque province. Il en est ainsi, par exemple, de la création des taxes forestières propres à la province, acte que la politique de la fiscalité forestière consacrée par le code ne tolère pas. On peut donc en déduire que le Ministre en chargé des forêts est implicitement tenu d'y veiller. Toutefois, le code réserve au gouverneur de province un pouvoir de réglementation concernant des questions spécifiques à la province (articles 37,42 et 55).

Notons cependant qu'en conséquence de la promulgation de l'actuelle constitution, la portée de cet article est devenue très limitée sinon nulle car, selon l'article 204. 40 de cette loi suprême, « les matières suivantes sont de la compétence exclusive des provinces : l'élaboration des programmes agricoles et forestiers et leur exécution conformément aux normes du planning national , l'affectation du personnel agricole, des cadres conformément aux dispositions du statut des agents de carrière des services publics de l'Etat, l'application de la législation nationale concernant l'agriculture, la forêt, la chasse, et la pêche ainsi que l'environnement, la conservation de la nature et la capture des animaux sauvages, l'organisation et le contrôle des campagnes agricoles, la fixation des pris des produits agricoles ;... ».

Article 27 :

Le Ministre pourvoit son administration de moyens et instruments adéquats pour lui permettre d'assurer efficacement la mise en application de la présente loi et de ses mesures d'exécution. En particulier, il dote les services chargés

des opérations de martelage et de saisie, d'un marteau forestier dont l'empreinte est déposée au Ministère de la justice et Garde des Seaux.

A priori, on peut dire que la présence de cet article dans le code paraît quelque peu superfétatoire, étant donné que traditionnellement le gouvernement est tenu de doter l'administration publique de tous les moyens nécessaires pour remplir correctement sa mission. Mais au regard du contexte social, politique et économique qui prévaut au moment de l'adoption de cette loi, lequel est notamment marqué par un dénuement caractérisé de l'administration publique, le législateur a jugé nécessaire de reprendre cette disposition pour souligner davantage les responsabilités du gouvernement quant à l'équipement des services forestiers pour une mise en œuvre efficace du code forestier.

Toutefois, indépendamment de ce qui vient d'être dit, il importe que le Ministre dote l'administration forestière compétente d'un marteau forestier. C'est ainsi qu'en application de cet article, il a été pris l'arrêté ministériel n° 027/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 07 août 2008 relatif au marteau forestier de l'administration et à son utilisation. Aux termes de ce texte :

- 1. le marteau forestier est constitué d'un manche, d'une tête et d'un tampon formant une pièce unique en acier dur et trempé. Le manche de forme cylindrique est long de 40 cm avec une base de 2 cm de rayon. La tête également cylindrique et faisant corps avec le manche sur la partie médiane de la longueur de cette dernière, est longue de 10 cm avec une base de 3 cm de rayon. Quant au tampon, il est gravé à l'un des bouts de la tête et a la forme d'un rectangle (article 3).*
- 2. le tampon du marteau forestier porte les armoiries du pays placées au centre ainsi que les inscriptions suivantes :*
 - en haut, au dessus des armoiries : « République Démocratique du Congo » ;*
 - immédiatement en dessous des armoiries : « Administration Centrale des forêts » suivi de la mention « bois saisi ».*
- 3. Il existe autant des spécimens du marteau forestier qu'il y a des provinces (¹²). Sur le tampon du marteau forestier d'une administration provinciale des forêts l'inscription « Administration Centrale des forêts » est remplacée par celle se rapportant à ladite administration, telle que « administration Provinciale des Forêts » et la dénomination de la province.*

(¹²) Actuellement il en faut onze

4. *Le marteau forestier est mis à la disposition des inspecteurs forestiers, des fonctionnaires et agents forestiers assermentés pour marquer les bois saisi dans le cadre des opérations de recherche, de constat et de répression des infractions.*

Le marteau forestier de l'administration forestière est différent de celui de l'exploitant forestier prévu par l'article 108, alinéa dernier, du code forestier

Article 28 :

Il est créé au niveau tant national que provincial un cadastre forestier assurant la conservation :

- a. des arrêtés de classement et de déclassement des forêts ;
- b. des contrats de concession forestière,
- c. des actes d'attribution des forêts aux communautés locales ;
- d. des arrêtés d'attribution de la gestion des forêts classées ;
- e. des arrêtés de délégation de pouvoir d'administration des forêts ;
- f. des documents cartographiques ;
- g. de tous actes constitutifs de droits réels, grevant les actes cités aux literas b, c et d ci-dessus.

Un arrêté du Ministre détermine les modalités d'organisation et de fonctionnement du cadastre forestier.

En cas de nécessité, un cadastre forestier peut être tenu dans une locale déterminée.

Le cadastre forestier constitue une innovation du code forestier sur le plan institutionnel. Il vise à sécuriser la gestion forestière à travers la conservation des actes de cette gestion, tels que les contrats de concession forestière, les actes de classement et de déclassement des forêts, les actes d'attribution des forêts de communautés locales, etc.

Il est prévu l'organisation d'un cadastre forestier national fonctionnant comme une direction au niveau central et d'un cadastre ayant rang de division au niveau provincial. On peut aussi instituer un cadastre spécifique dans une localité déterminée au regard de l'importance du patrimoine forestier du lieu.

Pourquoi un cadastre spécifique, alors qu'il existe déjà au niveau de circonscription foncière un cadastre s'occupant de la conservation des titres immobiliers ? Pour deux principales raisons :

- la création d'un cadastre forestier autonome répond au souci de souligner davantage le caractère particulier du régime forestier par rapport au régime foncier ;
- la loi foncière attribue au conservateur des titres immobiliers un pouvoir qui, au regard de l'esprit et de l'économie du code forestier, paraît exorbitant au point de constituer un réel handicap quant à l'exercice de certaines compétences du ministre chargé des forêts, d'autant plus qu'il n'existe pas traditionnellement et organiquement un rapport d'autorité ou de tutelle entre eux. Notons, en effet, que, contrairement à la loi foncière qui donne au conservateur des titres immobiliers la pouvoir de signer le contrat de bail, c'est le ministre en charge des forêts qui, aux termes du code forestier, est l'autorité attitrée pour signer le contrat de concession forestière.

On doit cependant remarquer que dans la pratique, l'exécution de ces dispositions a abouti à une pratique ne reflétant pas fidèlement l'esprit du code forestier sur la question. En effet, à notre avis, le législateur congolais, entendait créer un service public ayant une certaine autonomie pour assurer la conservation des actes de gestion forestière, certes, mais aussi et surtout pour en assurer la confidentialité et l'intégrité notamment à l'égard des différents utilisateurs de la forêt dont, par ailleurs, l'on sait qu'ils peuvent avoir des intérêts divergents. De plus, il convient de souligner que le concept de conservation implique ici une double mission : celle du gardiennage des documents concernés, mais aussi celle d'en assurer la sécurité juridique. Ceci paraît vraisemblable, si l'on se réfère à l'ancienne gestion des titres forestiers où l'on assistait à des cas fréquents d'empiètements des limites de certains de ces titres par des exploitants forestiers et même par le pouvoir public compétent.

Voilà pourquoi, il y a lieu de déplorer et de qualifier d'illégale l'abrogation de l'arrêté n° 033/CAB/MIN/AF.F-E.T/06 du 02 octobre 2006 portant organisation et fonctionnement du cadastre forestier, lequel allait dans le sens de ce que prévoit le code. Cette abrogation est intervenue à l'issue de la dernière réforme du cadre institutionnelle des services du secrétariat général chargé de l'environnement et de la conservation de la nature et, aux termes de l'arrêté ministériel n° CAB.MIN/MBB/SGE/GPFP/JSK/035/2009 du 20 mars 2009 portant agrément provisoire du cadre et des structures organiques du Secrétariat

Général l'Environnement et Conservation de la Nature, le cadastre forestier est une division de la Direction de Gestion Forestière (DGF).

Article 29 :

Il est créé un conseil consultatif national des forêts et des conseils consultatifs provinciaux des forêts dont l'organisation, le fonctionnement et la composition sont fixés respectivement par décret du Président de la République et par arrêté du Ministre.

Article 30 :

Le conseil consultatif national des forêts est compétent pour donner des avis sur :

1. les projets de planification et la coordination de la politique forestière ;
2. les projets concernant les règles de gestion forestière ;
3. toute procédure de classement et de déclassement des forêts ;
4. tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif aux forêts ;
5. toute question qu'il juge nécessaire se rapportant au domaine forestier.

Article 31 :

Le conseil consultatif provincial des forêts donne des avis sur tout projet de classement ou de déclassement des forêts dans la province et, en général, sur toute question qui lui est soumise par le Gouverneur de province.

Il peut saisir le Gouverneur de toute question qu'il juge importante dans le domaine forestier.

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du conseil peuvent accéder librement à toutes les concessions forestières.

Les conseils consultatifs national et provinciaux des forêts sont une innovation institutionnelle du code et concrétisent la politique de gestion concertée au niveau central et provincial. L'innovation est surtout remarquable au niveau provincial où ce conseil est appelé à jouer un rôle déterminant dans la procédure de classement et de déclassement des forêts.

Deux textes ont été pris en vue d'assurer l'exécution des dispositions des articles 29 à 31 : le décret n° 08/03 du 26 janvier 2008 et l'arrêté ministériel n°034/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 portant respectivement composition, organisation et fonctionnement du Conseil

consultatif national des forêts et des conseils consultatifs provinciaux des forêts.

- *Aux termes dudit décret, le Conseil consultatif national des forêts est compétent pour donner des avis préalables sur : 1. Tout projet de planification et de coordination de la politique forestière ; 2. Tout projet relatif aux politiques, lois et règlements de rapportant à la gestion des forêts et au domaine forestier ; 3. Toute procédure de classement et de déclassement des forêts ; 4. Toute question qu'il juge nécessaire se rapportant au domaine forestier ou qui lui est soumise par l'autorité compétente (art. 2).*
- *Selon l'arrêté ministériel les conseils consultatifs provinciaux des forêts donnent des avis sur tout projet de classement et de déclassement des forêts dans leur province respective et, en général, sur toute question qui leur est soumise par le gouverneur de province (article 2).*

Quant à leur composition, on note plus d'une quarantaine de membres pour le Conseil consultatif national des forêts contre exactement vingt pour chaque conseil consultatif provincial des forêts. On peut dire que cette composition répond au souci d'impliquer toutes les parties prenantes et ce, à tous les niveaux.

Enfin, concernant particulièrement le conseil consultatif, il y a lieu d'estimer qu'il est appelé à constituer un contrepoids face à toute velléité de mégestion forestière dans la province de son ressort. ⁽¹³⁾

Article 32 :

Le Ministre publie chaque année, et ce, avant le 31 janvier, la liste des associations et organisations non gouvernementales agréées exerçant leurs activités statutaires dans le secteur de l'environnement en général et de la forêt en particulier.

Depuis plus deux décennies, on assiste à la création et à un développement spectaculaire des organisations non gouvernementales nationales et même locales opérant dans le domaine de l'environnement en général et forestier en particulier. Cette situation est en partie due à plusieurs facteurs dont notamment :

⁽¹³⁾ Voir aussi les commentaires à propos des articles 15 et 19.

1. *Le laxisme général installé au sein des administrations publiques ainsi que les diverses faiblesses de celles-ci, à cause desquelles ces administrations ne peuvent se déployer exhaustivement et convenablement sur l'ensemble du territoire national ;*
2. *La pression exercée sur le Gouvernement par certains partenaires de la communauté internationale qui exigent la participation d'organisations de la société civile congolaise à la formulation des stratégies de l'Etat en vue notamment de garantir la bonne gouvernance forestière ;*
3. *La méfiance ayant, à cause de la crise à répétition de la gouvernance politique congolaise, marqué les relations entre la RD Congo et ses divers partenaires de la communauté internationale (1990 – 200), lesquels ont décidé de rompre toute coopération dite structurelle avec le gouvernement congolais pour finalement n'accorder de l'assistance au pays qu'à travers certaines organisations non gouvernementales.*

En conséquence de ce qui précède, le code oblige le Ministre chargé des forêts de tenir compte de ces organisations et même de les impliquer dans la gestion des forêts. Celles-ci deviennent, à la suite de l'opération d'enregistrement découlant de l'article 32, des auxiliaires attitrés de l'Administration forestière, notamment dans le cadre de l'exécution des programmes d'encadrement et de sensibilisation des populations rurales en général et des communautés locales en particulier.

Pour donner suite à cet article, il a été pris l'arrêté ministériel n° 016/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/11 du 07 février 2011 relatif à l'enregistrement des Ongs et associations environnementales et à leur partenariat avec le ministère en charge de l'environnement. Dans le dispositif de celui-ci on lit notamment que :

- *Pour se faire enregistrée toute ong ou association est tenue de remplir les conditions suivantes : (i) avoir statutairement un rayon d'action couvrant soit l'ensemble du pays, soit une province ; (ii) avoir obtenu un avis favorable du Ministre ou du gouverneur de province compétent ; (iii) être dotée de la personnalité juridique et avoir rempli, pour toute ong à caractère international, toute formalité prescrite par la législation en vigueur pour s'établir en RD Congo (article 3).*
- *L'Ong ou l'association remplissant les formalités citées ci-avant est inscrite dans un registre tenu par l'administration du Ministère par*

le truchement de la Cellule juridique laquelle lui délivre un certificat y afférent (articles 2 et 9).

- *Toute organisation ou association peut moyennant une convention nouer un partenariat avec le Ministère pour notamment participer à la formulation des stratégies nationales de gestion de l'environnement ou de ses différents secteurs. La dite ong ou association est considérée, dans ce cas comme jouant le rôle d'interface dans le processus d'encadrement des communautés locales et/ou peuples autochtones et de renforcement de leur capacité pour la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles (articles 13 à 17).*

Notons enfin que, selon cet arrêté, notamment en son article 18, les ongs provinciales et locales peuvent obtenir ce partenariat avec l'administration provinciale de l'environnement du ressort de leur établissement par le truchement d'un contrat établi par cette administration et signée par le gouverneur de province.

CHAPITRE IV : DE LA RECHERCHE FORESTIERE

La recherche forestière constitue un volet important de la gestion forestière. Aussi, la loi pose les principes fondamentaux de cette recherche, tout en laissant au pouvoir exécutif la charge de juger de l'opportunité d'une réforme institutionnelle capable de promouvoir le développement de ce secteur.

Article 33 :

En vue de promouvoir la gestion rationnelle et durable des forêts, le Ministre prend, en collaboration avec les ministères et les organismes concernés, les mesures nécessaires et met en œuvre des programmes visant à favoriser le développement de la recherche forestière.

Article 34 :

La recherche forestière porte notamment sur la gestion, l'inventaire, l'aménagement, la conservation, l'exploitation, la transformation, la génétique forestière, la sylviculture, la technologie du bois et la commercialisation des produits forestiers.

Article 35 :

La planification, la réalisation et le suivi des travaux de recherche forestière sont assurés en concertation entre les services et organismes relevant des différents ministères et autres institutions concernées, chacun agissant dans les limites de ses compétences.

A cet effet, les services, organismes et institutions concernés sont dotés de moyens et de ressources adéquates leur permettant de s'acquitter de leur mission.

Ces trois dispositions ne peuvent donner lieu à un commentaire spécifique, sinon que le Ministre chargé des forêts, qui ne dispose pas d'une compétence particulière en matière de recherche, est tenu de collaborer avec les autres ministères et organismes concernés, tels que l'Institut National pour l'Etude et la Recherche Agronomique (INERA), pour favoriser le développement de la recherche forestière.

---000---

TITRE III : DES DROITS D'USAGE FORESTIERS

CHAPITRE I^{er} : DU PRINCIPE GENERAL

Article 36 :

Les droits d'usage forestiers des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier sont ceux résultant de coutumes et traditions locales pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public. Ils permettent le prélèvement des ressources forestières par ces populations, en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires.

L'exercice des droits d'usage est toujours subordonné à l'état et à la possibilité des forêts.

Une coquille s'est glissée dans la rédaction finale de cette disposition en ce qui concerne l'accord grammatical du pronom personnel « ceux-ci ». Il faut préciser, en effet, qu'il s'agit des droits d'usage forestiers résultant de coutumes et traditions locales pour autant que celles-ci (coutumes et traditions) ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public

La possibilité est un terme d'économie forestière qui établit un lien étroit entre le capital forestier représenté par la forêt et le revenu forestier représenté par les bois exploités. Ainsi la possibilité d'une forêt désigne sa capacité à fournir des services qu'on attend d'elle : bois, produits forestiers non ligneux, services environnementaux, etc.

Article 37 :

La commercialisation des produits forestiers prélevés au titre des droits d'usage n'est pas autorisée, excepté certains fruits et produits dont la liste est fixée par le Gouverneur de province.

La commercialisation libre et incontrôlée des produits prélevés au titre des droits d'usage a comme conséquence l'épuisement des ressources concernées. D'où la nécessité de cet article qui permet de rationaliser le commerce de certains produits pour ne s'en tenir qu'à la satisfaction des besoins domestiques individuels ou communautaires.

CHAPITRE II : DES DROITS D'USAGE DANS LES FORETS CLASSEES.

Articles 38 :

Dans les forêts classées, à l'exception des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux et des jardins botaniques, les droits d'usage sont exercés exclusivement par les populations riveraines et leur jouissance est subordonnée au respect des dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution.

Même si la forêt est classée, il s'y exerce des droits d'usage forestiers au profit des populations riveraines qui doivent en tirer des produits nécessaires à la satisfaction de leurs besoins vitaux. Les droits d'usage sont des servitudes qui s'imposent à toute forêt, quelle qu'en soit la nature juridique.

Article 39 :

Dans les forêts classées, les droits d'usage sont limités :

- a. au ramassage du bois mort et de la paille ;
- b. à la cueillette des fruits, des plantes alimentaires ou médicinales ;
- c. à la récolte des gommés, des résines ou du miel ;
- d. au ramassage des chenilles, escargots ou grenouilles ;
- e. au prélèvement du bois destiné à la construction des habitations et pour usage artisanal.

En outre, le plan d'aménagement de chaque forêt classée détermine les droits d'usage autorisés pour la forêt concernée.

Cet article est la suite logique du précédent et circonscrit davantage les limites des droits d'usage dans la forêt classée. Toutefois, le plan d'aménagement peut étendre ces droits en fonction de la possibilité de la forêt concernée et des besoins des populations riveraines. A ce propos, on lit dans le rapport du Conseil colonial de 1949 : « Le gouverneur général ne pourrait pas porter atteinte aux droits coutumiers des indigènes notamment quant au ramassage du bois, à la cueillette des fruits, etc.... »

Article 40 :

Les périmètres reboisés appartenant à l'Etat ou aux entités décentralisées sont affranchis de tout droit d'usage forestier.

Le principal fondement de cet article est qu'il faut protéger les périmètres reboisés pour permettre aux jeunes arbres s'y trouvant de croître normalement. Ladite croissance peut, en effet, être compromise par l'exercice d'un quelconque droit d'usage.

CHAPITRE III : DES DROITS D'USAGE DANS LES FORETS PROTEGEES.

Article 41 :

Tout Congolais peut exercer des droits d'usage sur l'ensemble du domaine forestier protégé, à condition de se conformer aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution.

Cette disposition constitue l'une des conséquences de l'article 33, alinéas 3 et 5, de la Constitution de la transition aux termes duquel tout Congolais a le droit de circuler librement sur tout le territoire de la République, d'y établir sa résidence, de jouir des mêmes droits que tous les Congolais.

Notons que cette disposition a été élargie par l'actuelle constitution (18 février 2006) au profit des étrangers se trouvant sur le territoire national. Par contre, on y trouve les dispositions des articles 12 et 13 qui sont explicites sur l'égalité des Congolais devant les lois de la République.

Article 42 :

Dans les forêts protégées, les cultures peuvent être pratiquées.

Toutefois, elles peuvent être prohibées par le Gouverneur de province, après avis des services locaux chargé de l'agriculture et des forêts, lorsque l'état de la forêt ou son intérêt futur rend cette mesure nécessaire. L'arrêté du Gouverneur mentionne la durée de l'interdiction.

Les Ministres ayant les forêts et l'agriculture dans leurs attributions réglementent, conjointement, là où ils le jugent utile, le zonage et les modalités de mise en culture des terres forestières.

Cette disposition n'est pas neuve dans la législation congolaise. En effet, l'article 11 du décret du 11 avril 1949 disposait déjà :

« A l'exclusion des travaux de sylviculture, les travaux agricoles sont interdits dans les forêts classées. Toutefois, le gouverneur de province pourra autoriser des cultures temporaires placées sous le contrôle du service des eaux et forêts qui, proposeront l'emplacement, la durée et les modalités d'exécution. Dans les forêts protégées, les cultures sont autorisées ; elles pourront être défendues par le gouverneur de province là où la rareté, l'état de dégradation ou l'intérêt futur du massif forestier nécessiteront cette mesure ».

Certains experts reprochent au code forestier d'avoir autorisé la pratique de l'agriculture dans les forêts protégées, car il s'agit d'une pratique incompatible avec la gestion durable de la forêt. Il importe cependant d'analyser le contexte socioculturel dans lequel le code intervient. Un contexte qui peut brièvement s'analyser comme suit :

- *depuis la nuit des temps les populations rurales cultivent sur « leurs terres ancestrales » ; il s'agit donc d'un droit historique qu'il serait dangereux d'occulter ;*
- *il n'existe pas encore de politique opérationnelle de zonage, laquelle permettrait de répartir des terres selon leur vocation et leur nature.*

Aussi l'interdiction de la pratique de l'agriculture dans les forêts protégées risque de déboucher sur un vaste mécontentement des populations paysannes. C'est dans ce sens qu'il convient de considérer la création par ce code d'une catégorie spécifique des forêts, celles de production permanente, rendues quittes et libres de tous droits à la suite de désintéressement des ayants-droits notamment coutumiers. Ce qui permet d'envisager une coexistence non conflictuelle entre les exploitations forestières et les aires agricoles paysannes.

De plus, le même article prévoit « in fine » la réglementation du zonage forestier qui permet d'entrevoir, dans un avenir plus ou moins proche, la possibilité de circonscrire dans une même forêt les aires soumises à l'aménagement durable, notamment les concessions forestières et les forêts classées, d'une part, et celles laissées à la pratique de l'agriculture, d'autre part.

Articles 43 :

Le prélèvement des produits forestiers à des fins domestiques est libre en forêt protégée. Il ne donne lieu au paiement d'aucune taxe ou redevance forestière.

Toutefois, le Ministre peut réglementer la récolte de tout produit forestier dont il juge utile de contrôler l'exploitation.

Le prélèvement des produits forestiers à des fins domestiques, en particulier dans les forêts protégées, est tellement indispensable pour la subsistance des populations riveraines desdites forêts qu'il ne serait pas équitable de le soumettre à un régime de restriction ou de payement de contrepartie.

Articles 44 :

Les populations riveraines d'une concession forestière continuent à exercer leurs droits d'usage traditionnels sur la concession dans la mesure de ce qui est compatible avec l'exploitation forestière, à l'exclusion de l'agriculture.

Le concessionnaire ne peut prétendre, à une quelconque indemnisation ou compensation du fait de cet exercice.

Cet article concerne les forêts de production permanente et particulièrement les concessions forestières. Les populations riveraines continuent, comme par le passé, à y exercer leurs droits d'usage traditionnels dans la mesure compatible avec l'exploitation forestière, à l'exclusion de l'agriculture. Par cet article, le législateur crée en faveur des populations concernées une servitude légale grevant la concession, et ce, sans indemnisation, ni compensation au profit du concessionnaire.

C'est précisément en vue renforcer cette disposition qu'est intervenu l'arrêté n° 034/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 22 août 2008 portant réglementation de la récolte de certains produits forestiers et dont l'article 10 dispose : « Le concessionnaire ne peut exiger une quelconque indemnisation ou compensation du fait de la récolte des produits forestiers effectuée par les populations riveraines dans l'exercice de leurs droits d'usage traditionnels ».

---000---

TITRE IV : DE LA PROTECTION DES FORETS

Le présent titre tient son essence non seulement du principe selon lequel la ressource forestière revêt une valeur économique et sociale qu'il importe de protéger, mais aussi de la nécessité d'assurer la sauvegarde de l'environnement. C'est dans cette logique qu'il convient de comprendre la structure de ce titre.

CHAPITRE I^{er} : DES MESURES GENERALES DE PROTECTION ET DES ESSENCES PROTEGEES.

Article 45 :

Le domaine forestier est protégé contre toute forme de dégradation ou de destruction du fait notamment de l'exploitation illicite, de la surexploitation, du surpâturage, des incendies et brûlis ainsi que des défrichements et des déboisements abusifs.

Sont particulièrement interdits, tous actes de déboisement des zones exposées au risque d'érosion et d'inondation.

Le libellé de cet article confirme l'opinion selon laquelle toutes les forêts de la République Démocratique du Congo sont protégées, parce que qu'elles sont toutes soumises au régime prévu par le code forestier. C'est dire que dans les forêts congolaises on ne peut trouver une seule portion qui ne soit pas couverte par la loi.

Article 46 :

L'introduction sur le territoire national de tout matériel végétal forestier, vivant ou mort, est soumise à l'autorisation préalable du Ministre ou de son délégué, sur présentation d'un certificat d'origine et d'un certificat phytosanitaire délivrés par l'organisme compétent du pays de provenance.

L'introduction sur le territoire national d'un végétal forestier, surtout vivant, doit faire l'objet d'une particulière attention en raison du fait que, non seulement cette introduction est régie par une réglementation particulière sur le plan international, mais aussi elle peut être cause de perturbation au sein du patrimoine forestier.

Cette disposition n'est pas ignorée en matière agricole, car l'ordonnance législative n° 52-168 du 19 mai 1948 interdit toute importation d'éléments de reproduction et de transfert du matériel de plantation du cacaoyer ; il en est de même pour l'ordonnance n° 51-172 du 24 mai 1950 concernant le Grand Soleil.

Il est dit dans l'exposé des motifs du code forestier que la République Démocratique du Congo a ratifié beaucoup de conventions internationales en matière de l'environnement et s'est engagée, en conséquence, à harmoniser ses lois par rapport aux dispositions pertinentes de ces instruments internationaux, parmi lesquels on cite la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, en abrégé, « CITES ». L'article ci-dessus répond à cette préoccupation.

Article 47 :

Dans les forêts classées, sont interdits, l'émondage et l'ébranchage des arbres ainsi que la culture par essartage.

On sait que les forêts classées sont celles où l'exercice des droits d'usage et d'exploitation est strictement limité, seuls les travaux et opérations d'aménagement pouvant y être menés.

Aux termes de l'article 47 ci-dessus, il faut dire que même dans le cadre des aménagements exécutés dans les forêts classées, le code forestier ne tolère pas l'émondage et l'ébranchage des arbres tout comme la culture par essartage, car ces actes finissent par « tuer » les arbres et occasionner la disparition des essences.

Article 48 :

Est interdit, tout déboisement sur une distance de 50 mètres de part et d'autre des cours d'eau et dans un rayon de 100 mètres autour de leurs sources.

Cette disposition vise la protection des cours d'eau contre la pollution et la perturbation de leur régime. Concernant la protection des sources, des cours d'eau et rives, on a deux dispositions réglementaires :

- *l'ordonnance du 1^{er} juillet 1914 relative à la pollution et à la contamination des sources, lacs, cours d'eau et partie des cours d'eau, et*

- l'ordonnance n° 52-443 du 21 décembre 1952 relative aux mesures propres à protéger les sources, nappes aquifères souterraines, lacs et cours d'eau, à empêcher la pollution et le gaspillage de l'eau et à contrôler l'exercice des droits d'usage et des droits d'occupation concédé.

En combinant donc l'article 3 de l'ordonnance du 1^{er} juillet 1914 et l'article 48 ci-dessus, il en résulte qu'il est interdit de construire des habitations, cabanes, huttes, paillotes, d'installer des usines, établissements, commerce, abattoirs, kraals ou parcs à bestiaux, d'établir des sépultures, de creuser des excavations et de créer des champs de cultures sur une distance de 50 mètres de part et d'autre des cours d'eau et dans un rayon de 100 mètres autour de leurs sources.

Article 49 :

La liste des essences forestières protégées est fixée par arrêté du Ministre et fait l'objet dans la même forme, de mises à jour périodiques.

Article 50 :

Sont interdit sur toute l'étendue du domaine forestier, l'abattage, l'arrachage et la mutilation des essences forestières protégées.

Sont également interdits, le déplacement, le brisement ou l'enlèvement des bornes servant à limiter les forêts.

La République Démocratique du Congo, comme on vient de le voir, est partie à la Convention sur le Commerce International des Espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), laquelle comporte des annexes reprenant des espèces de faune et de flore sauvages totalement et partiellement protégées. Ces annexes sont périodiquement révisées en fonction de la nécessité de conservation des essences ou espèces concernées.

L'article 49 dispose que la liste des essences forestières protégées sont fixées par un arrêté du ministre et fait l'objet de mises à jour périodiques. C'est ce qu'a fait le ministre en signant l'arrêté n° CAB/MIN/AF.F-E.T/276/2002 du 05 novembre 2002 déterminant les essences forestières protégées et dont l'article 2 dispose que les essences forestières inscrites aux annexes 1, 2 et 3 sont celles qui, existant ou non dans le domaine forestier congolais, sont inscrites aux annexes I, II et III de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et dont le commerce, en particulier, est soumis aux dispositions légales et

règlementaires spécifiques. C'est dire que cet arrêté se réfère presque totalement aux dispositions de ladite convention.

A ce propos, rappelons, qu'en vertu de l'article 215 de la Constitution du 18 février 2006, les traités et accords régulièrement conclus ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois nationales. Donc il faut combiner ce qui est dans les annexes CITES et sur la liste des essences protégées forestières fixée par arrêté pour connaître adéquatement et complètement les essences protégées. L'interdiction portée par l'article 50 concerne l'abattage, l'arrachage et la mutilation de ces dernières essences.

Le déplacement, le brisement et l'enlèvement des bornes limitant les forêts constituent des actes portant atteinte au cadastre forestier. Ils favorisent en outre la fraude et la tricherie et peuvent ainsi compromettre la politique de gestion paisible des forêts. Voilà pourquoi tous ces actes sont également punis par le code pénal dont l'article 115 dispose ce qui suit :

« - Seront punis d'une servitude pénale de cinq ans au maximum et d'une amende de vingt-cinq mille francs ou d'une de ces peines seulement ceux qui, sans y être valablement autorisés, auront enlevé ou déplacé et ceux qui auront méchamment dégradé des bornes délimitant des terres légalement occupées par eux ou par autrui. »

« - Seront punis de mêmes peines, ceux qui, sans y être valablement autorisés, auront enlevé ou déplacé détruit ou dégradé des signaux ou repères géodésiques ou topographiques, ou en auront modifié l'aspect, les indications ou inscriptions. »

Article 51 :

Dans le but de protéger la diversité biologique forestière, l'administration chargée des forêts peut, même dans les zones forestières concédées, mettre en réserve certaines essences ou éditer toutes restrictions qu'elle juge utiles.

Cet article n'innove pas, car l'article 16 de l'arrêté du Secrétaire d'Etat du 22 novembre 1898 disposait : « Le gouverneur général déterminera les essences des bois qui ne pourront pas être coupées en vertu des autorisations prévues aux articles 2 et 8 du décret du 7 juillet 1898 », et dans le même sens, l'article 10 du décret du 4 avril 1934 disposait : « Le gouverneur général peut interdire ou réglementer les coupes des forêts ou des essences forestières qu'il y a lieu de protéger, ordonner les opérations culturales jugées nécessaires, prescrire les mesures pour empêcher la disparition

d'arbres servant à la délimitation ou au mesurage des terres. Les interdictions, restrictions et réglementations, peuvent s'appliquer à tous bois et forêts, quelle que soit la nature du droit qui grève le fonds, à l'exception des boisements et reboisements faits spontanément par le propriétaire ou le concessionnaire. »

Le même article se trouve à l'origine des articles 11 à 14 de l'arrêté ministériel n° 034/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 22 août 2008 portant réglementation de la récolte de certains produits forestiers aux termes desquels on peut lire notamment que :

- a. lorsque l'exploitation de certaines essences situées dans une concession forestière est de nature à causer une perturbation à l'équilibre de la diversité biologique de la forêt, l'administration provinciale des forêts peut, sur base d'un inventaire spécifique, mettre en réserve lesdites essences ou en soumettre l'exploitation à des restrictions utiles ;*
- b. cette mise en réserve relève de la compétence du gouverneur du ressort qui l'opère par voie arrêté ;*
- c. le concessionnaire forestier concerné a droit à une indemnité compensatoire équitable dont la hauteur est réglée à l'amiable sur la base du prix plancher pratiqué sur le marché des bois. Si, ledit règlement ne le satisfait pas, il a la faculté d'en référer au tribunal administratif compétent ;*
- d. la mise en réserve est consignée dans le plan d'aménagement de la concession forestière, notamment lors de la révision de celui-ci.*

CHAPITRE II : DU CONTROLE DU DEBOISEMENT

Article 52 :

Tout déboisement doit être compensé par un reboisement équivalent, en qualité et en superficie, au couvert forestier initial réalisé par l'auteur du déboisement ou à ses frais.

Sur le plan pratique et technique, il ne semble pas possible de reconstituer, dans son intégralité et même dans son intégrité, une forêt ayant fait l'objet de déboisement. C'est certainement pour cette raison que l'article 52 parle de compensation par la réalisation d'un reboisement équivalent, en qualité et en superficie, au couvert forestier initial.

L'équivalence en qualité est déterminée au regard des essences déboisées, d'une part, et de celles à planter, d'autre part.

Article 53 :

Toute personne qui, pour les besoins d'une activité minière, industrielle, urbaine, touristique, agricole ou autre, est contrainte de déboiser une portion de forêt, est tenue au préalable d'obtenir à cet effet un permis de déboisement.

Pour les activités agricoles, ledit permis n'est exigé que lorsque le déboisement porte sur une superficie égale ou supérieure 2 hectares.

Comme il a été explicité plus haut, la forêt est une ressource naturelle à multiples valeurs. Voilà pourquoi le code forestier n'autorise pas sa destruction sans contrepartie, fût-ce au profit d'autres activités, telles que minières, pourtant considérées comme importantes sur plan du développement. De même, nous l'avons dit à propos du point 6 de l'article 1^{er}, le déboisement conduit à la disparition volontaire de la forêt.

D'où cette exigence de contrôler tout déboisement et de le subordonner à la délivrance d'un permis spécifique. Toutefois en matière agricole, ce permis n'est requis que si la superficie à déboiser est égale ou supérieure à 2 ha. Ici la loi vise la sauvegarde des droits agricoles des populations rurales.

L'exécution de cette disposition a été réalisée par l'arrêté ministériel n° 036/CAB/MI/ECN-T/15/JEB/2008 du 07 août 2008 portant réglementation du permis de déboisement dont l'article 2 dispose : « Le permis de déboisement dont le modèle est repris à l'annexe du présent arrêté

confère à son titulaire le droit de défricher, sur une superficie déterminée, une terre forestière, ou à couper ou à extirper ses végétaux ligneux et/ou non ligneux en vue de changer l'affectation du sol ».

De même, selon d'autres dispositions de l'arrêté, le requérant du permis de déboisement est tenu de produire (i) une notice d'impact environnemental décrivant les conséquences et impacts environnementaux du reboisement projeté ainsi que les mesures de prévention ou de réduction de ces impacts, si la superficie à déboiser est supérieure à 2 hectares et contient des essences à valeur marchand et (ii) un inventaire des essences ligneuses trouvées sur le lieu, lequel peut, le cas échéant, être obtenu de l'administration, moyennant paiement des frais y relatifs (article 8).

Enfin, si l'inventaire susvisé révèle que le terrain à déboiser contient, en volume ou quantité exploitable, des essences ligneuses ou des produits forestiers non ligneux, le requérant sera tenu de sous-traiter la coupe des bois avec un ou plusieurs exploitants forestiers artisanaux ou des exploitants attirés des produits forestiers non ligneux. La sous-traitance s'opère par un contrat devant être approuvé par l'administration forestière compétente (article 11 et 12).

Article 54 :

Le permis de déboisement est délivré par le Gouverneur de province, lorsque la superficie à déboiser est égale ou inférieure à 10 hectares. Au-delà de cette superficie, il est délivré par le Ministre. Dans les deux cas, un avis préalable de l'administration forestière local fondé sur une étude d'impact est requis.

La délivrance dudit permis donne lieu à l'acquisition préalable d'une taxe de déboisement, dont l'assiette, le taux et les modalités sont fixés par un arrêté conjoint des Ministres ayant les forêts et les finances dans leurs attributions.

Les recettes générées par cette taxe sont affectées à la reconstitution du capital forestier.

En plus de la détermination des autorités habilitées à délivrer les permis de déboisement, cet article subordonne cette délivrance à l'acquittement préalable d'une taxe de déboisement. Celle-ci est calculée en fonction du coût des travaux de reboisement à réaliser pour compenser le déboisement. Il est normal que cette taxe soit versée au Fonds forestier national, chargé par le code, précisément en vertu de l'article 81, d'assurer le financement des

opérations de reconstitution du capital forestier (voir ci-dessous le commentaire sur cet article).

Par ailleurs il paraît indispensable que l'administration forestière prenne une disposition appropriée pour concilier le devoir de paiement de la taxe de déboisement avec l'obligation de compensation prévue par l'article 52 ci-dessus.

CHAPITRE III : DU CONTROLE DES FEUX DE FORETS ET DE BROUSSE

Article 55 :

Le gouverneur de province fixe, par arrêté pris sur proposition de l'administration provinciale des forêts, les dates et les conditions d'allumage des feux hâtifs.

Cette disposition crée une obligation à charge du gouverneur de province et de l'administration forestière provinciale pour fixer les dates et les conditions d'allumage des feux hâtifs ou précoces. La périodicité des saisons, en particulier celle de la saison sèche, étant suffisamment connue dans chaque province, il semble indiqué que l'autorité ou l'administration concernée puisse intervenir une fois pour toutes par un texte réglementaire (arrêté ou circulaire).

On remarque cependant que l'incendie des herbes et des végétaux sur pied fait déjà l'objet de l'ordonnance n° 52-175 du 23 mai 1953, laquelle interdit les feux de brousse ou des végétaux sur pied ou des couvertures mortes, n'ayant pas pour but immédiat l'aménagement ou l'entretien des cultures. Mais cette interdiction ne s'étend pas aux feux préventifs et aux feux hâtifs pratiqués en début de saison sèche en vue de prévenir l'incendie des périmètres mis en défens ou d'atténuer les ravages des feux sauvages ultérieurs. C'est l'administrateur de territoire qui fixe chaque année la période pour attiser les feux préventifs et les feux hâtifs. A lire l'article 55, on s'aperçoit que les rédacteurs du code forestier ont semblé ignorer l'existence de cette ordonnance, car cet article traite du même objet. Christian du Saussay et P. Wilkson écrivent que bien que la question des feux de brousse relève, dans la législation zaïroise, de la réglementation agraire et non du code forestier, on la rattachera ici à l'étude du décret de 1949 pour des raisons de commodité. (14)

Vu que dans l'ordonnance du 23 mai 1953, c'est l'administrateur de territoire qui fixe la période de mise à feu, alors que dans l'article 55, c'est le gouverneur de province, il y a lieu de concilier les deux textes, en optant pour l'administrateur de territoire, puisque celui-ci est plus proche de la réalité quotidienne. Mais face au point 20 de l'article 204 de la Constitution actuelle, cette opinion devrait être abandonnée, car cette disposition confie

(14) La conservation de la nature au Zaïre : Ecologie et législation/ Rapport préliminaire, p. 30.

au gouverneur de province la charge d'assurer l'application de la législation nationale concernant l'agriculture, la forêt, la chasse et la pêche, la conservation de la nature, etc.

Article 56 :

Afin de prévenir et de combattre les feux de forêts et de brousse, l'administration forestière ou les entités décentralisées doivent prendre notamment, les mesures suivantes :

1. constituer, former et équiper des brigades chargées de la lutte contre les feux, ainsi que de la sensibilisation, de la formation et de l'encadrement des populations locales ;
2. créer des postes d'observation dans certaines régions particulièrement celles menacées d'incendies.

Par cette disposition, le code oblige l'administration à prendre des mesures spécifiques appropriées dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la pratique des feux de forêts et de brousse, car les populations paysannes ignorent les graves conséquences des feux sur l'environnement, en général, et les forêts, en particulier, et recourent régulièrement et de manière séculaire à cette pratique pour cultiver et pour chasser.

Pour prévenir et combattre ces feux, le législateur précise en tout cas les principales mesures à prendre, à savoir : la création des brigades anti-incendie, la sensibilisation, la formation et l'encadrement des populations locales et la création des postes d'observation.

Article 57 :

Il est interdit de provoquer ou d'abandonner un feu susceptible de se propager dans la forêt ou dans la brousse.

Dans le domaine forestier, il est interdit d'abandonner un feu non éteint.

Article 58 :

Il est défendu de porter ou d'allumer un feu en dehors des habitations et des bâtiments d'exploitation situés à l'intérieur des forêts.

Toutefois, l'allumage d'un feu pour la fabrication de charbon est autorisé à condition que son auteur prenne toutes les dispositions utiles, pour éviter que ce feu n'échappe à son contrôle et ne se propage dans le domaine forestier.

Article 59 :

Tout feu provoqué est à maîtriser par son auteur qui répond des dommages résultant de son fait conformément à l'article 258 du code civil des obligations.

Article 60 :

Il est interdit d'allumer un feu dans un rayon de 500 mètres autour des forêts situées dans la savane ou en bordure de celle-ci.

Il est également interdit d'allumer en zone de savane un feu le long des routes et chemins qui traversent les forêts classées.

Il y a lieu de déplorer la fréquence des incendies criminels commis notamment par des voyageurs le long des routes et des chemins. Les articles 57, 58, 59 et 60 interviennent bien à propos, lorsqu'ils interdisent certains actes et comportements commis ou adoptés dans la brousse et dans les forêts. Il est donc interdit de provoquer dans la forêt ou dans la brousse un feu susceptible de créer un incendie et celui qui le provoque doit répondre des dommages résultant de son fait, conformément à l'article 258 du code civil congolais disposant : « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer ». Il est important de rappeler en effet que les feux et les incendies causent un véritable préjudice à l'Etat et à la communauté nationale : pollution de l'environnement et dégradation de la forêt et des ressources naturelles.

Par mesure de précaution, il est interdit d'allumer un feu dans un rayon de 500 mètres autour des forêts, le long des routes et chemins situés en zone de savane, en dehors des habitations et des bâtiments d'exploitation situés en forêts. Cette disposition semble s'inspirer des articles 32 et 33 de la loi n° 65-425 du 20 décembre 1965 portant code forestier de la Côte d'Ivoire.

Par contre, il est autorisé de fabriquer du charbon de bois dans la forêt, à condition de prendre toutes les dispositions utiles pour éviter la propagation du feu.

Article 61 :

L'interdiction est absolue dans les réserves naturelles intégrales et les parcs nationaux où aucun feu ne peut être allumé, sauf pour les besoins d'aménagement.

Une réserve naturelle intégrale assure la protection de la nature et maintient des processus naturels en vue de disposer d'exemples écologiquement représentatifs d'un milieu naturel particulier pour les besoins de la recherche scientifique et/ou de la surveillance continue de l'environnement, de l'éducation et de la conservation des ressources génétiques dans un état dynamique et évolutif. Les réserves naturelles intégrales sont régies par l'ordonnance-loi n° 69-041 du 22 août 1969. Selon l'article 2 de ce texte, les parcs nationaux suivants constituent des réserves naturelles intégrales : Virunga, Garamba, Upemba, Kahuzi-Biega, Salonga, etc. Ceux qui sont inscrits par l'UNESCO sur la liste des Biens du Patrimoine Mondial sont : Virunga (1979), Garamba (1980), Kahuzi-Biega (1980) et Salonga (1984).

Un parc national assure la protection des espaces naturels et des paysages de grande valeur esthétique présentant une importance nationale particulière du point de vue scientifique, éducatif, récréatif et touristique. Il contient notamment un échantillon représentatif des régions, éléments ou paysages naturels les plus marquants à l'intérieur duquel les espèces de faune et de flore, les biotopes et les sites géomorphologiques ont une importance particulière du point de vue culturel, scientifique, récréatif et touristique.

Etant donné les visées de ces aires protégées, l'interdiction d'y allumer des feux est absolue, sauf pour les besoins d'aménagement. En effet, les feux de brousse servent d'outil d'aménagement dans les réserves naturelles intégrales et dans les parcs nationaux. Les feux de brousse ont non seulement des effets positifs mais aussi des effets négatifs sur la végétation et le sol.

Les effets positifs sont : le rajeunissement des pâturages en mettant à la disposition de la faune des pousses tendres, riches en protéines et en vitamines, la non accumulation excessive des matières combustibles en évitant des dégâts importants aux galeries forestières et le maintien de la savane, car la mise en défens total aboutit à un boisement.

Quant aux effets négatifs, on peut citer parmi les plus remarquables celui qui se traduit par le remplacement progressif des espèces de bonne qualité

fourragère par des espèces plus xérophiles et de médiocre valeur fourragère. L'impact du feu est plus tragique, s'il concerne le manteau forestier, car il affecte le régime des eaux par l'abaissement du niveau de la nappe phréatique, le tarissement des sources, des puits et des mares.

Article 62 :

En saison favorable, après information des populations locales concernées, les agents forestiers procèdent d'office à l'incinération des herbages dans les environs des forêts classées afin de les préserver des conséquences des feux incontrôlés.

A cet effet, ils aménagent un coupe-feu d'une largeur suffisante pour empêcher la transmission du feu aux périmètres à protéger.

Le coupe-feu ou pare-feu est un espace de terrain déboisé destiné à empêcher la propagation des feux. Les agents forestiers doivent entourer les forêts de coupe-feu assez large avant de procéder à l'incinération des herbages dans les environs des forêts classées. Cette mesure préventive doit être prise en saison favorable, après avoir informé les populations riveraines de la forêt classée concernée. La saison favorable, c'est la fin de la saison sèche et il est mieux d'allumer le feu le matin, par temps calme et sans vent.

Article 63 :

Afin de prévenir et de combattre les incendies de forêt, l'autorité administrative locale ou, à défaut, le responsable local chargé des forêts peut requérir, même verbalement, les habitants des villages riverains de la forêt concernée.

Toute personne constatant la présence d'un feu incontrôlé dans le domaine forestier est tenue d'en aviser l'autorité la plus proche.

Toute personne se trouvant à proximité d'un incendie de forêt a le devoir d'apporter son concours à son extinction.

La réquisition est l'opération de puissance publique par laquelle, dans les conditions strictement déterminées par les lois et règlements, une autorité administrative ou militaire impose d'autorité à une personne physique ou morale, de droit privé, l'accomplissement de certaines prestations en vue d'un but d'intérêt général.

En droit congolais les réquisitions sont régies par l'ordonnance législative n° 112/F.P. du 11 juin 1940, dans lequel il s'agit d'une réquisition de

personne qui, appelée prestataire, a droit à être indemnisée du service fourni. Le montant de l'indemnité se détermine par tous éléments et notamment eu égard au taux suivant lequel le service faisant l'objet de réquisition est habituellement rémunéré dans la région. Le paiement de l'indemnité est effectué, conformément aux règles de la comptabilité publique, soit par celui qui a reçu la prestation, soit dans le plus bref délai possible après la fourniture des prestations, par les autorités territoriales.

En cas d'incendie ou pour prévenir l'incendie des forêts, l'autorité administrative locale ou, à défaut, le responsable local des forêts détient le pouvoir de requérir, même verbalement, les riverains de la forêt concernée.

Les alinéas 2 et 3 de l'article 63 créent un devoir civique à charge de toute personne se trouvant à proximité d'un incendie d'apporter son concours à son extinction et à celle qui constate la présence d'un feu incontrôlé dans le domaine forestier d'aviser l'autorité administrative la plus proche.

Article 64 :

L'autorité administrative locale répond civilement des conséquences dommageables, pour les personnes et les biens, des feux allumés sous son contrôle.

Toutefois, la responsabilité de l'autorité locale est dérogée si elle établit, pour ce qui concerne les feux hâtifs ou précoces, qu'une information préalable suffisante a été faite par affichage ou proclamation et, s'agissant des opérations de lutte contre les incendies, que les dommages résultent d'un cas de force majeure.

Ainsi l'article 64 dispose que les agents forestiers sont civilement responsables des feux allumés par eux, notamment en application des dispositions de l'article 62. Leur responsabilité peut toutefois être écartée dans deux hypothèses, à savoir : en cas des feux hâtifs ou précoces, si la population concernée a été informée par voie d'affichage ou par proclamation, et en cas des opérations de lutte contre les incendies, lorsque les dommages subis résultent d'un cas de force majeure.

Bien que cela ne soit pas clairement précisé dans le libellé de cet article, la responsabilité civile porte aussi bien sur les dommages causés aux personnes et à leurs biens que sur ceux subis par la forêt.

TITRE V : DE L'INVENTAIRE, DE L'AMENAGEMENT ET DE LA RECONSTITUTION DES FORETS

CHAPITRE I^{er} : DE L'INVETAIRE DES FORETS

La notion d'inventaire s'attache à l'impérieuse nécessité pour l'Etat de connaître au préalable la ressource forestière et sa capacité en vue de la valoriser au maximum à travers sa gestion et/ou dans la perspective de sa mise en exploitation. En effet, en tant que propriétaire des forêts, l'Etat doit suffisamment en connaître les possibilités avant de procéder à leur mise en exploitation et pouvoir en tirer le maximum de bénéfice.

Les dispositions du présent titre ont été renforcés par la loi n° 11/009 du 09 juillet 2011 portant principes fondamentaux relatifs à la protection de l'environnement dont l'article 31 dispose ; « Toute activité de conservation, de gestion et d'exploitation des forêts repose sur l'existence d'un inventaire forestier, l'élaboration et la mise en œuvre préalable d'un plan d'aménagement ».

Article 65 :

La mise en exploitation de toute forêt domaniale est subordonnée à l'existence préalable d'un inventaire forestier.

L'inventaire doit être préalable à toute exploitation forestière, car seule cette opération permet de connaître la ressource forestière, surtout quant à sa possibilité, et d'en planifier l'exploitation selon une méthode de gestion durable. L'importance de l'inventaire forestier apparaît déjà dans le décret du 11 avril 1949 relatif au régime forestier, car son article 15 dispose : « Dès que l'inventaire des forêts soumises au régime forestier permettra d'en déterminer la possibilité, le gouverneur général fixera, par voie d'ordonnance, l'aménagement qui y sera mis en œuvre. A défaut d'un inventaire complet des peuplements et lorsque l'épuisement prématuré des forêts est à craindre, une possibilité provisoire pourra être fixée....».

Selon la définition donnée à l'article 1^{er}, point 8, l'inventaire permet de connaître le contenu réel des essences quant à leur quantité et à leur qualité. Comme on le verra plus loin, c'est à partir des données d'inventaire qu'en

matière d'adjudication publique l'on peut fixer le prix plancher d'une forêt mise aux enchères.

Ainsi, à partir de ce qui précède, on peut comprendre pourquoi le législateur subordonne toute exploitation forestière à la réalisation préalable d'un inventaire.

Article 66 :

L'administration chargée des forêts établit et met périodiquement à jour l'inventaire forestier national.

Elle peut confier la réalisation de cet inventaire à des bureaux d'études privés ayant les compétences et l'expérience requises et jouissant de crédibilité.

Les normes techniques, les données à relever, les travaux à réaliser et les méthodes à suivre pour l'établissement des inventaires sont fixés par arrêté du Ministre.

Selon ce texte, la responsabilité de réaliser l'inventaire forestier incombe principalement à l'administration forestière, laquelle est tenue d'appliquer des méthodes et des normes fixées par un arrêté du Ministre chargé des forêts. Dans la pratique c'est l'administration forestière, elle-même, en l'occurrence, le Service Permanent d'Inventaire et d'Aménagement Forestiers (SPIAF), qui élabore les méthodes et les normes à suivre ainsi que les travaux à exécuter dans la réalisation d'un inventaire, l'arrêté du ministre se limitant à leur conférer une force obligatoire et à les publier.

On estime la superficie des forêts congolaises à environ 145 millions d'hectares soit 62% du territoire national. Selon le 1^{er} alinéa de l'article 66, il revient à l'administration chargée des forêts, c'est-à-dire la Direction de l'aménagement et d'inventaire forestiers (DAF), d'établir l'inventaire forestier national ; ce qui est difficile, vu l'insuffisance des moyens tant financiers qu'humains dont dispose ce service. C'est pourquoi, dans l'alinéa 2, on prévoit la possibilité de confier l'exécution des tâches de réalisation de l'inventaire forestier à des bureaux d'études privés remplissant certaines conditions et agréés par arrêté du ministre en charge des forêts. Mais la reconnaissance et la réalisation d'un inventaire d'allocation ne sont autorisées aux exploitants forestiers que lorsqu'elles visent une forêt n'ayant pas encore fait l'objet d'inventaire par l'administration des forêts ou, si un

inventaire a été réalisé, lorsque les résultats dudit inventaire n'ont pas été actualisés depuis cinq ans. (15)

En ce qui concerne les méthodes et les normes à suivre ainsi que les travaux à effectuer pour la réalisation d'un inventaire forestier, ils sont présentés sous la forme des guides opérationnels dans lesquels on trouve : le canevas de rapport d'inventaire forestier d'aménagement, les normes de stratification forestière, les normes de cartographie forestière, les normes d'inventaire d'aménagement forestier (article 1^{er} de l'arrêté ministériel n° 036/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre des plans d'aménagement des concessions forestières de production des bois d'œuvre).

Article 67 :

Lorsqu'une forêt sollicitée n'a pas encore fait l'objet d'inventaire, les travaux de reconnaissance et d'inventaire sont à la charge du requérant, sous le contrôle de l'administration.

Cette disposition constitue une exception à la règle énoncée à l'article précédent et elle ne peut être envisagée que dans certains cas d'attribution des concessions forestières par voie de gré à gré. Car pour l'attribution des concessions forestières par voie d'adjudication, l'administration forestière doit au préalable faire un inventaire pour pouvoir fixer le prix du marché au regard des résultats d'inventaire.

Article 68 :

La reconnaissance forestière est soumise à une autorisation délivrée par le Gouverneur de province sur avis de l'administration forestière locale. L'autorisation donne lieu au paiement d'une taxe dont le montant est déterminé par arrêté conjoint des Ministres ayant les forêts et les finances dans leurs attributions.

Le bénéficiaire de l'autorisation de reconnaissance doit aussitôt entreprendre les travaux.

(15) Art. 4 de l'arrêté ministériel n° 020/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 07 août 2008 fixant les mesures relatives aux autorisations de reconnaissance et d'inventaire forestier d'allocation.

La réalisation de l'inventaire est également soumise à une autorisation délivrée par le Gouverneur de province. L'autorisation donne lieu au paiement d'une taxe dont le montant est déterminé par arrêté conjoint des Ministres ayant les forêts et les finances dans leurs attributions.

Les travaux d'inventaire doivent être réalisés, sous peine de déchéance, dans un délai maximum d'un an à compter de la date de l'octroi de l'autorisation.

Le délai accordé pour la réalisation de l'inventaire peut être prorogé d'une année au maximum et une seule fois sur demande motivée du requérant.

Selon l'article 1^{er}, points 12, la reconnaissance forestière est l'opération consistant à examiner une forêt par voie aérienne et/ou à terre, afin d'en acquérir une connaissance générale préliminaire à d'autres études plus approfondies telles que l'inventaire et l'aménagement. La forêt appartenant à l'Etat, l'autorisation pour effectuer cette opération est accordée par le gouverneur de province du ressort de ladite forêt, moyennant paiement d'une taxe. Le bénéficiaire a un an, à compter de la date de l'octroi de l'autorisation pour faire la connaissance de la forêt concernée. Si dans ce délai il n'a rien fait, il perd son droit. Mais ce délai peut être prolongé une seule fois d'une année, s'il fournit à l'administration forestière des motifs suffisants justifiant le retard.

Article 69 :

Lorsqu'une demande de reconnaissance ou d'inventaire émane d'un concessionnaire ou d'un exploitant forestier déjà installé, elle ne peut être instruite que si le requérant s'est acquitté de tous les droits et taxes afférents à la concession ou à l'exploitation et s'il a respecté les clauses de son cahier des charges.

Cet article permet de conclure qu'un concessionnaire ou un exploitant forestier déjà installé peut aussi être requérant d'une autorisation de reconnaissance forestière et prétendre à l'acquisition éventuelle d'une autre concession forestière. Dans ce cas, l'administration forestière ne peut agréer sa demande que s'il est en règle avec la fiscalité forestière d'une part et d'autre part, avec ses obligations contenues dans son cahier des charges

Article 70 :

Le titulaire d'une autorisation de reconnaissance ou d'inventaire forestiers ne peut disposer d'aucun produit forestier dans la zone concernée.

L'autorisation de reconnaissance ou d'inventaire forestiers ne préjuge nullement l'obtention ultérieure, par son bénéficiaire, d'une concession forestière ou d'un droit d'exploitation dans la zone concernée.

L'alinéa premier de cet article dit expressément que quiconque a obtenu une autorisation de reconnaissance forestière ou d'inventaire forestier n'a pas automatiquement le droit d'exploiter la forêt concernée. L'autorisation ne lui confère pas non plus le droit d'acquérir la forêt explorée ou inventoriée en concession forestière. Ainsi, l'administration peut bien attribuer la forêt à un autre requérant qui satisfait mieux aux conditions prévues par la loi. Dans le cas d'une telle éventualité, l'administration est tenue d'indemniser l'auteur uniquement pour les frais de réalisation de l'inventaire forestier, à l'exclusion de ceux relatifs à la reconnaissance forestière, cette dernière étant, contrairement à la réalisation d'inventaire, un acte purement facultatif de la part du requérant et ne donnant pas un produit matériel susceptible d'être valorisé par l'administration.

La mise en exécution des dispositions des articles 68 à 70 a été opérée par l'arrêté ministériel n°020/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 07 août 2008 fixant les mesures relatives aux autorisations de reconnaissance et d'inventaire forestier d'allocation. Selon le texte de cet arrêté :

- i. La reconnaissance et la réalisation d'un inventaire forestier d'allocation ne sont autorisées que lorsqu'elles visent une forêt n'ayant pas encore fait l'objet d'inventaire par l'administration chargée des forêts ou si, un inventaire a été déjà réalisé, lorsque les résultats dudit inventaire n'ont pas été actualisés depuis cinq ans (article 4) ;*
- ii. les autorisations de reconnaissance et de réalisation d'inventaire forestier d'allocation sont délivrées par un arrêté du gouverneur de province, moyennant paiement d'une taxe dont le taux et l'assiette sont déterminées conformément aux dispositions de l'article 68 du code forestier. Le délai endéans duquel les titulaires de ces autorisations doivent, sous peine de déchéance, entreprendre les travaux de reconnaissance ou d'inventaire ne peuvent excéder trois mois ou un an, selon le cas. Il peut être prolongé d'un an supplémentaire, lorsqu'il se rapporte à l'autorisation d'inventaire (articles 7 à 9) ;*
- iii. L'autorisation ne donne à son titulaire aucun droit d'exploitation sur la forêt concernée. Elle ne tient pas l'autorité compétente ni l'administration forestière obligées à lui accorder ultérieurement une concession forestière.*

CHAPITRE II : DE L'AMENAFEMENT DES FORETS

Aucune gestion et aucune exploitation rationnelle des forêts ne sont aujourd'hui possibles en dehors d'opérations d'aménagement forestier préalable.

La pratique de l'aménagement forestier a certes existé sous l'ancien régime forestier. Mais en vertu du code forestier cette pratique est exigée pour toute gestion forestière. Désormais toutes les forêts mises en exploitation ou celles placées sous gestion, quelle qu'en soit le type, sont dotées d'un plan d'aménagement : forêt classée, concession forestière de production des bois d'œuvre, concession forestière de conservation, forêt de communauté locale.

C'est en considération de cette extension que l'exposé de motif parle d'innovation. Ainsi le plan d'aménagement n'est plus un outil appliqué uniquement à l'exploitation forestière dans le but d'amener la forêt concernée vers un état satisfaisant ou normal lui permettant de fournir une quantité sensiblement constante des produits forestiers, d'une part, et d'obtenir l'accroissement maximum de matériel nécessaire pour en assurer la permanence, d'autre part. Il s'applique également à la gestion de la forêt classée pour assurer la sauvegarde de la diversité biologique s'y trouvant. Enfin, la loi l'impose, sous une forme simplifiée, aux communautés locales pour la gestion de leurs forêts dans le but d'assurer la durabilité des utilisations des dites forêts.

Article 71 :

Toute activité de gestion et d'exploitations forestières est soumise à l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement forestier.

Cet article énonce le grand principe en matière forestière : toute gestion et toute exploitation sont subordonnées à l'élaboration d'un plan d'aménagement. Ce plan concerne d'une part tout domaine forestier et d'autre part une concession forestière.

Article 72 :

Le domaine forestier est divisé en unités forestières d'aménagement aux fins d'exécution des tâches de planification, de gestion, de conservation, de reconstitution et d'exploitation des ressources forestières.

L'aménagement forestier peut être orienté vers :

- la production durable de tous les produits forestiers et de produits pour la biotechnologie ;
- les services environnementaux ;
- le tourisme et la chasse ;
- les autres objectifs compatibles avec le maintien du couvert forestier et la protection de la faune sauvage.

L'article 1^{er}, point 16, définit l'unité forestière comme un espace forestier découpé en considération des caractéristiques écologiques propres à chaque zone et des objectifs de la politique forestière nationale, en vue de la soumettre à un même type de gestion. Si l'alinéa premier indique la vocation qui peut être assignée à une unité forestière d'aménagement, l'énumération donnée à l'alinéa 2 n'est qu'indicative. (16)

Article 73 :

Le découpage du domaine forestier en unités forestières d'aménagement est effectué par voie d'arrêté du Ministre, sur proposition de l'administration chargée des forêts, après concertation avec toutes les administrations concernées.

Ce découpage est réalisé en considération des caractéristiques forestières propres à chaque zone et des objectifs de la politique forestière nationale.

L'administration forestière doit, avant de faire des propositions au ministre pour un découpage du domaine forestier, se concerter avec d'autres administrations telles que celles de l'agriculture, du développement rural, des mines, etc. pour éviter des conflits entre administrations.

Article 74 :

Pour chaque unité forestière, le plan d'aménagement évalue l'état des ressources forestières, fixe les mesures et détermine les travaux requis pour leur conservation ainsi que leur aménagement et les modalités de leur exploitation.

Le plan d'aménagement d'une unité forestière est préparé soit par l'administration chargée des forêts soit, sous son contrôle, par des organismes ou bureaux d'études qualifiés.

(16) Voir aussi le commentaire relatif à l'article 1^{er} point 16 ci-dessus

L'administration s'assure de la consultation des populations riveraines, des autorités locales compétentes et des particuliers concernés.

Le plan d'aménagement de l'unité forestière est approuvé par arrêté du Ministre pour une durée déterminée en fonction du type de forêt et de la nature de l'aménagement.

Le plan d'aménagement est mis à jour périodiquement et approuvé suivant la même procédure que le plan antérieur.

Le plan d'aménagement d'une unité forestière peut être élaboré soit par l'administration forestière, soit par un bureau d'études ou un organisme mais alors sous le contrôle de l'administration forestière. L'alinéa 1^{er} de cet article indique les éléments devant être contenus dans le plan d'aménagement.

L'article 8 de l'arrêté n° 036/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 5 octobre 2006 fixant les procédures d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre des plans d'aménagement des concessions forestières de production des bois d'œuvre dispose ce qui suit, à propos du contenu du plan d'aménagement d'une concession forestière du type qu'il régit : «le plan d'aménagement comporte, à titre indicatif, les rubriques suivantes : description biophysique du milieu naturel, description socio-économique, description cartographique, description des affectations des terres et des droits d'usage des populations riveraines et des modalités de leur protection,...». Mais l'élément le plus important est que dans l'élaboration du plan d'aménagement, on doit consulter les populations riveraines des forêts concernées, les autorités locales, c'est-à-dire coutumières et administratives et des particuliers concernés tels que la société civile.

Quant à la forêt classée, les règles de son aménagement sont prévues par l'arrêté ministériel n° 038/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 23 septembre 2008 fixant les modalités d'élaboration, d'approbation et de mise en œuvre du plan d'aménagement d'une forêt classée. Dans cet arrêté, à son article 4, il est dit notamment que l'institution chargée de la gestion d'une forêt classée est tenue d'élaborer, dans les quatre années suivant la signature de l'arrêté de classement ou de délégation de gestion, un plan d'aménagement ainsi qu'un plan de gestion quinquennal et un plan d'opération de la première année du plan de gestion.

Dès que le plan d'aménagement est approuvé, il acquiert force obligatoire. Le plan d'aménagement ainsi approuvé doit être mis à jour périodiquement.

La révision du plan d'aménagement peut se faire plus tôt que prévu, lorsque les circonstances se justifient.

Une telle disposition n'est pas étrangère au droit congolais. En effet, l'article 17 du décret du 20 juin 1957 sur l'urbanisme dispose :

a. « les plans d'aménagement sont revus et éventuellement modifiés ou complétés tous les quinze ans à dater de leur entrée en vigueur. Un arrêté ministériel ou une ordonnance du gouverneur général, selon le cas, fixe le délai dans lequel, à dater de l'expiration des quinze ans, une proposition de confirmation pure et simple du plan sujet à révision ou un plan révisé doit être soumise à l'approbation. »

« Le ministre de colonie ou le gouverneur général, selon le cas, peut, en tout temps, ordonner la révision générale anticipée du plan d'aménagement. Le délai de quinze ans pour la révision générale suivante court à dater de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement révisé ou de l'ordonnance de confirmation.

b. « le ministre de colonie ou le gouverneur général, selon le cas, peut, en tout temps, décider de la révision partielle ou totale d'un plan d'aménagement..... ».

L'alinéa 2 doit sous entendre que les frais d'établissement du plan d'aménagement sont supportés par le budget de l'Etat.

La révision du plan d'aménagement suit la même procédure que l'élaboration du plan initial : évaluation de l'état des ressources, fixation et détermination des mesures et travaux requis pour la conservation des essences forestières, modalités de leur exploitation, consultation des populations riveraines, des autorités et autres particuliers concernés.

Article 75 :

Le contrôle, le suivi et l'évaluation de l'exécution du plan d'aménagement de l'unité sont assurés par l'administration chargée des forêts.

Le plan d'aménagement de l'unité est révisé, lorsque les circonstances le justifient, suivant la même procédure et dans la même forme que son approbation.

Le plan d'aménagement ayant force obligatoire après son approbation, l'article 75 met à la charge de l'administration l'obligation de contrôler, d'assurer le suivi et l'évaluation de sa mise en œuvre. Des sanctions sont

prévues pour garantir la conformité de l'aménagement aux prescriptions de la loi. C'est ainsi que pour toute infraction à leurs dispositions, les deux textes réglementaires cités ci-haut renvoient aux peines prévues par le code forestier.

Article 76 :

Le plan d'aménagement d'une concession est élaboré sous la responsabilité du concessionnaire par une personne physique ou morale qualifiée.

Le plan d'aménagement d'une concession est approuvé par arrêté du Gouverneur de province, après avis de l'administration forestière locale compétente.

L'exploitant d'une forêt est responsable de la mise en œuvre de son plan d'aménagement dont il est tenu de respecter les prescriptions.

Le contrôle, le suivi et l'évaluation de l'exécution du plan d'aménagement de la concession sont assurés par l'administration chargée des forêts.

C'est l'aménagement qui garantit l'exploitation prévue de la forêt et la maximisation du profit qui peut en être tiré. D'où le concessionnaire est tenu d'élaborer un plan d'aménagement de la forêt pour éviter la sous-exploitation ou la surexploitation et surtout participer à la conservation des écosystèmes forestiers. Il peut élaborer ce plan lui-même, tout comme il peut faire appel aux tiers, personnes physiques ou morales qualifiées. Dans cette dernière hypothèse ceux-ci le font sous sa responsabilité.

Dès que le plan d'aménagement est approuvé par le gouverneur de province, il acquiert force obligatoire et lie le concessionnaire forestier qui est dès lors tenu de le mettre en œuvre et d'en respecter les prescriptions, faute de quoi, il peut être frappé de déchéance.

Concernant l'approbation du plan d'aménagement de la concession forestière prévue par le 2^{ème} alinéa de cet article, l'arrêté n° 036 précité dispose, successivement en ses article 23, 24 et 25, ce qui suit:

« - L'approbation du plan d'aménagement, du plan de gestion quinquennal et du plan d'exploitation d'une même superficie sous aménagement est sanctionnée par un arrêté du gouverneur de province du ressort de la concession, après avis de l'administration forestière ».

« - Le plan d'aménagement est déposé, en 5 exemplaires, auprès de l'administration provinciale des forêts du ressort, au moins 3 mois avant

l'expiration du délai prévu par l'article 4 du présent arrêté. Toutefois, à la suite d'une demande motivée, le concessionnaire peut bénéficier d'un délai supplémentaire ne dépassant pas 12 mois par une décision du ministre en charge des forêts ».

« - Avant d'émettre un avis approprié sur toute demande d'approbation du plan d'aménagement, tel que circonscrit à l'article 23 ci-dessus, l'administration forestière provinciale est tenue de s'en référer au Service Permanent d'Inventaire et d'Aménagement Forestier (SPIAF) auquel elle transmet le dossier concerné dans les 15 jours qui suivent sa réception ».

Au regard de cette dernière disposition, il y a certainement lieu de penser que l'obligation faite à l'administration provinciale de s'en référer au SPIAF, un service forestier du niveau central, se justifie en raison de la carence technique prévalant actuellement au sein de la susdite administration.

Concernant enfin l'exécution du plan d'aménagement d'une concession forestière, l'administration forestière se voit assujettie aux mêmes obligations que celles prévues par l'article 75, alinéa 1^{er}, et qui viennent d'être commentées ci-avant.

CHAPITRE III : DE LA RECONSTITUTION DU CAPITAL FORESTIER

A travers ce chapitre, la loi définit de manière claire la nouvelle politique de l'Etat en ce qui concerne les opérations de reboisement et la stratégie de leur exécution. Aux termes de la loi, le reboisement est un devoir civique qui incombe à tout Congolais, bien que l'Etat se doive de conserver le rôle de premier promoteur. Le reboisement sera également effectué par les communautés locales et les entités territoriales décentralisées, sous la responsabilité de l'Etat qui devra assurer l'encadrement et le soutien matériel. La loi prévoit ainsi un droit de propriété sur les plantations forestières au profit des particuliers, des communautés locales ou des entités décentralisées ayant réalisé le reboisement. Une telle incitation peut provoquer de l'engouement auprès des communautés locales et favoriser leur participation active à la sauvegarde du patrimoine forestier.

Articles 77 :

L'administration chargée des forêts assure la reconstitution des forêts à travers l'élaboration et l'application des programmes de régénération naturelle et de reboisement qu'elle met à jour périodiquement.

La régénération naturelle et le reboisement sont définis respectivement, par l'article 1^{er}, points 13 et 11, comme des opérations consistant à rétablir le couvert forestier, alors que le reboisement est l'opération qui, de manière plus précise, consiste à planter sur un terrain forestier des essences forestières.

Il est de la mission naturelle de l'administration forestière d'élaborer et de programmer la régénération naturelle et le reboisement. Il semble même impérieux que cette administration exécute des travaux de reboisement, par exemple, sur des terrains en pente et ceux exposés aux érosions.

Articles 78 :

La reconstitution des ressources forestières incombe à l'Etat, aux entités décentralisées, aux concessionnaires forestiers et aux communautés locales.

Elle s'effectue sous la supervision et le contrôle technique de l'administration chargée des forêts, dans les conditions fixées par le Ministre.

La sauvegarde du domaine forestier, le reboisement et la reforestation sont un devoir civique pour tout citoyen. En effet, il ressort de l'alinéa 2 de l'article 53 de la Constitution que toute personne a le devoir de défendre l'environnement. Ici ce devoir se traduit par la réalisation des travaux de reboisement, lesquels visent à contribuer à l'amélioration de l'environnement. Ce devoir doit être rempli par les collectivités et les particuliers indépendamment des opérations qui sont réservées à l'Etat.

L'exécution des dispositions de l'alinéa 2 de cet article, est assurée à travers l'arrêté ministériel n° 026/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 1^{er} août 2008 portant dispositions relatives à la supervision, au suivi et à l'évaluation des opérations de reconstitution du capital forestier. A la lecture des quelques unes des dispositions de cet arrêté il y a lieu de déduire ce qui suit :

- *la plupart des opérations de reboisement ou de boisement réalisés en République Démocratique du Congo sont d'office soumises à la supervision technique, au suivi et à l'évaluation effectués par l'administration forestière compétente (articles 8, 11 et 12) ;*
- *la supervision technique porte notamment sur (i) la définition des objectifs des opérations, (ii) le choix et la délimitation du terrain à reboiser ou à mettre en défens, (iii) le choix des essences forestières en fonction des objectifs poursuivis (énergie, service, industrie, etc.), (iv) la mise en place et la conduite de la pépinière, (v) les travaux de transplantation, d'entretien et de traitement sylvicole, (vi) le choix des essences forestières dans le cas de l'agroforesterie (article 3) ;*
- *la procédure de suivi et d'évaluation est exécutée suivant un canevas opérationnel préalablement établi par l'administration forestière et approuvé par un arrêté du Ministre chargé des forêts (article 12);*
- *à l'issue de la procédure de leur suivi et de leur évaluation, les opérations réalisées dans le respect des normes techniques prévues par l'arrêté sont sanctionnées par un certificat de conformité délivré par l'administration (articles 4 et 14).*

Articles 79 :

L'Etat encourage l'implication de tous les citoyens, des communautés locales et des entités décentralisée dans les opérations de reboisement.

A cet effet des terrains forestiers domaniaux, des plants et graines d'essences forestières ainsi que l'encadrement nécessaire sont mis à la disposition des

personnes physiques ou morales dans les conditions fixées par arrêté du Ministre.

De l'article 78 on déduit que l'Etat et les entités territoriales décentralisées doivent prendre des mesures incitatives, lesquelles ont pour effet de favoriser et d'encourager les investissements dans la réalisation des travaux de reboisement. Ces mesures consistent dans la mise à disposition des terrains, des plants ou des graines d'essences forestières et dans l'encadrement tant financier que technique des opérateurs de ce reboisement.

C'est dans ce sens que vont les dispositions de l'arrêté ministériel n° 017/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/012 du 26 mars 2012 portant mesures et modalités d'incitation aux travaux de reconstitution du capital forestier. En effet, cet arrêté dispose, à son article 1^{er}, qu'il vise l'incitation et l'implication des citoyens congolais, personnes physiques ou morales, des entités territoriales décentralisées et des communautés locales aux travaux de reconstitution du capital forestier, en particulier ceux relatifs au reboisement et/ou boisement. Selon ses articles 3 à 10, des terrains forestiers domaniaux peuvent être mis à la disposition des citoyens congolais, d'une entité territoriale décentralisée ou d'une communauté locale. En effet :

- a. Tout Congolais, personne physique ou morale, peut, moyennant une convention conclue avec le gouverneur de province de son ressort, obtenir un terrain forestier dont la superficie n'excède pas 1.000 ha. La convention, qui est établie par l'administration forestière provinciale à la suite d'une enquête établissant notamment la disponibilité du terrain concerné, confère au citoyen congolais, pour une durée de 10 ans renouvelable, un droit d'occupation, à l'exclusion des tous autre droits fonciers.*
- b. Une entité territoriale décentralisée peut, notamment pour des besoins de son administration, obtenir, par arrêté de son gouverneur de province et sur avis du conseil consultatif provincial des forêts, l'affectation d'une terre comprise dans le ressort de sa juridiction à la réalisation des travaux d reboisement ou de boisement. L'avis du conseil est fondé sur la consultation préalable de la population concernée opérée conformément à la réglementation en vigueur en matière de procédure de classement et de déclassement des forêts. La période d'affectation de ce terrain est d'au moins dix ans et est renouvelable.*

- c. *Une communauté locale peut obtenir sur ses terres coutumières un terrain de 10. 000 ha au moins en vue d'y réaliser des travaux de reboisement ou de boisement et d'y installer finalement sa forêt, telle que prévue par l'article 22 du code forestier (forêt de communauté locale). L'attribution est faite, à titre définitif, par arrêté du gouverneur de province pris sur proposition de l'administration forestière provinciale et après un avis approprié du conseil consultatif provincial des forêts, le tout étant subordonné à l'exécution d'une procédure d'enquête s'appuyant sur la consultation des communautés locales voisines de celle ayant sollicité le terrain.*

L'arrêté ministériel traite également de l'encadrement technique et financier devant être fourni aux opérateurs de reboisement ou de boisement. A ce sujet, il est disposé aux articles 11 à 15, notamment que :

- *Cet encadrement est fourni par l'administration forestière provinciale en vertu d'une convention conclue avec le gouverneur de province.*
- *Ladite convention précise entre autres le type d'encadrement: fourniture des plants, des graines ou du matériel aratoire ou mise à disposition du personnel technique requis, les modalités de cet encadrement ainsi que les essences forestières à planter.*

Enfin, l'encadrement peut aussi consister à appuyer financièrement les opérateurs cités ci-dessus. L'article 14 prévoit que les travaux de reboisement et de boisement peuvent faire l'objet de financement par le Fonds forestier national (FFN), selon les modalités prévues par la législation en vigueur. ⁽¹⁷⁾

Articles 80 :

Les personnes et communautés qui réalisent des reboisements bénéficient, en tout ou en partie, des produits forestiers qui en sont issus, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre.

L'exploitation desdits produits doit être effectuée dans le respect des dispositions de la présente loi et ses mesures d'exécution, notamment quant à la protection de l'environnement.

Pour comprendre la portée de cette disposition, il faut rappeler ce que dit l'article 8 du code : « Les forêts naturelles ou plantées comprises dans les

⁽¹⁷⁾ Voir le commentaire relatif à l'article 81 ci-dessous

terres régulièrement concédées en vertu de la législation foncière appartiennent à leurs concessionnaires... ». Les personnes et les communautés qui réalisent des reboisements sur les terrains forestiers domaniaux (faisant partie du domaine public de l'Etat) bénéficient, en tout ou en partie, des produits forestiers qui en résultent, c'est-à-dire que ces produits pourront, soit être consacrés à la satisfaction des besoins de la communauté, soit être livrés au commerce. L'exploitation doit être exécutée conformément aux règlements établis par l'autorité administrative compétente, notamment quant à la protection de l'environnement.

Des telles dispositions peuvent être mises à profit par le Ministère chargé des forêts pour promouvoir la création des forêts artificielles, particulièrement en faveur des communautés locales établies dans les zones dépourvues des forêts naturelles. Il importe, en effet, que pour réduire les pressions sur les écosystèmes forestiers, les communautés locales soient incitées à réaliser des reboisements à des fins essentiellement de production des bois d'énergie domestique.

C'est dans cette logique qu'il convient de placer l'arrêté cité ci-dessus relatif aux mesures d'incitation et d'implication aux travaux de reconstitution du capital forestier, lequel, notamment à travers les articles 16 à 20, définit le régime des forêts ainsi plantées. En effet, sur la base des dispositions de ces articles, on peut conclure ce qui suit :

- i. Les forêts plantées ainsi que les produits qui en résultent appartiennent concurremment au réalisateur du reboisement et à l'Etat.*
- ii. Les forêts plantées par les communautés locales sur des terrains obtenus en vertu de l'arrêté ainsi que leurs produits appartiennent en totalité aux dites communauté.*
- iii. Les forêts plantées en application dudit arrêté, à l'exclusion des plantations à caractère énergétique, peuvent être classées ou le sont d'office, selon les cas, et être affranchies de tout droit d'usage.*
- iv. Les modalités d'exploitation des forêts revenant à l'Etat sont fixées par arrêté du gouverneur de province. Toutefois, 50 % des recettes de la vente des produits, déduction faite des charges d'exploitation, sont versées au Fonds forestier national.*

Article 81 :

Pour assurer le financement des opérations de reboisement et d'aménagement, de contrôle et de suivi de leur réalisation, il est créé un fonds forestier national émergeant au budget pour ordre et alimenté notamment par les recettes des taxes de reboisement et autres redevances forestières.

Le fonds est placé sous la responsabilité du Ministre.

Un décret du Président de la République détermine le statut, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Fonds.

Les opérations d'aménagement et de reboisement, de contrôle et de suivi de leur réalisation exigent des sommes importantes. Il était donc nécessaire d'y pourvoir par la création d'une institution dénommée « Fonds forestier national », pour financer toutes ces opérations.

Concernant le reboisement et la régénération naturelle, voici ce qu'en disait l'article 30 du décret du 11 avril 1949 sur le régime forestier au Congo belge : « Quel que soit le titre couvrant l'exploitation forestière, le titulaire de celui-ci sera tenu de payer, indépendamment des redevances proportionnelles, une taxe de reboisement. Cette taxe dont le montant sera fixé par ordonnance du gouverneur général ne sera pas inférieure à 20% des redevances forestières ».

« Cette taxe sera appliquée également aux bois achetés en vertu de la licence d'achat de bois prévue à l'article 28. Pour les bois coupés, ramassés ou achetés par le titulaire d'un permis pour bateau, ou coupés par les concessionnaires de mines et les titulaires de permis de traitement, cette taxe pourra être déterminée en fonction de la taxe forfaitaire payée par les redevables ».

Il convient de noter que le besoin de création d'un fonds destiné à financer le reboisement remonte au discours du 5 décembre 1984 du Président de la République, démontrant la nécessité de protéger le patrimoine forestier du pays. C'est ainsi qu'a été signée, le 30 août 1985, l'ordonnance n° 85-211 portant création du Fonds de Reconstitution du Capital Forestier. Celui-ci avait reçu comme mandat de percevoir les taxes sur les permis de coupe de bois et les volumes de bois exportés, en vue d'assurer le financement des travaux visant la reconstitution du capital forestier, c.-à.-d. des travaux de reboisement, ceux d'inventaire forestier et d'aménagement forestiers ainsi que des interventions ayant trait à l'utilisation rationnelle de la forêt ou à des études économiques relatives au développement du secteur forestier et à la promotion des essences forestières.

Mais, selon l'opinion générale, cette institution n'avait pas atteint ses objectifs, malgré les sommes considérables perçues sur la base des taxes sur les permis de coupe de bois et les volumes des bois exportés. Le diagnostic fait à ce sujet conclut à l'inadéquation du mandat, au saupoudrage des moyens financiers dans des projets sans impact significatif sur terrain et à la prise en charge par le fonds des activités telles que des missions de contrôle forestier et des missions à l'étranger, lesquelles n'ont pas de rapport direct avec le mandat légal de l'institution. (18)

C'est certainement par réaction à cette situation et aussi en référence à la pratique consacrée par les lois forestière de la plupart des Etats de l'Afrique Centrale, notamment ceux de la COMIFAC (19), que les auteurs du code forestier ont préconisé la substitution du Fonds de Reconstitution du Capital forestier par le Fonds forestier national. Celui-ci émerge au budget pour ordre et est alimenté notamment des taxes de reboisement (art. 122,5°) et d'autres redevances forestières.

Comme précisé avant, cette institution existe dans la législation de la plupart des Etats de l'Afrique Centrale. Au Cameroun, par exemple, elle est prévue, à l'article 44 de l'ordonnance n° 73-18 du 22 mai 1973 fixant le régime forestier national. De même, la loi n° 016/01 portant code forestier en République Gabonaise prévoit, à l'article 250, la création d'un fonds destiné à financer les opérations d'aménagement durable des forêts, les programmes de reboisement, la promotion de l'industrialisation de la filière bois, la conservation de la forêt et de ses produits.

Sur le plan pratique et en vertu de l'article 81 du code forestier, il a été pris et publié le décret n° 09/24 du 21 mai 2009 portant organisation et fonctionnement du Fonds forestier national.

- a. Ce denier est un établissement public à caractère technique et financier, doté de la personnalité juridique (article 2).*
- b. Il a pour mission d'assurer le financement des opérations de reboisement et d'aménagement forestier et de toute opération de nature à contribuer à la reconstitution du capital forestier. Il finance*

(18) VANGU LUTETE et VUNDU dia MASSAMBA : Etude institutionnelle du Fonds de reconstitution du capital forestier, Ministère de l'Environnement et Conservation de la Nature, juillet 1991

(19) COMIFAC : Commission Internationale des Forêts d'Afrique Centrale

en outre, les missions de contrôle et de suivi de la réalisation des susdites opérations (article 3).

- c. Ses ressources financières proviennent notamment de : (i) sommes perçues au titre des taxes telles que prévues par l'article 122 ; alinéa 2, 4° et 5° du code forestier ; (ii) 50 % des recettes provenant de la vente des bois des plantations étatiques après déduction des charges y afférentes ; (iii) 100 % des recettes publiques provenant des services environnementaux : crédit carbone, mécanismes de développement propre(MDP), mécanismes de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation forestière (REDD) ; (iv) subventions budgétaires ; (v) apports extérieurs agréés par le gouvernement dans le cadre du financement de reboisement et d'amélioration forestière ; (vi) dons et legs.*

---000---

TITRE VI : DE LA CONCESSION FORESTIERE

CHAPITRE I^{er} : DES PRINCIPES GEBERAUX

Article 82 :

Toute personne désirant obtenir une concession forestière doit remplir les conditions suivantes :

- 1) être domiciliée, pour une personne physique, en République Démocratique du Congo, ou être constituée, pour une personne morale, conformément à la loi et avoir son siège social en République Démocratique du Congo.
- 2) déposer un cautionnement auprès d'une institution financière établie en République Démocratique du Congo, en vue de garantir le paiement de toutes indemnités si les travaux sont de nature à causer un dommage ou s'il est à craindre que ses ressources ne soient pas suffisantes pour faire face à sa responsabilité.

Le cautionnement reste acquis à l'Etat, à concurrence des sommes dues, si le concessionnaire est débiteur à un titre quelconque.

Le cautionnement peut être remplacé par une garantie donnée par une banque ou par une institution financière agréée.

Le montant du cautionnement est fonction de la valeur ou de la superficie de la concession forestière.

Cet article fixe deux conditions pour l'obtention d'une concession forestière : avoir un domicile et déposer un cautionnement auprès d'une institution financière établie en République Démocratique du Congo.

Concernant le domicile, la loi fait une distinction entre une personne physique et une personne morale.

- *Pour une personne physique, celle-ci doit être domiciliée en République Démocratique du Congo. Ici également la loi distingue trois sortes de domicile : 1° le domicile légal qui comprend le domicile d'origine le domicile de dépendance et le domicile de fonction ; 2° le domicile libre ou volontaire et 3° le domicile élu. Il faut noter que le domicile d'une personne est le lieu où elle a son principal établissement, en d'autres termes, sa demeure habituelle et le centre de ses intérêts. Ainsi pour ses activités, le concessionnaire forestier*

doit indiquer son domicile. Il sera obligé de le faire, car sur son certificat d'enregistrement, on doit obligatoirement indiquer son domicile.

- *Les personnes morales ont leur domicile à leur siège social. Cependant les sociétés sont réputées avoir, dans l'intérêt du public, fait élection de domicile dans des succursales où elles sont en rapport avec les tiers. Seules peuvent être faites à la succursale les significations se rapportant aux opérations de cette succursale.*

Quant au cautionnement, selon le code civil (articles 337 à 367, c'est le contrat par lequel une personne, appelée caution, s'engage envers un créancier à exécuter l'obligation de son débiteur au cas où celui n'y satisferait pas lui-même. Dans cet article le mot « cautionnement » n'a pas ce sens, mais désigne le dépôt d'une somme d'argent où de valeurs que la loi exige en garantie d'une responsabilité éventuelle. Cette forme de garantie est en fait une variété de gage.

L'exigence d'un cautionnement n'est pas nouvelle dans la législation congolaise. En effet, l'article 4 de l'arrêté royal du 30 mai 1922 disposait : « Le gouverneur général et les vice-gouverneurs généraux, chefs de province, fixent, par voie d'ordonnance, les règles générales d'aménagement à observer par les concessionnaires de terrains boisés, grevés d'emphytéose ou de superficie. Ils peuvent subordonner l'exploitation au versement préalable d'une caution destinée à prémunir la Colonie contre les dévastations et les infractions aux ordonnances prises en exécution du présent arrêté. Ils fixent le montant de caution ainsi que les formalités du versement et du remboursement »

Selon les commentaires, cette caution ne devait pas être considérée comme une taxe, puisqu'elle était acquise au déposant, mais comme une garantie pour la Colonie. Cette garantie permettait à la Colonie de s'assurer du paiement éventuel des dommages et intérêts à la population indigène pour dévastations commises sur ses terres. Le point 2 doit être compris dans l'esprit de cet article 4.

Le législateur fixe, à l'alinéa 4, le critère pour évaluer la hauteur du cautionnement. Si une banque ou une institution remplace le cautionnement on retombe dans le cautionnement de droit civil, elle devient caution du concessionnaire. .

Article 83 :

L'attribution des concessions forestières se fait par voie d'adjudication.

A titre exceptionnel, elle peut l'être de gré à gré conformément à l'article 86 de la présente loi.

La procédure de l'adjudication publique constitue l'une des stratégies introduite dans la politique de la gestion forestière de la République Démocratique du Congo et l'on estime qu'elle aura un impact certain quant à l'apport du secteur forestier au financement budgétaire de l'Etat.

Selon cet article, l'attribution des concessions forestières par voie d'adjudication est la règle, tandis que celle par voie de gré à gré, comme l'a été l'octroi des forêts par lettre d'intention ou par convention de garantie d'approvisionnement, une exception. Ce qui est conforme aux marchés de l'Etat. En effet, ces marchés doivent faire l'objet, en général, d'une adjudication ou d'un appel d'offre et ne peuvent être passés de gré à gré qu'exceptionnellement.

La procédure d'adjudication des forêts n'est pas une nouveauté dans la législation congolaise, car on la trouve dans le décret du 11 avril 1949, lorsqu'on lit l'article 26, qui stipule : « La mise en adjudication publique d'une coupe de bois est soumise à la décision du gouverneur de province. Les coupes à mettre en adjudication publique sont proposées par le service des eaux et forêts qui en effectue l'estimation et fixe la mise à prix. Les cahiers des charges spéciaux à chaque adjudication sont élaborés par le service des eaux et forêts et soumis à l'approbation du gouverneur de province. Ils spécifient les conditions de l'adjudication ainsi que les règles auxquelles est soumise l'exploitation. »

Ainsi, contrairement à la pratique qui s'était installée avec l'octroi des forêts par lettres d'intention et les garanties d'approvisionnement, cet article 83 remet le marché des forêts dans la légalité.

Article 84 :

Le contrat de concession forestière est précédé d'une enquête publique, exécutée dans les formes et suivant la procédure prévue par arrêté du Ministre.

L'enquête a pour but de constater la nature et l'étendue des droits que pourraient détenir des tiers sur la forêt à concéder, en vue de leur indemnisation éventuelle.

Le montant de l'indemnité est fixé à l'amiable ou à défaut, par voie judiciaire.

Le paiement de l'indemnité rend la forêt quitte et libre de tout droit.

La disposition de cet article s'est inspirée de la loi foncière qui subordonne toute concession de terres rurales à une enquête exécutée dans les formes et suivant une procédure bien précise. L'enquête prescrite par l'article 84 a pour but, non seulement de circonscrire les limites de la forêt à concéder, mais aussi et surtout à la rendre quitte et libre de tout droit pour garantir la jouissance paisible de la concession. Mais en plus, il est indispensable qu'une indemnité juste et équitable soit préalablement versée aux ayants droit avant toute attribution de la concession. En effet, dans le cas où des tiers auraient des droits de toute nature sur le fonds à concéder, on doit les indemniser.

L'alinéa 3 dit : « Le montant de l'indemnité est fixé à l'amiable ou, à défaut, par voie judiciaire ». C'est exactement comme en cas d'expropriation pur cause d'utilité publique. Il est important de rappeler que sur le domaine foncier appartenant à une communauté locale, on trouve des biens collectifs et des biens individuels. Cette distinction doit se faire dans le paiement de l'indemnité.

A ce sujet, il est bon de se référer au texte de l'arrêté n° 024/CAB/MIN/ECN- T/JEB/08 du 07 août 2008 fixant la procédure d'enquête publique préalable à l'octroi des concessions forestières. ⁽²⁰⁾

Article 85 :

La forêt à mettre en adjudication publique est proposée par l'administration chargée des forêts qui en effectue l'estimation et fixe la mise à prix.

Les cahiers des charges de chaque adjudication sont établis par l'administration chargée des forêts et soumis à l'approbation du Ministre. Ils spécifient les conditions de l'adjudication ainsi que les règles auxquelles est soumise l'exploitation.

La mise en adjudication publique d'une forêt est soumise à la décision du Ministre suivant une procédure particulière fixée par décret du Président de la République.

Cet article est presque la reproduction de l'article 26 du décret du 11 avril 1940 sus évoqué. Mais l'article 85 n'indique pas laquelle des

⁽²⁰⁾ Voir le commentaire concernant l'article 23 ci-dessus

administrations forestières doit proposer la mise en adjudication d'une forêt. La logique veut que cette tâche soit dévolue à l'administration provinciale, parce qu'elle est plus proche de la forêt et mieux indiquée pour en estimer et en fixer la mise à prix. La même administration établit les règles et les conditions d'exploitation à consigner dans le cahier des charges à soumettre à l'approbation du ministre du gouvernement central qui a le pouvoir de décider pour toute adjudication publique d'une forêt.

C'est cette opinion a été prise ne compte est par l'arrêté n° 035/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 22 août 2008 portant mesures relatives à l'estimation des prix des forêts à concéder et dont l'article 3 dispose : « Les opérations d'estimation et de fixation des pris des forêts sont exécutées par l'administration provinciale du ressort des forêts concernées sous la supervision technique de l'administration centrale des forêts ». En plus l'article 5 du même arrêté prévoit ce qui suit, concernant les critères d'estimation et de fixation des prix des forêts à concéder : « L'estimation et la fixation des prix des forêts sont faites selon les critères suivants : 1° la qualité des essences exploitables contenues dans la forêt ; 2° le volume des bois exploitables à l'hectare et 3° la zone de la localisation de la forêt concédée. »

Quant à ce qui est prévu au dernier alinéa de cet article, il y a le décret n° 08/09 du 08 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières. Aux termes de ce décret, on peut notamment lire que :

- la forêt à mettre en adjudication est proposée par l'administration centrale des forêts à la suite d'une enquête publique réalisée conformément à la législation en vigueur (article 3);*
- toute personne, physique ou morale, peut y soumissionner moyennant une présentation d'une offre contenant deux propositions : une proposition technique contenant des éléments relatifs à l'exploitation forestière et la transformation des produits, y compris des pièces portant sur une garantie bancaire, et une proposition financière se rapporte au montant que le soumissionnaire propose de verser annuellement à titre de redevance en sus du taux plancher fixé par la réglementation fiscale en vigueur (art.5 à 16) ;*
- l'adjudication est réalisée par une commission interministérielle d'adjudication composée de 20 membres provenant respectivement de l'administration forestière, des autres administrations concernées, des organisations non gouvernementales dument agréées et opérant dans le domaine de l'environnement et/ou le secteur forestier, du secteur*

forestier privé, des communautés riveraines de la concession à attribuer et, le cas échéant, de la population autochtone riveraine de la concession. Il y est joint un observateur indépendant recruté par le ministre en charge des forêts (articles 17 à 21) ;

- *l'examen des offres s'opère sur la base des critères se rapportant respectivement (i) aux investissements réalisés et/ou programmés, (ii) aux capacités financières et garanties de bonne exécution, (iii) aux capacités techniques et professionnelles et (iv) au respect des engagements antérieurs (art. 22 à 33).*

En outre, l'arrêté ministériel n° 037/CAB/MI/ECN-T/15/JEB/2008 du 18 septembre 2008 fixant les critères de sélection des soumissionnaires des concessions forestières précise le contenu des critères fixés par le décret précité avant de donner, au chapitre 2, la procédure d'évaluation et de classement des offres et, au chapitre 3, les règles de sélection finale des soumissionnaires. Ainsi, selon l'article 17 de cet arrêté, le soumissionnaire finalement sélectionné est celui qui aura obtenu le plus grand nombre de points à la suite de l'application de la formule suivante, en tenant compte des cotations retenues en fonctions des critères définis : $N = (stx60\%) + (sfx40\%)$. ⁽²¹⁾

Article 86 :

Sans préjudice des dispositions de l'article 83 de la présente loi, l'attribution d'une forêt de gré à gré doit être motivée et autorisée par le Ministre.

Le prix d'acquisition de la forêt ne peut être en deçà du prix plancher appliqué dans la procédure d'adjudication publique pour les forêts de même type.

La volonté du législateur est que le recours à l'attribution d'une forêt par voie de gré à gré, c'est-à-dire par concession amiable, fasse l'objet d'une procédure exceptionnelle. C'est pourquoi il exige qu'une telle attribution soit suffisamment motivée par l'administration et autorisée par le ministre en charge des forêts du gouvernement central, qui détient le pouvoir d'apprécier la pertinence des motifs avancés. On ne peut recourir au procédé de gré à gré qu'à titre exceptionnel, mais en plus la décision doit être motivée et autorisée et le prix du marché ne peut être inférieur au prix

⁽²¹⁾ « N » est le nombre de points obtenus par un soumissionnaire, « St » représente son score technique tandis que « Sf » est son score financier.

planché appliqué en procédure d'adjudication publique pour les forêts de même type.

Il existe diverses motivations susceptibles de fonder le recours à l'attribution d'une forêt par voie de gré à gré. Selon l'article 38 du décret n° 08/09 du 08 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières, les principaux motifs pouvant être invoqués par le ministre en charge des forêts pour recourir à la procédure de gré à gré sont :

- la difficile accessibilité de la forêt à concéder et l'impossibilité consécutive de son attribution par adjudication publique ;*
- la promotion des services environnementaux à titre onéreux ;*
- la promotion de l'écotourisme ;*
- les objectifs de bioprospection et de conservation de la biodiversité.*

Toutefois, le Gouvernement congolais semble accorder sa préférence à la motivation liée aux objectifs de bioprospection et de conservation de la nature. En effet, pour le moment, seule la concession forestière de conservation fait l'objet d'attribution par voie de gré à gré. Cette opinion se fonde sur le fait que le texte pris pour régir le mode d'attribution de gré à gré est consacré uniquement à ce type de concession. D'ailleurs, ce texte s'intitule : décret n° 011/27 du 20 mai 2011 fixant les règles spécifiques d'attribution des concessions forestière de conservation.

Les principaux éléments de différence par rapport à la procédure d'adjudication sont que :

- ✓ ici il n'est pas fait un appel d'offres au public. La procédure d'attribution commence par une requête individuelle introduite auprès du ministre en charge des forêts,*
- ✓ le requérant peut être non seulement une personne physique ou morale, mais aussi une association sans but lucratif (ou une organisation non gouvernementale), à condition pour cette dernière d'avoir été dument agréée et d'avoir la personnalité juridique ;*
- ✓ les statuts du requérant, personne morale, doivent mentionner comme activité principale la conservation de la nature et de la biodiversité (articles 7 à 9).*
- ✓ Les offres techniques et financières sont examinées, non pas par une commission interministérielle, mais par une commission interne de l'Administration centrale de forêts conduite par le secrétaire général en charge des forêts et réunissant (i) le conseiller forestier du ministre, (ii) 5 directeurs chargés respectivement du développement*

durable, des affaires juridiques, du contrôle et inspection, des aménagements et inventaire forestiers et du cadastre forestier, (iii) un délégué de l'Institut Congolais pour la Conservation de la Nature, (iv) le chef de l'administration provinciale des forêts du ressort et (v) un représentant des populations riveraines de la forêt à concéder, y compris, le cas échéant, un représentant des peuples autochtones qui en font partie (article 16 à 18).

Il convient de remarquer que c'est à ces dispositions que les autorités compétentes ont attaché la mise en œuvre du processus REDD+, considérant que celui-ci vise principalement des objectifs de bioprospection et de conservation de la biodiversité. En effet, c'est en référence à ces dispositions qu'ont été pris le décret n° 09/40 du 26 novembre 2009 portant création, composition et organisation de la structure de mise en œuvre du processus de réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts et l'arrêté ministériel n° 004/CAB/MIN/ECN-T/012 du 15 février 2012 fixant la procédure d'homologation des projets REDD+. Mais des experts avisés dans le domaine de ce processus estiment que pour pouvoir constituer un encrage approprié de REDD+, les dispositions concernées du code forestier doivent subir une certaine révision.

CHAPITRE II : DU CONTRAT DE CONCESSION FORESTIERE

Article 87 :

Toute personne physique ou morale qui conclut un contrat de concession forestière avec l'Etat doit présenter des garanties techniques et financières jugées suffisantes pour notamment :

- l'exploitation des produits forestiers ;
- la conservation ;
- le tourisme et la chasse ;
- les objectifs de bio prospection ;
- l'utilisation de la biodiversité.

A la lecture de cet article, on comprend que l'on peut exploiter la forêt dans des buts différents et que le contrat de concession forestière ne porte pas que sur l'exploitation du bois. Il peut aussi avoir pour objet la conservation de la nature, le tourisme, la chasse ou la bio prospection. Mais celui qui veut exploiter la forêt doit fournir des garanties techniques et financière et ces critères de soumissionnement s'appliquent, quel que soit le mode d'attribution de la forêt.

Cette question de critères de garanties techniques et financières est traitée différemment en Cote d'Ivoire. En effet, pour exercer la profession d'exploitant forestier dans ce pays, il faut au préalable obtenir du ministre compétent l'agrément et pour cela la requérant doit remplir certaines conditions telles que (i) faire preuve des connaissances techniques nécessitées par la profession, (ii) s'engager à respecter la réglementation en vigueur en matière d'exploitation forestière ou en matière fiscale, (iii) justifier de la possession d'un matériel d'exploitation, (iv) fournir les garanties financières suffisantes, (v) être en règle avec le Trésor et (vi) établir la preuve que l'exploitation forestière constitue son activité principale.⁽²²⁾

Par contre, dans la législation forestière congolaise l'agrément comme formalité préalable à l'exercice de la profession ne s'impose qu'aux seuls

⁽²²⁾ Article 2 du Décret n° 66-50 du 8 mars 1966 réglementant la profession d'exploitant forestier

exploitants forestiers artisanaux. Les conditions à remplir par ces derniers sont pratiquement les mêmes qu'en Côte d'Ivoire. (23)

Article 88 :

Le contrat de concession forestière comprend deux parties : le contrat proprement dit qui détermine les droits et les obligations des parties, et un cahier des charges qui fixe les obligations spécifiques incombant au concessionnaire.

Cet article donne la structure de tout contrat de concession forestière : le contrat proprement dit et un cahier des charges.

Article 89 :

Le cahier des charges comporte des clauses générales et des clauses particulières.

Les clauses générales concernent les conditions techniques relatives à l'exploitation des produits concernés.

Les clauses particulières concernent notamment :

- a. les charges financières ;
- b. les obligations en matière d'installation industrielle incombant au titulaire de la concession forestière ;
- c. une clause particulière relative à la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales, spécialement :
 - la construction, l'aménagement des routes ;
 - la réfection, l'équipement des installations hospitalières et scolaires ;
 - les facilités de transport des personnes et des biens.

Le cahier des charges est établi suivant un modèle défini par voie d'arrêté du Ministre.

Le cahier des charges est un document juridique important indiquant les principales obligations conventionnelles des parties au contrat de concession forestière, c'est-à-dire l'Etat, l'exploitant forestier et la communauté locale dont la violation obligera l'Etat à provoquer la déchéance et de procéder au retour de la concession au domaine privé de l'Etat. De cette manière, l'Etat sera en mesure d'assurer le respect des règles

(23) Articles 112 du code forestier et 8 de l'arrêté ministériel n° 035/CAB/ECN-EF/2006 du 5 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière.

de gestion des forêts et de leur exploitation. Mais en pratique, il s'agit plus des obligations incombant au concessionnaire.

Dans cet article, c'est le point « e » qui pose des problèmes dans son application. Il faut indiquer que dans le projet de loi déposé au bureau du Parlement ce point était libellé comme suit : « une clause particulière relative à la réalisation d'infrastructure socio-économique au profit des communautés locales ». C'est le Parlement qui a ajouté l'adverbe « spécialement » et c'est en vain qu'on a essayé de lui faire changer « spécialement » par « notamment », parce que les besoins en développement des communautés locales ne sont pas les mêmes dans l'espace et dans le temps, d'une part et d'autre part, on ne semble pas estimer le coût des charges imposées à l'exploitant forestier et sa responsabilité en matière de transport des personnes et des biens.

En raison de l'impérieuse nécessité d'impliquer totalement les communautés locales pour une gestion participative des forêts et d'assurer une bonne gouvernance, ces communautés devraient librement négocier avec le concessionnaire la clause du cahier des charges relative à la réalisation d'infrastructures socio-économiques à réaliser à leur profit et dans cette perspective, un rôle d'encadrement devrait être confié aux organisations non gouvernementales. Ainsi l'administration forestière n'aurait qu'à jouer un rôle consistant à joindre la clause en question, telle que préalablement négociée, au contrat de concession forestière à signer par le ministre.

Mais au regard des articles 88, 89 et 92, le rôle de l'administration paraît plus que déterminant dans ces négociations, dans la mesure où c'est elle qui élabore le contrat de concession forestière, dont le cahier de charge n'est qu'une partie. Il faudrait que, de toute évidence, le développement socio-économique de toute communauté locale s'intègre au plan de développement de la contrée où elle se trouve, dans celui de la province et même dans celui du pays tout entier. Or seule l'administration est en mesure de disposer des atouts nécessaires pour piloter le plan de développement du pays et veiller à son exécution. En conclusion, l'administration devrait, à notre avis, jouer un rôle de premier ordre dans la négociation des clauses relatives à la réalisation d'infrastructures socio-économiques de base, notamment lors de l'enquête publique à réaliser non seulement à l'occasion de l'institution des forêts de production permanente, mais aussi avant les opérations d'attribution des concessions forestières. Ces enquêtes devraient être mises à profit par ladite administration pour identifier et circonscrire les besoins en développement des populations concernées, appuyer correctement celles-ci

dans les négociations pour enfin pouvoir intégrer les projets issus de ces négociations dans le plan global de développement du pays.

Cependant, sous l'influence de certains partenaires au développement, appuyés par des organisations non gouvernementales nationales, la pratique est allée dans un sens différent de l'orientation préconisée ci-dessus. Cette conclusion s'appuie sur le prescrit de l'article 13, in fine, du modèle de cahier des charges relatif au contrat de concession forestière tel que fixé par l'arrêté ministériel n° 028/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 97 août 2008.

Article 90 :

Le contrat de concession forestière confère au concessionnaire le droit d'exploiter la superficie de forêt concédée, dans le respect des dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution.

Avant toute exploitation, le concessionnaire est tenu d'obtenir l'autorisation prévue à l'article 97 point 3 de la présente loi.

Avant de faire un commentaire sur cet article, il est intéressant de déterminer la nature juridique du droit du concessionnaire forestier.

D'abord, l'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la loi foncière dispose : « Les seuls droits réels sont : la propriété, la concession perpétuelle, les droits d'emphytéose, de superficie, d'usufruit, d'usage et d'habitation, les servitudes foncières, le gage, le privilège et l'hypothèque... ». Ainsi les droits réels sont limités. Ensuite, tel qu'il ressort du code forestier, la concession forestière ne peut être que dans la catégorie des concessions ordinaires : emphytéose, superficie, usufruit et usage. De la lecture de l'article 90, on conclut que la nature de la concession forestière est la même que celle de la concession ordinaire superficielle, mais les droits du concessionnaire forestier sont moins étendus que ceux du concessionnaire foncier.

En effet, alors que l'article 126 de la loi foncière dispose que le concessionnaire superficielle a tous les droits de l'usufruitier, c'est-à-dire de construire et de planter à son gré. Il a le droit de disposer de constructions, bois, arbres et autres plantes qui existaient sur le fonds lors de son entrée en jouissance..., le concessionnaire forestier n'a qu'un seul droit : exploiter la superficie de forêt concédée.

Pas de superficie sans sol, dit-on. La conséquence est que la concession forestière n'existe légalement que par l'établissement d'un certificat

d'enregistrement (art. 219 de la loi foncière). Ce qui permet à rendre immeubles par destination tous les instruments et véhicules affectés à l'exploitation forestière. Si le concessionnaire forestier est propriétaire de ses bois, pour respecter les règles d'aménagement forestier, il ne peut les couper que moyennant un permis délivré par l'autorité compétente.

Article 91 :

Les normes relatives aux installations devant être implantées dans les concessions forestières sont fixées par arrêté du Ministre

L'alinéa 3 de l'article 100 dispose que l'exploitant est tenu de se soumettre aux dispositions des législations relatives à la protection de la nature, à la chasse et à la pêche. C'est pourquoi, pour assurer le respect des normes environnementales spéciales, le ministre doit fixer les règles d'implantation des installations dans les concessions forestières.

Aux termes de l'article 3 de l'arrêté n° 021/CAB/MIN/ECN-T/15/2008 du 07 août 2008 portant normes relatives aux installations à implanter dans les concessions forestières, toute installation devant servir à l'exploitation d'une concession forestière, y compris les campements forestiers, les installations industrielles et la base vie, fait l'objet d'une étude d'impact environnemental et social dont les conclusions et les recommandations sont incluses, sous la forme d'un plan de gestion environnementale et sociale, dans le plan d'aménagement de la concession.

L'étude d'impact environnemental et social prévue ci-dessus comprend notamment :

- 1° une description détaillée des terrains destinés à servir à l'implantation des installations et de l'environnement général de la concession, y compris les établissements humains, les sources et cours d'eau et tout autre élément naturel de flore et de faune et de patrimoine culturel ;*
- 2° les mesures de protection de l'environnement, y compris toute mesure de réduction des impacts et de compensation des dégradations éventuelles que subirait l'environnement. (24)*

(²⁴) Voir aussi notre commentaire sur l'article 19 et à propos de l'étude d'impact environnemental

Article 92 :

Le contrat de concession forestière est signé, pour le compte de l'Etat, par le Ministre.

Le contrat est approuvé par décret du Président de la République lorsque la ou les forêts à concéder dépassent une superficie totale de 300.000 hectares.

Il est approuvé par une loi lorsque la superficie totale à concéder est supérieure à 400.000 hectares.

Sous réserve des droits acquis, il ne peut être concédé à une même personne, en un seul ou plusieurs tenants, des forêts d'une superficie totale supérieure à 500.000 hectares.

Cette disposition, qui s'inspire de l'article 183 de la loi foncière, détermine les autorités compétentes pour attribuer les concessions forestières et prévoit des règles qui doivent être respectées à ce sujet. Pour connaître l'autorité qui doit intervenir dans l'acte, il faut se référer à la superficie à concéder. Le contrat de concession forestière est toujours signé par le ministre chargé des forêts.

Très important. Pour déterminer la superficie, il faut tenir compte du principe de la totalisation, c'est-à-dire qu'il faut ajouter, dans chaque cas, aux superficies concédées par l'acte à intervenir. La totalisation se fait par province. Le principe de totalisation permet à l'Etat de contrôler l'occupation du sol ainsi que les activités qui y sont menées.

Pour les concessions forestières de plus de 300.000 hectares et de plus de 400.000 hectares, le contrat de concession forestière signé par le ministre n'entre en vigueur qu'après l'approbation respectivement du Président de la République et du Parlement.

Selon le dernier alinéa de cet article, dans tous les cas, personne, sauf droits acquis avant l'entrée en vigueur de ce code, ne peut détenir une concession forestière de plus de 500.000 hectares en un seul ou plusieurs tenants.

Article 93 :

Sans préjudice du paiement d'autres taxes relatives à l'exploitation forestière, l'exploitant est tenu, pour toute concession forestière au paiement d'une redevance calculée en fonction de la superficie.

Que la concession forestière soit acquise par voie d'adjudication ou par voie de gré à gré, son titulaire doit payer à l'Etat une redevance calculée en fonction de la superficie concédée.

Se fondant sur cette disposition on peut affirmer que la concession forestière s'acquiert toujours à titre onéreux et que la redevance de superficie n'est pas le prix du droit d'exploitation, mais plutôt une indemnité versée à l'Etat en contrepartie de la mise à disposition permanente d'un territoire forestier au profit du concessionnaire.

Voilà pourquoi il convient de faire remarquer une certaine déviation frisant l'illégalité par rapport à l'esprit et au libellé de cet article. Une déviation consacrée par la dernière série d'arrêtés interministériels fixant les taux des taxes et redevances à percevoir dans le secteur à l'initiative du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme. C'est le cas notamment de l'arrêté interministériel portant le n° 005/CAB/MI/ENV/2005 et 107/CAB/MIN/FINANCES/2005. Cette illégalité peut est perçue à travers deux éléments suivants:

- L'emploi du concept « taxe » à la place de celui de « redevance », pourtant prévu non seulement par cet article mais aussi par d'autres tels que 121 et 122. Ceci constitue un élément d'illégalité car il y a une différence fondamentale entre une taxe et une redevance. Une taxe représente ce qui est due à l'Etat en contrepartie d'un service rendu. Son taux est souvent fixé de manière unilatérale par l'autorité compétente. Quant à la redevance, il s'agit d'un prix annuel payé à l'Etat, à titre de royauté, pour rémunérer la mise à disposition permanente des bois se trouvant dans une concession. Cette mise à disposition procède de l'immobilisation desdits bois au préjudice de l'Etat et des communautés locales riveraines et au seul profit du concessionnaire. ⁽²⁵⁾ Voilà pourquoi le taux de la redevance doit ordinairement se négocier entre l'Administration et le concessionnaire en fonction de la possibilité de la forêt concernée et de la valeur des bois s'y trouvant.*
- Une taxation portant uniquement sur la partie utile de la concession forestière.*

⁽²⁵⁾ Ceci fait penser à la notion de garantie d'approvisionnement utilisée sous le régime du « Guide de l'Exploitant forestier »

En effet, dans une disposition contenue dans la dernière série en date des arrêtés fixant les taux des droits, taxes et redevances à percevoir en matière forestière, il est dit qu'en attendant la fixation des limites définitives des concessions forestières à travers le plan d'aménagement forestier, l'administration concernée devrait appliquer la redevance de superficie forestière uniquement sur la partie exploitable et donc utile de la concession. Alors que, selon l'article sous examen, la redevance est calculée en fonction de la superficie concédée, c'est-à-dire qu'elle doit couvrir la superficie totale de la concession forestière.

Article 94 :

Le concessionnaire forestier a le droit exclusif de prélever, dans la zone concédée, tous les bois exploitables pour leur transformation locale ou leur exportation.

L'exportation de certaines essences peut être soumise à des restrictions particulières définies par arrêté du Ministre.

Cet article est à mettre en corrélation avec l'article 90, selon lequel, le concessionnaire forestier a le droit exclusif de prélever tous les bois exploitables se trouvant dans sa concession. Dans sa décision n° 0024/CC/ECNT/85 du 16 juillet 1985, le ministre chargé des forêts reconnaît trente quatre essences des bois exploitables. En fait les bois exploitables sont tous les tiges d'arbres ayant des dimensions d'exploitabilité en tant que bois d'œuvre.

Avant l'actuel régime forestier, les bénéficiaires des lettres d'intention et des garanties d'approvisionnement font de l'exploitation sélective en se concentrant sur une dizaine d'essences de haute valeur : afromosia, wenge, limba, padouk, tola, iroko, sipo, sapelli, tiama, bosse, acajou et dibetou.

Le ministre peut interdire l'exploitation de certaines essences forestières.

Article 95 :

Le concessionnaire ne peut louer, céder, échanger ou donner la concession forestière, sans l'autorisation préalable, selon les cas, du Ministre ou du Président de la République.

En cas de cession totale de la concession, le nouveau concessionnaire est subrogé dans les droits et obligations du concessionnaire originaire.

Dans les autres cas, les concessionnaires originaire et nouveau sont tenus solidairement de leurs obligations envers l'Etat.

L'octroi des concessions forestières se fait par voie d'adjudication ou par voie de gré à gré. Par ces mécanismes, les concessions forestières ont un caractère personnel, car l'autorité concédante consent la concession en contrepartie des garanties techniques et financières offertes par le concessionnaire (voir article 98). C'est pourquoi pour louer, céder, échanger ou donner la concession forestière il faut une autorisation préalable du ministre, lorsque la superficie de la forêt est inférieure à 300.000 hectares et celle du Président de la République, lorsque la superficie de la forêt dépasse 300.000 hectares.

L'arrêté ministériel n° 022/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/2008 du 07 août 2008 fixant la procédure d'autorisation de cession, location, échange ou donation d'une concession forestière dispose ce qui suit :

- *à l'article 2 : « Seuls sont concernés par les dispositions du présent arrêté les actes de cession, de location, d'échange ou de donation passés entre titulaires de concessions forestières exerçant leurs activités conformément à la loi n°O11/2002 portant code forestier et à d'autres dispositions légales spécifiques en vigueur ».*
- *à l'article 7 : « Selon le cas, le ministre en charge des forêts autorise, par arrêté, la cession, la location, l'échange ou la donation pour toute concession d'une superficie maximum de 300.000 hectares. Pour toute superficie supérieure à 300.000 hectares, le ministre soumet un projet d'ordonnance au Président de la République. Il en informe le requérant.*

---000---

TITRE VII : DE L'EXPLOITATION FORESTIERE

CHAPITRE I^{er} : DES MODES D'EXPLOITATION

Article 96 :

L'exploitation forestière s'entend, non seulement de la coupe ou de la récolte des produits forestiers, mais aussi de l'utilisation de la forêt à des fins touristiques ou récréatives.

Pour comprendre les dispositions de cet article, on peut se référer à ce qui a été dit précédemment à propos de l'article 87, à savoir que la forêt peut être utilisée pour différents buts.

De même, l'exploitation des bois d'œuvre comporte plusieurs composantes qui, prises isolément, peuvent constituer chacune une activité d'exploitation à titre principal. Ainsi, peut être considérée comme exploitant forestier toute personne qui se consacre uniquement au transport ou au sciage des bois.

Article 97 :

Les forêts de production permanente peuvent être exploitées soit :

1. en régie par l'administration forestière ou les entités administratives décentralisées ;
2. par un organisme public créé à cette fin ;
3. par des exploitants forestiers privés en vertu d'une autorisation appropriée.

Le code distingue trois types d'exploitation : exploitation en régie par l'administration forestière, exploitation par un organisme public et exploitation par des privés.

La régie suppose que les activités d'exploitation sont menées par l'administration, avec des agents publics et des deniers publics et sous l'autorité d'un ministre. Evidemment l'exploitation en régie doit être réglementée par un texte particulier et l'on peut, à l'occasion, s'inspirer de l'article 27 du décret du 11 avril 1949 dont l'article 27 dispose :

« L'exploitation en régie par la colonie, les circonscriptions indigènes ainsi que par les organismes qui se constitueraient conformément aux règles édictées par arrêté royal pourra être faite :

1° dans le but de satisfaire les besoins en bois des services de la Colonie ;

2° en vue de l'aménagement d'une forêt déterminée ».

« Dans le premier cas, l'exploitation en régie sera soumise à la décision du gouverneur de province. Dans le second cas, celle-ci sera décidée par ordonnance du gouverneur général qui en fixera les modalités ».

« Les redevances proportionnelles à verser par ces régies seront celles auxquelles sont soumis les titulaires de permis de coupe, sauf exceptions admises par le gouverneur général ».

L'exposé des motifs du décret note que le point 2° a notamment en vue l'aménagement des forêts éloignées des centres de consommation.

L'exploitation des forêts en régie n'est pas propre à la législation congolaise. Certaines législations de la sous-région connaissent cette pratique. C'est le cas de la loi n° 016/01 du 31 décembre 2001 portant code forestier en République Gabonaise, selon lequel, lorsqu'une forêt ou une partie de celle-ci aménagée par l'Etat est soumise à des contraintes physiques, écologiques ou sociales inhabituelles, l'administration des Eaux et Forêts peut décider de la soustraire à la règle de l'adjudication et de l'exploiter soit elle-même en régie, soit dans les conditions particulière fixées par voie réglementaire (article 144).

Le point 2° de cet article permet au gouvernement de créer un organisme public pouvant faire l'exploitation forestière. En droit public congolais l'organisme dont il s'agit ne peut être ramené à un simple service administratif. Il faudrait plutôt y voir une structure technique spécialisée dotée du statut d'établissement public à caractère commercial.

Selon les articles 26 à 30 de l'arrêté ministériel n° 035/CAB/ECN-EF/2006 du 5 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière, les types d'exploitation forestière prévue aux 2 premiers points de cet article sont une exploitation publique entreprise soit en régie par l'administration chargée des forêts ou par une entité territoriale décentralisée, soit par un organisme de droit public créé à cette fin.

a) Exploitation en régie : elle vise principalement la satisfaction des besoins de l'Etat en bois ou l'aménagement d'une forêt déterminée à des fins de conservation, de tourisme ou de bioprospection. Elle est autorisée par arrêté ministre chargé des forêts, lequel fixe, en outre, les conditions techniques et financières de son exécution ainsi que la destination des bois. Pour entreprendre une exploitation forestière en

régie, l'entité territoriale décentralisée est tenue d'obtenir l'autorisation du ministre chargé des forêts. Un cahier des charges lui est établi.

Il convient de noter qu'au regard de la promulgation de la Constitution du 18 février 2006, laquelle prévoit une forte décentralisation politico-administrative du pays, et des lois qui s'en sont suivies, notamment celle n° 08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces, le dispositif relatif à l'exploitation forestière en régie à effectuer par une entité territoriale décentralisée doit être appliqué avec une certaine prudence. Peut-être qu'il faudrait, lorsque le cas se présente, recommander à l'autorité compétente de recourir, en vertu de l'article 24 du code forestier, à la délégation de compétence au profit du gouverneur de province du ressort de la forêt concernée pour régenter une telle exploitation.

b) Exploitation par un organisme public : si l'on s'en tient à l'état actuel de la législation sur les entreprises publiques, l'organisme concerné doit avoir le statut de société commerciale. Le texte précise que les taxes et redevances prévues par la législation forestière (taxes sur les permis de coupe, redevance de superficie forestière, etc.), y compris un cahier des charges, lui sont applicables.

Article 98 :

Les autorisations d'exploitation sont strictement personnelles et ne peuvent être ni cédées ni louées. Elles ne peuvent être accordées qu'à titre onéreux.

Elles sont réglementées par arrêté du Ministre qui en fixe les types, les modalités d'octroi, les droits y attachés et la durée de validité et détermine les autorités habilitées à les délivrer.

Il a été commenté à l'article 95 que les concessions forestières, ainsi que les titres d'exploitation, ont un caractère personnel. C'est pourquoi les autorisations d'exploitation ne peuvent être cédées ni louées. Aucune autorisation ou permis ne peut être remis au concessionnaire avant le paiement des taxes et redevances prévues par la loi.

Il existe trois catégories de permis : permis de coupe, permis de récolte et permis spéciaux de coupe et de récolte. Ces permis sont régis actuellement par l'arrêté ministériel n° 035/CAB/ECN-EF/2006 du 5 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière qui distingue :

- 1° le permis de coupe ordinaire, délivré à tout exploitant industriel, titulaire d'une concession forestière, est valable pour une période d'un an allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Il permet de prélever du bois dans une concession forestière, conformément aux dispositions du plan d'aménagement ;*
- 2° le permis de coupe artisanal est délivré aux exploitants, personnes physiques agréées utilisant une scie en long ou une tronçonneuse mécanique. Ce permis donne le droit de couper le bois uniquement dans une forêt de communauté locale. Il est délivré par le gouverneur de province et ne peut couvrir une superficie supérieure à 50 hectares. Il est valable pour une période d'un an allant du 1^{er} janvier au 31 décembre ;*
- 3° le permis de coupe de bois de feu et carbonisation est délivré à tout Congolais, membre d'une communauté locale, établi en milieu rural. Il est délivré par l'administrateur de territoire du ressort de la forêt et est d'une durée d'un an allant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Il confère à son titulaire le droit de couper du bois destiné à être utilisé comme bois de feu ou à être carbonisé en vue de la commercialisation de ses produits.*
- 4° Le permis de récolte est délivré à tout Congolais exerçant des activités de récolte des produits forestiers ligneux, tels que rotins, écorces, racines, rameaux, plantes médicinales, chenilles dans un but commercial ou de recherche. Ce permis est délivré par le gouverneur de province pour une durée n'excédant pas un an, du 1^{er} janvier au 31 décembre. Il faut noter que le concessionnaire n'est pas autorisé à procéder à la récolte des produits forestiers non ligneux à l'intérieur de sa concession.*

Sont également prévus les permis spéciaux de coupe et de récolte qui confèrent à leurs titulaires le droit respectivement de couper exceptionnellement du bois d'essences protégées ou de récolter des produits forestiers non ligneux protégés pour un volume ou un tonnage déterminés. Ils sont délivrés par le secrétaire général de l'administration forestière pour une durée d'un an, allant du 1^{er} janvier au 31 décembre.

Enfin, l'arrêté n° 35/CAB/MIN/ECN-EF/2006 précité a été complété par celui n° 105/CAB/ECN-T/15/JEB/009 du 17 juin 2009 en fixant le modèle des documents qu'il prévoit. Ces documents sont : le permis ordinaire de coupe, le permis de coupe artisanale, le permis de coupe et de

carbonisation, le permis de récolte, le permis de coupe spécial, le permis spécial de coupe, l'acte d'agrément de l'exploitant forestier artisanal, le carnet de chantier, le permis de circulation des produits forestiers, formulaire de déclaration trimestrielle.

CHAPITRE II : DES DROITS ET OBLIGATIONS DE L'EXPLOITANT FORESTIER

La loi fixe ici l'ensemble des droits reconnus à l'exploitant forestier concessionnaire dans la plupart des cas. Dans la pratique, l'application de ces droits vise la pleine et paisible jouissance de la concession, sauf cas de servitudes légales et de droits d'usage forestiers reconnus aux populations riveraines.

Articles 99 :

L'exploitation des forêts domaniales, y compris celles faisant l'objet d'une concession forestière, est assujettie à l'élaboration préalable d'un plan d'aménagement.

Le principe est donné par cet article : toute exploitation d'une forêt protégée ou d'une forêt de production permanente doit être précédée par l'élaboration d'un plan d'aménagement. Autrement dit, le concessionnaire, et, dans une moindre mesure, les communautés locales sont tenus, selon les cas, d'élaborer un plan d'aménagement de la forêt avant de la soumettre à l'exploitation. (26)

Article 100 :

L'exploitation de toute portion de forêt domaniale doit être effectuée conformément aux prescriptions du plan d'aménagement s'y rapportant.

Elle est subordonnée à un inventaire préalable des ressources forestières réalisé dans les conditions prévues par les articles 65 à 70 de la présente loi.

L'exploitant est tenu de se soumettre aux dispositions des législations relatives à la protection de la nature, à la chasse et à la pêche.

Toute exploitation forestière est d'abord subordonnée à un inventaire et ensuite à l'élaboration d'un plan d'aménagement. Une fois approuvé par l'administration forestière compétente, conformément à la réglementation prise en application de l'article 74 du code forestier, le plan d'aménagement constitue l'instrument légal de l'exploitation et son titulaire est tenu de s'y

(26) Cfr. Commentaire relatif aux articles 71 à 76 ci-dessus

conformer ou, en cas de besoin, en soumettre toute modification à l'approbation de l'administration forestière.

Dans l'exploitation d'une forêt, l'exploitant doit tenir compte des dispositions législatives et réglementaires concernant la protection de la nature, la chasse et la pêche. Ces dernières sont régies respectivement par l'ordonnance- loi n° 82-002 du 28 mai 1982 et le décret du 21 avril 1937, tandis que plusieurs textes, tel que l'ordonnance-loi 69-041 du 22 août 1969, régissent la protection de la nature.

Dans la pratique les résultats de l'inventaire sont repris dans le plan d'aménagement, car la planification de l'exploitation qui forme la pièce maîtresse du plan d'aménagement n'est possible que moyennant les susdits résultats. Autrement dit, les deux opérations doivent être réalisées ensemble.

Notons que c'est de la combinaison des dispositions des articles 71, 99 et 100 ci-dessus avec celles de l'article 89 du présent code qu'est tirée la déduction selon laquelle toute exploitation forestière artisanale est frappée d'illégalité. En effet, les pratiquants de ce type d'exploitation ne se munissent d'aucun plan d'aménagement et ne concluent pas de cahier des charges dont l'une des clauses porte sur la satisfaction des besoins socio-économiques des populations riveraines des forêts exploitées. Cette situation préoccupe tant des observateurs avisés que le pouvoir public forestier, notamment en raison du fait que le code forestier ne prévoit aucune disposition explicite se rapportant spécifiquement à ce type d'exploitation.

C'est certainement pour garantir la légalité de l'exploitation forestière artisanale que ce pouvoir public procède à l'élaboration d'une réglementation spécifique dont l'ambition est de normaliser ce type d'exploitation conformément à la lettre et à l'esprit du code forestier. Il y est prévu notamment des concepts tels que la concession forestière artisanale, l'unité forestière artisanale, la caisse de développement socio-économique communautaire, etc. (27)

Article 101 :

Pour la production de bois, notamment le bois de feu et le charbon de bois, l'exploitant assure, conformément à l'article 107 ci-dessous, une exploitation

(27) Projet de décret relatif à l'exploitation artisanale des bois d'œuvre

durable de la forêt, sous peine de l'annulation de son autorisation par l'autorité compétente.

Cet article concerne des exploitants qui logiquement ne sont pas astreints à l'obligation de tenir un plan d'aménagement, en particulier ceux qui produisent les bois de feu et le charbon de bois ou qui récoltent des produits forestiers non ligneux. Ils sont tenus de respecter les conditions d'exploitation consignées dans leurs cahiers des charges ou mentionnées dans l'autorisation d'exploitation, lesquels se rapportent essentiellement à l'exploitation durable et au respect des dispositions sur la protection de la nature, à la chasse et à la pêche.

Il convient de comprendre qu'en vertu des articles 65 et 71 déjà commentés, d'une part, et des dispositions de l'article 101, d'autre part, seuls l'exploitant des bois de feu et le producteur des charbons de bois sont exonérés de l'obligation légale d'utiliser un plan d'aménagement. A eux il est prescrit de se conformer aux règles générales de gestion durable des forêts.

Article 102 :

Sous réserve de l'exercice des droits d'usage forestiers reconnus aux populations locales, l'exploitation de tout produit forestier est soumise à l'une des autorisations prescrites par l'articles 98 de la présente loi et donne lieu au paiement d'une taxe dont l'assiette et le taux sont fixés par arrêté conjoint des Ministres ayant les forêts et les finances dans leurs attributions.

Toute coupe de bois en dehors d'une concession forestière donne lieu au paiement d'une taxe d'abattage.

Par cet article, on conclut qu'en dehors de l'exploitation liée à l'exercice des droits d'usage forestiers, aucune exploitation forestière n'est possible en l'absence d'une autorisation laquelle est par ailleurs subordonnée au paiement d'une taxe.

La coupe de bois en dehors d'une concession forestière est soumise au paiement d'une taxe d'abattage. Précisons que ce dernier alinéa concerne les exploitants forestiers artisanaux, eux qui ont l'habitude d'opérer des coupes occasionnelles notamment en dehors des concessions forestières.

Article 103 :

Toute concessionnaire ou exploitant forestier a le droit d'accéder à une voie d'évacuation publique, par des routes, pistes, chemins de tirage ou voies ferrées, cours d'eau sans aucune entrave de la part de l'occupant ou du concessionnaire du fonds traversé.

Toutefois, lors de l'établissement du tracé du réseau d'évacuation, si l'occupant ou le concessionnaire du fonds traversé s'estime lésé, il saisit l'administration locale chargée des forêts en vue de trouver une solution à l'amiable.

Cet article régit une concession forestière ou une exploitation enclavée, c'est-à-dire qui n'a pas d'issue sur la voie publique ou, lorsque celle-ci existe, elle est insuffisante pour l'exploitation normale du fonds.

Le droit commun sur ce point dit que quiconque dont le fonds est enclavé est fondé de réclamer sur les fonds voisins un passage suffisant pour assurer la desserte complète de son fonds, à charge d'une indemnité proportionnée au dommage qu'il peut occasionner. Ainsi dès qu'une concession forestière ou une unité d'exploitation forestière est enclavée, la servitude de passage s'applique de plein droit.

Pour la réalisation matérielle du passage, le concessionnaire ou l'exploitant doit s'entendre avec le titulaire du fonds à traverser. S'ils ne s'entendent pas sur le tracé, c'est la justice qui tranche. Concernant ce tracé, la règle est que le passage doit régulièrement être pris du côté où le trajet est le plus court du fonds enclavé à la voie publique.

Dans le cadre du code forestier, si le titulaire du fonds à traverser s'estime lésé, par le tracé du réseau d'évacuation, il doit saisir l'administration locale des forêts pour trouver une solution amiable. Ce n'est qu'en cas de défaut d'une solution amiable au niveau de l'administration qu'il peut saisir une commission dont la composition est prévue à l'article 104. Si à ce niveau, l'une des parties au différend n'est pas satisfaite, elle peut saisir les cours et les tribunaux.

Article 104 :

A défaut d'une solution à l'amiable, le différend est soumis à une commission composée comme suit :

1. un représentant de l'autorité administrative locale ;
2. un représentant de l'administration locale chargée des forêts ;

3. un représentant des organisations ou des associations des exploitants forestiers ;
4. un représentant désigné par chacune des parties en conflit.

L'organisation et le fonctionnement de ladite commission sont fixés par arrêté du Ministre.

En tout état de cause, la partie non satisfaite de la décision de la commission peut porter le litige devant les juridictions de droit commun.

Il importe de noter, à propos de cette disposition, qu'outre le conflit lié à l'établissement du tracé d'une voie d'évacuation des produits forestiers, on remarque, sur le plan pratique, beaucoup d'autres différends en rapport avec la gestion et l'exploitation quotidiennes des fonds forestiers : conflits relatifs au tracé des limites desdits fonds, questions de voisinage des exploitations, contestations tenant à l'exécution des obligations relatives à la clause du cahier des charges sur la réalisation des infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales riveraines des fonds, etc.

C'est eu égard à cette réalité que l'arrêté ministériel l'arrêté n° 103/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les règles portant organisation et fonctionnement de la commission de règlement des différends forestiers dispose ce qui suit en ses articles 2, 3 et 4 :

« Article 2 : Par différend forestier, on entend tout conflit qui oppose deux concessionnaires forestiers ou un concessionnaire forestier et un concessionnaire ordinaire et qui porte notamment sur :

- a) Le tracé d'une limite commune de leurs concessions ;*
- b) L'exercice d'un droit lié à une servitude, en particulier le tracé du réseau d'évacuation des produits forestiers ;*
- c) Un préjudice subi par l'un d'entre eux du fait du voisinage et en raison d'une mauvaise exploitation par l'autre de sa propre concession, particulièrement en cas de défaut, d'insuffisance ou d'inadéquation des mesures environnementales recommandées ;*
- d) Un fait généralement quelconque lié au voisinage de leur exploitation respective.»*

« Article 3 : Constitue aussi un différend forestier, celui opposant un concessionnaire forestier ou une institution de gestion d'une forêt classée à une communauté locale et concernant notamment :

- a) Le tracé des limites de la concession forestière ou de la forêt classée par rapport au terroir de la communauté locale ;*

- b) *Les modalités d'exercice par la communauté de ses droits d'usage forestiers au sein de la concession forestière ou de la forêt classée ;*
- c) *L'inexécution ou l'exécution non conforme de la clause du cahier des charges relative à la réalisation des infrastructures socio-économiques ;*
- d) *Le prélèvement par une tierce personne des arbres exploitables situés dans l'environnement immédiat d'un village ou dans un champ, notamment sans paiement ou un paiement jugé insuffisant;*
- e) *L'exercice d'un droit lié à une servitude, en particulier celui lié au tracé du réseau d'évacuation des produits forestiers ou à l'aménagement de la forêt classée ;*
- f) *Un préjudice subi par la communauté locale du fait d'une mauvaise exploitation de la concession ou d'un mauvais aménagement de la forêt, particulièrement en cas de défaut, d'insuffisance ou de l'inadéquation des mesures environnementales recommandées ;*
- g) *Un fait généralement quelconque ayant un lien avec les relations de voisinage. »*

« Article 4 : Le présent arrêté s'applique également au conflit entre deux communautés locales relativement :

- a) *au tracé des limites entre leur forêt respective ;*
- b) *à l'exercice par l'une des communautés d'un droit lié à une servitude ;*
- c) *à un préjudice subi par l'une d'entre elles à cause d'une mauvaise gestion de la forêt, particulièrement en cas de défaut des précautions d'ordre environnemental ;*
- d) *à un fait généralement quelconque ayant un lien avec les relations de voisinage.*

Il concerne aussi tout conflit entre une communauté locale et un exploitant forestier artisanal et relatif à l'interprétation ou à une mauvaise exécution d'un contrat d'exploitation du bois d'œuvre dans une forêt de communauté locale. »

Article 105 :

Les concessionnaires et exploitants forestiers sont tenus de donner toutes facilités d'accès à leur concession ou exploitation aux agents de l'administration chargée des forêts et aux membres du conseil consultatif provincial des forêts lorsqu'ils sont en mission de service.

Il a été dit à l'article 31, alinéa 3, du code forestier que dans l'exercice de leurs fonctions, les membres des conseils consultatifs provinciaux des forêts peuvent accéder librement à toutes les concessions forestières.

Par ailleurs, en vertu de l'article 127 ci-dessous, les inspecteurs et les fonctionnaires assermentés sont chargés de rechercher et de constater les infractions forestières. C'est au regard de ces missions de service que les concessionnaires et exploitants forestiers sont tenus de donner accès à leur concession ou leur exploitation aux membres du conseil consultatif provincial des forêts et aux inspecteurs forestiers et fonctionnaires assermentés de l'administration forestière.

On trouve une telle disposition dans l'ordonnance n° 58/ 5 du 9 avril 1915 relative aux mesures de conservation et de préservation des essences forestières et arbustives :

« Les fonctionnaires visés à l'article 4 ont, en tout temps, accès dans les plantations, jardins, etc. pour vérifier la bonne exécution de la présente ordonnance. C'est dans le même sens qu'il faut prendre l'article 5 de l'ordonnance n° 33/Agri du 25 mars 1927 sur la lutte contre les insectes.

Enfin, il importe de souligner que l'expression « concessionnaires et exploitants forestiers » désigne aussi « mutatis mutandis » les communautés locales qui tiennent une forêt de communauté locale.

Article 106 :

Sans préjudice de l'exercice de tous les droits reconnus par la loi aux communautés locales, le concessionnaire ou l'exploitant forestier a l'exclusivité d'utilisation du réseau d'évacuation qu'il a établi.

Aucune entrave ne peut être portée par quiconque à l'utilisation de ces voies ni à celles du réseau d'évacuation public.

Les concessionnaires et les exploitants forestiers laissent continuer le libre usage des sentiers et pistes traversant leur concession ou exploitation.

Cette disposition est la suite logique des articles 103 et 104 dans la mesure où elle permet de prévenir tout abus de la part du concessionnaire forestier dans l'exercice du droit d'accès aux voies publiques pour évacuer ses produits.

La voirie terrestre est accessible à tous. La faculté de circuler sans entrave est à la fois une nécessité vitale pour l'homme et un attribut primordial de

la liberté publique. Si le concessionnaire ou l'exploitant forestier a l'exclusivité d'utiliser le chemin aménagé par lui et peut utiliser le réseau d'évacuation public sans entrave, il doit de sa part laisser l'usage libre des pistes et sentiers traversant sa concession ou son exploitation à la population riveraine de sa forêt.

Article 107 :

Toute exploitation des produits forestiers doit être effectuée dans le respect des clauses du cahier des charges annexé au contrat ou des dispositions mentionnées dans le permis.

Si le concessionnaire forestier est tenu de respecter les clauses contenues dans le cahier des charges pour l'exploitation des produits forestiers, les titulaires de permis de coupe artisanal, de coupe de bois de feu et de carbonisation, de récolte doivent respecter les prescrits mentionnés dans lesdits permis.

Article 108 :

Les produits forestiers bruts sont soumis aux règles de normalisation et de classification définies par arrêté interministériel pris par les Ministres ayant l'industrie et les forêts dans leurs attributions.

Pour fins d'identification ou de mise sur le marché des bois ou arbres destinés à être exploités, déjà exploités ou en circulation, tout exploitant concerné doit utiliser un marteau à empreinte indélébile et personnelle dont le modèle est déposé, accepté et enregistré à l'administration forestière.

La forme, la nature du marteau et les modalités de son utilisation sont fixés par arrêté du Ministre.

Cet article concerne successivement la normalisation des produits forestiers et l'identification des bois ou arbres abattus.

Pour la normalisation des produits divers en République Démocratique du Congo, il existe au ministère de l'industrie un comité national de normalisation, créé par l'ordonnance n° 75-271 du 2 août 1975. Les règles de normalisation sont toujours fixées par un arrêté interministériel pris par le ministre ayant en charge l'industrie et le ministre du secteur. A titre d'exemple, pendant la période coloniale, l'ordonnance n° 41-131 du 14 avril 1948 a fixé les normes pour les bois à exporter : bois en grumes avec ou sans aubier, bois sciés, etc.

Pour l'identification du bois, les articles 48 et 49 de l'arrêté ministériel n° 035/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière disposent respectivement :

« - Tout arbre abattu, toute bille après tronçonnage reçoivent un marquage. Sur les grumes et les billes doivent figurer : 1) le numéro de l'arbre ; 2) le numéro de la grume ou de la bille dans l'arbre ; 3) le sigle ou le marteau de l'exploitant ; 4) le numéro du permis de coupe ; 5) l'identification du chantier d'origine. »

« - Le même numéro d'ordre est inscrit, en même temps que le sigle de l'exploitant, sur la section de chacune des grumes provenant d'un même arbre, en l'affectant d'une lettre, la grume du pied portant toujours la lettre A. »

« - Le marteau doit être conforme au modèle déposé et enregistré à l'administration provinciale chargée des forêts et au greffe du tribunal de grande instance du lieu de l'exploitation. La marque est maintenue lisible jusqu'à l'expiration du vidange des produits. » Ces deux articles sont la reproduction des articles 14 et 15 de l'ordonnance n° 52-371 du 28 octobre 1950.

Quant au marteau de l'exploitant forestier prévue par cet article, l'arrêté ministériel n° 016/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/012 du 26 mars 2012 qui s'y rapporte dispose notamment ce qui suit :

- 1. Le marteau de l'exploitant forestier est constitué de deux pièces principales à savoir : (i) un manche cylindré en bois dur ou en acier trempé et long de 50 cm avec une base de 3 cm de rayon et (ii) une tête, également en acier dur trempé, ayant la forme d'un cylindre avec une base d'un rayon de 3,50 cm (articles 3 à 5).*
- 2. L'empreinte du marteau porte le sigle ou la marque de l'exploitant utilisateur (article 6).*
- 3. Avant l'utilisation du marteau l'empreinte en est déposée respectivement au greffe du tribunal de grande instance du ressort du siège d'exploitation et auprès de l'administration provinciale des forêts du même ressort (articles 7 à 8).*
- 4. Le marteau est utilisé principalement pour (i) identifier pendant les opérations d'inventaire forestier les arbres destinés à l'abattage, (ii) marquer tout arbre abattu, toute bille et toute grume, conformément aux dispositions de l'arrêté n° 035/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière (article 9).*

Article 109 :

L'Etat encourage la promotion de l'industrie de transformation locale en vue de garantir la valeur ajoutée du bois et d'autres produits forestiers.

Seuls les détenteurs des unités de transformation opérationnelles et les exploitants nationaux dûment autorisés peuvent, pour une période de 10 ans au maximum à compter de la date du démarrage de l'exploitation, exporter des bois sous forme de grumes, moyennant un quota ne dépassant pas 30% de leur production totale annuelle.

Dans les conditions fixées par arrêté du Ministre, les quotas d'exploitation sont définis et accordés en tenant compte de l'importance du volume de bois transformé dans le pays.

Les produits forestiers sont commercialisés, importés ou exportés conformément à la législation en vigueur.

La promotion de l'industrie de transformation locale des bois peut s'opérer grâce à certaines facilités et à l'exemption des impôts et taxes, à l'exclusion des taxes et redevances explicitement prévues par le code forestier et dont les exploitants ne peuvent être exonérés, conformément à l'article 120 ci-dessous.

Pour bénéficier d'un quota d'exportation des bois sous forme de grumes il faut :

- 1° être un exploitant forestier et détenir une unité opérationnelle de transformation;*
- 2° être un exploitant forestier de nationalité congolaise et dûment autorisé.*

L'alinéa 2 de l'article suppose que l'autorité compétente est appelée à fixer les conditions et formalités devant être remplies par l'exploitant forestier congolais pour pouvoir bénéficier du quota d'exportation des bois sous forme de grumes.

Le plafond de la hauteur du quota (30%) est fixé par rapport à la production totale annuelle de l'exploitant intéressé, même si en définitive on doit tenir compte des quotas déterminés par arrêté du ministre en charge des forêts au regard de la hauteur du volume de bois transformé sur le plan national.

Selon la législation en vigueur, les conditions relatives à l'exportation des produits forestiers sont fixées par un arrêté conjoint des ministres ayant en charge respectivement les forêts et le commerce extérieur.

Article 110 :

L'administration chargée des forêts peut, sous réserve de réparation des dommages subis par le concessionnaire ou l'exploitant forestier, soustraire d'une zone concédée ou exploitée les arbres ou les superficies nécessaires à l'exécution de travaux d'intérêt général ou d'utilité publique.

Dans ce cas, le concessionnaire ou l'exploitant forestier a droit à une indemnisation comme en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'exploitant a acquis sa concession forestière moyennant un prix, lequel est ordinairement calculé au regard de la valeur des bois se trouvant dans la concession. De plus l'exploitant doit avoir planifiée ses activités en fonction des exigences de l'exploitation, de la possibilité de sa concession et des facteurs du marché. Cette soustraction des arbres ou des superficies lui cause des préjudices certains. C'est pourquoi l'administration forestière est tenue, dans ce cas, de réparer les dommages causés au concessionnaire en lui versant une indemnité compensatoire dont la hauteur est fixée à l'amiable. A défaut de ce règlement amiable, le concessionnaire a le droit d'en référer aux cours et tribunaux compétents pour obtenir une réparation équitable.

C'est précisément dans ce sens que vont les articles 11 à 14 de l'arrêté ministériel n° 034/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/08 du 22 août 2008 portant réglementation de la récolte de certains produits forestiers, lesquels disposent respectivement et notamment:

- a) Cette mise en réserve est entérinée par un arrêté du gouverneur de province pris sur proposition de l'administration provinciale des forêts.*
- b) Le concessionnaire forestier concerné a droit à une indemnité compensatoire équitable dont la hauteur est réglée à l'amiable sur base des prix plancher pratiqués sur le marché des bois. Si, malgré le règlement à l'amiable, le différend demeure, le concessionnaire a la faculté d'en référer au tribunal administratif compétent.*
- c) La mise en réserve des espèces forestières ainsi opérée est mentionnée dans le plan d'aménagement de la concession forestière, notamment lors de la révision de celui-ci.*

CHAPITRE III : DE L'EXPLOITATION DES FORETS DES COMMUNAUTES LOCALES.

Il est certain qu'à l'entrée en vigueur de cette loi et pour longtemps encore, la communauté locale concessionnaire des forêts, n'aura pas encore l'expertise et la capacité financière suffisante pour assurer elle-même l'exploitation. Voilà pourquoi la loi lui offre la latitude de recourir à d'exploitants artisanaux privés, à l'administration forestière locale ou à un tiers. Dans tous les cas, l'administration forestière locale sera tenue responsable de la supervision et du contrôle cette exploitation.

Article 111 :

L'exploitation des forêts des communautés locales se fait sous la supervision et le contrôle technique de l'administration locale des forêts.

De la même manière que le concessionnaire forestier est tenu d'exploiter sa forêt suivant des règles impératives, la communauté locale voit l'exploitation de sa forêt soumise à la supervision et au contrôle technique exercés par l'administration forestière.

Le code vient donc rompre avec le passé où la communauté locale gérait ses terres forestières selon ses coutumes et pratiques traditionnelles, avec toutes les conséquences désastreuses pour les écosystèmes forestiers. Désormais, l'administration forestière se voit dotées des prérogatives pour veiller à l'application des principes et règles de gestion durable sur les forêts des communautés locales, comme cela a été le sous le décret du 11 avril 1949.

Mais, comme nous l'avons vu plus haut, les communautés locales ne peuvent, en vertu de l'article 71 du code forestier, exploiter leurs forêts que sur la base d'un plan d'aménagement qui, à ce niveau, est qualifié de plan simple de gestion. C'est dire que même la supervision par l'administration devra se référer, à la fois, aux dispositions réglementaires en vigueur en matière de gestion mais aussi au plan simple de gestion établi par la communauté locale.

En outre, à ce propos, il y a lieu de dire que cette réglementation s'est quelque peu inspirée de règles en vigueur sous l'emprise de l'ancien régime forestier. En effet, les articles 17, alinéa 1^{er}, et 36 du décret du 11 avril 1949 disposent ce qui suit :

« - Dans les forêts classées et dans les forêts indigènes, l'exploitation ne peut avoir lieu qu'en régie ou à la suite d'achat de coupes en adjudication publique. Toutefois des dérogations peuvent être admises par le gouverneur général sous réserve des droits acquis.... »

« - Dans leurs domaines, le Comité spécial du Katanga et le Comité national du Kivu sont délégués pour la gestion des forêts indigènes en conformité avec les dispositions de l'article 17 alinéa 1 du présent décret. »

« Les gouverneurs de province décident, après avoir pris l'avis des comités, de la mise en adjudication publique ou de l'exploitation en régie des forêts indigènes. »

Article 112 :

Outre les droits d'usage, les communautés locales ont le droit d'exploitation leur forêt.

Cette exploitation peut être faite soit par elles-mêmes, soit par l'intermédiaire d'exploitants privés artisanaux, en vertu d'un accord écrit.

Les exploitants privés artisanaux ne peuvent opérer dans les forêts des communautés locales que moyennant la détention d'un agrément délivré par le Gouverneur de province, sur proposition de l'administration forestière locale.

L'article 22 donne la faculté à une communauté locale d'obtenir de l'Etat une partie ou la totalité de la forêt régulièrement possédée en vertu de la coutume. Comme concession forestière, elle est régie par les dispositions du code forestier et de ses mesures d'exécution.

Comme pour la concession forestière appartenant au tiers, la communauté locale y exerce tous les droits d'usage traditionnels dans la mesure de ce qui est compatible avec l'exploitation forestière.

La communauté locale peut exploiter elle-même sa forêt ou par l'intermédiaire d'un exploitant privé artisanal, en vertu d'un accord écrit. Par cette formulation, le législateur exclut de ce commerce l'exploitant industriel.

Pour opérer dans la forêt de communauté locale l'exploitant artisanal doit avoir obtenu du gouverneur de province un agrément, et ce, sur proposition de l'administration forestière locale. Le troisième alinéa de cet article a poussé le rédacteur de l'arrêté n° 035/CAB/MIN/ECN-EF/2006 du 05 octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière à prévoir les forêts des

communautés locales comme étant les seuls espaces forestiers dont l'accès est ouvert aux artisans des bois d'œuvre. Ce qui, à notre avis, est une erreur d'interprétation de cette disposition. En effet, celle-ci ne fait qu'une simple allusion à l'une des conditions, même la principale et préalable formalité, à remplir par les exploitants forestiers, lorsqu'ils sont appelés à opérer dans les forêts des communautés locales.

Article 113 :

Pour les besoins d'exploitation de leurs forêts, les communautés locales peuvent demander le concours de l'administration forestière et obtenir une assistance de sa part.

Les produits de l'exploitation reviennent à la communauté locale après déduction des frais dus à l'administration forestière pour ses prestations.

L'exploitation des forêts des communautés locales peut être confiée à des tiers en vertu d'un contrat d'exploitation. Ce contrat doit être subordonné à l'approbation de l'administration forestière locale.

A l'article précédent, il est dit que la communauté locale peut exploiter elle-même sa forêt, mais ce dernier article permet à la communauté locale de demander le concours de l'administration forestière pour cette exploitation.

Les produits de l'exploitation appartiennent à la communauté locale toute entière, après la déduction des frais engagés par l'administration forestière pour ses prestations. Ce 2^{ème} alinéa, quant au fond, est semblable à l'article 32 du décret du 11 avril 1949, selon lequel : « Les revenus de l'exploitation des forêts indigènes seront versées aux propriétaires de la forêt ou, à défaut de pouvoir les déterminer, à la caisse administrative de la circonscription indigène dans le ressort de laquelle se trouve la forêt, sous déduction d'une quote-part fixée par ordonnance du gouverneur général, laquelle sera attribuée au Trésor, au Comité spécial du Katanga ou au Comité National du Kivu en contrepartie des dépenses occasionnées par la gérance des dites forêts. »

Le troisième alinéa permet à la communauté locale de conclure avec un tiers un contrat d'exploitation forestière. Mais on peut se poser la question de savoir qui peut être ce tiers. Pour les rédacteurs du code forestier, il s'agit des exploitants privés artisans, car ouvrir les forêts des communautés locales à des exploitants industrielles risqueraient non seulement de

compromettre la philosophie de gestion desdites forêts mais aussi d'y provoquer l'épuisement prématuré des bois exploitables.

Tel semble être l'entendement du code forestier gabonais qui, par son article 158, prévoit la possibilité de l'exploitation des forêts communautaires par une ou plusieurs sociétés de transformation locale.

Pour sécuriser les droits de la communauté locale, à cause notamment de son manque d'expérience, le contrat conclu entre elle et le tiers doit être approuvé par l'administration forestière pour produire ses effets.

CHAPITRE IV : DE LA DECHEANCE DES DROITS DE L'EXPLOITANT FORESTIER

Article 114 :

Les exploitants forestiers sont tenus de respecter les délais d'exploitation prescrits par les dispositions de la présente loi et ses mesures d'exécution.

Par cette disposition, le législateur proscrit dans le chef du nouveau concessionnaire toute velléité à l'immobilisation de la ressource ou encore à toute tentative de spéculation, car si l'Etat a mis des forêts sur le marché, c'est pour en retirer des revenus dans un délai raisonnable.

Article 115 :

Le concessionnaire est tenu de s'installer et d'exploiter la forêt dans les dix-huit mois qui suivent la signature du contrat de concession.

Si à l'expiration de ce délai l'installation et l'exploitation ne sont pas réalisées, l'administration chargée des forêts met le concessionnaire en demeure d'entreprendre l'exploitation de sa concession dans un délai de douze mois.

Passé ce délai, il est déchu d'office de ses droits.

La déchéance est constatée, selon le cas, par arrêté du Ministre ou du Gouverneur de province, notifié à l'intéressé et publié au journal Officiel.

La déchéance est la perte d'un droit soit à titre de sanction soit en raison du non respect de ses conditions d'exercice.

Cette disposition est semblable à celle de l'article 94 de la loi foncière s'exprimant en ces termes : « ...le titulaire du droit d'option à la concession perpétuelle est tenue d'occuper effectivement le terrain loué dans les six mois et d'en commencer la mise en valeur dans les dix-huit mois à dater de la conclusion du contrat de location.... Au cas où le locataire n'occupe pas le terrain et n'en commence pas la mise en valeur dans les délais prévus à l'alinéa 1^{er} du présent article, la résiliation du contrat s'opérera de droit si, trois mois après mise en demeure, il ne s'exécute pas ou ne fournit pas de motif suffisant justifiant le retard.... »

Les délais prévus par cet article sont raisonnables, si l'on sait que le concessionnaire a acquis la forêt par voie d'adjudication, c'est-à-dire que, dans l'appel d'offre, il a rempli les conditions techniques et financières pour exploiter la forêt convoitée. Ces délais sont d'ordre public et de péremption

et s'imposent en conséquence tant à l'administration qu'au concessionnaire. Il revient aux inspecteurs et fonctionnaires forestiers assermentés de constater les faits mentionnés dans l'article et de les porter à la connaissance de l'administration afin de prendre les dispositions qui s'imposent. Si le concessionnaire ne se met pas en ordre après la mise en demeure, la déchéance est automatique.

Il a été dit, à l'alinéa 1^{er} de l'article 92, que le contrat de concession forestière est signé, pour le compte de l'Etat, par le ministre. S'il est donc normal que cette déchéance soit, le cas échéant, prononcée par le ministre, en vertu du principe de parallélisme de forme, il n'en est pas de même du gouverneur de province, qui ne peut le faire que moyennant une délégation de pouvoir lui faite préalablement par le ministre concerné.

Article 116 :

Sauf cas de force majeure prouvée, l'arrêt de l'exploitation par le concessionnaire pendant deux années consécutives entraîne la reprise par l'Etat de la forêt concédée.

L'autorité concédante est également tenue de prononcer la déchéance des droits de l'exploitant forestier, lorsque celui-ci arrête son exploitation sans motif valable. Seuls les motifs liés au cas de force majeure sont acceptables, cas de force majeure que l'exploitant est tenu de prouver.

Article 117 :

La déchéance des droits du concessionnaire entraîne la saisie à titre conservatoire des installations et du matériel immobilisé.

Sur la valeur de ces biens l'Etat prélève, par privilège, ce qui lui est dû à quelque titre que ce soit, y compris les frais de conservation engagés jusqu'à la réalisation des biens.

On appelle « saisies », des procédures par lesquelles un créancier tend à faire placer sous la main de justice un ou plusieurs meubles ou immeubles appartenant à son débiteur pour assurer la conservation du droit de gage général qu'il possède sur le patrimoine de ce dernier.

Il existe plusieurs sortes de saisie. La saisie conservatoire générale est une mesure judiciaire de protection accordée à tout créancier qui craint que son

débiteur ne fasse disparaître les biens qu'elle frappe sous la main de justice afin d'éviter que le débiteur puisse s'en dessaisir ou en diminuer la valeur.

Dès que le concessionnaire est déchu de ses droits, l'administration forestière fait opérer la saisie conservatoire pour se prémunir contre l'insolvabilité éventuelle du concessionnaire. Il faut se rappeler que tout concessionnaire a l'obligation de déposer un cautionnement auprès d'une institution financière ou de fournir caution. Si le montant du cautionnement est inférieur à ce que le concessionnaire doit au Trésor, les biens saisis sont vendus aux enchères et sur la valeur de ces biens, l'Etat prélève, par privilège, ce qui lui est dû et le reste, s'il y en a, est restitué au concessionnaire déchu.

Article 118 :

En cas de cessation de paiement ou d'insolvabilité du concessionnaire, il est fait application du droit commun.

L'état de cessation de paiement constitue de plein droit une cause de déchéance et entraîne la résiliation du contrat de concession forestière.

Les expressions « cessation de paiement » et « insolvabilité du concessionnaire » renvoient à deux institutions : la faillite et la déconfiture.

La faillite est l'état du commerçant qui ne remplit pas ses obligations, qui ne paye pas ses dettes ou a cessé ses paiements et dont le crédit est ébranlé. (28) Elle est déclarée par un jugement qui est le premier acte de procédure d'exécution permettant aux créanciers chirographaires de liquider l'actif de leur débiteur pour être payés sur cet actif, après déduction des créances privilégiées, au prorata de leurs créances respectives. La faillite est régie par le décret du 27 juillet 1934.

La déconfiture est l'état d'insolvabilité notoire du débiteur. Elle n'a pas à être déclarée par un jugement. Elle est un état de fait que le juge constate et dont il tire certaines conséquences : la déchéance du terme peut être demandée par un créancier contre le débiteur en déconfiture ; la procédure de distribution par contribution s'ouvre entre les créanciers poursuivants à raison de l'insuffisance des éléments d'actif.

(28) LUKOMBE NGENDA : Droit commercial congolais, page 21 / Publications des facultés de Droit des Universités du Congo, août 2011

Ainsi la faillite ou la déconfiture constitue une des causes de la déchéance de l'exploitant forestier et donne lieu à la résiliation du contrat de concession forestière.

Article 119 :

Les concessions de conservation et de bioprospection ne sont pas concernées par les dispositions des articles 115 à 118 de la présente loi.

Etant donné la spécificité des concessions de conservation et de bioprospection, il paraît normal que le législateur ne leur applique pas les dispositions de articles 115 et 118. Ces concessions ne sont pas, en effet, destinées à l'exploitation au sens strict du code forestier.

---000---

TITRE VIII : DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE

Article 120 :

Aucun exploitant forestier, aucun exportateur ni transformateur des produits forestiers ne peut, quel que soit le régime fiscal auquel il est soumis, être exonéré du paiement des droits, taxes et redevances prévues par la présente loi ou ses mesures d'exécution.

A priori on est tenté de penser que cet article est en contradiction avec la loi n°004/2002 du 21 février 2002 portant code des investissements dont l'article 16 dispose : « Les entreprises agréées sont exonérées de la contribution sur la superficie des concessions foncières et des propriétés bâties prévue au titre II de l'ordonnance-loi 69-006 du 10 février 1969, telle que modifiée et complétée à ce jour, pour les superficies liées uniquement au projet d'investissement agréé. »

L'article 120 n'est pas en contradiction avec l'article 16 précité pour les raisons suivantes :

- i. D'abord, il s'agit non pas d'une concession foncière, mais d'une concession forestière et les deux sont réglées par des lois différentes.*
- ii. Ensuite, quelle que soit l'interprétation qu'on veut en faire, le code forestier étant postérieur au code des investissements, le législateur d'une manière expresse n'exonère pas le concessionnaire forestier des taxes et redevances prévues par la loi.*
- iii. Enfin, Il convient de comprendre que les taxes et redevances forestières sont dues en contrepartie de l'exploitation des forêts mises à disposition. En conséquence, exonérer un exploitant forestier du paiement desdites taxes et redevances revient pratiquement à l'autoriser à prélever gratuitement la matière ligneuse et donc à priver l'Etat et les communautés locales concernées de leurs revenus forestiers légitimes.*

Article 121 :

Les taux des taxes et des redevances prévues par la présente loi sont fixés par arrêté conjoint des Ministres ayant respectivement les forêts et les finances dans leurs attributions suivant les modalités ci-après :

1. redevance de superficie concédée : le taux-plancher fixé par l'administration est augmenté de l'offre supplémentaire proposée par le concessionnaire au moment de l'adjudication ;

2. taxe d'abattage : le taux varie selon les classes des essences forestières et les zones de prélèvement ;
3. taxes à l'exportation : les taux de taxes à l'exportation des produits bruts sont supérieurs à ceux des taxes à l'exportation des produits transformés ;
4. taxes de déboisement : le taux correspond au coût du reboisement l'hectare ;
5. taxe de reboisement : le taux correspond à 10% du coût de reboisement à l'hectare.

Cet article ne fait que reprendre une disposition déjà consacrée par plusieurs textes de lois ayant précédé le code forestier, disposition qui exige un règlement conjoint du ministre des finances, principal gestionnaire des actes générateurs des recettes publiques et de celui qui a dans ses attributions la gestion du secteur, pour fixer les taux des taxes redevances concernées.

L'article 121 tient cependant sa spécificité du fait qu'il prévoit les principales modalités de fixation des taxes et redevances forestières. Ainsi il y a lieu de retenir que :

- *le taux de la redevance de superficie forestières concédée, tel que fixé par l'arrêté des ministres précités constitue un prix-plancher que l'administration forestière peut augmenter au gré des prix offerts par des soumissionnaires lors de l'attribution des concessions par adjudication publique ;*
- *en application de l'alinéa dernier de l'article 102 ci-dessus, tout abattage d'un arbre en dehors d'une concession donne lieu à une taxe d'abattage dont le taux varie non seulement selon les classes des essences forestières prélevées mais aussi les zones de prélèvement. Exemple : la taxe d'abattage d'une tige de « wenge » est supérieure à celle d'une tige « d'afromosia », même si les deux arbres sont prélevés dans la forêt du Mayombe. Une tige de « wenge » abattue dans le Bas-Congo sera taxée plus cher que si elle est abattue dans la province de l'Equateur.*
- *pour favoriser et promouvoir l'industrie de transformation locale, d'une part, et décourager l'exportation des bois en grumes, d'autre part, l'Etat se doit de taxer plus cher l'exportation des produits forestiers bruts que celle des produits transformés qui ont de la valeur ajoutée ;*

- *l'opération de déboisement ayant pour conséquence de détruire la forêt, son auteur est tenu d'acquitter une somme d'argent pouvant couvrir le coût total de la remise du couvert forestier détruit;*
- *tout exploitant est tenu d'acquitter une taxe de reboisement dont le taux est de 10% du coût des travaux de reboisement à l'hectare.*

Enfin, un bon nombre d'opérateurs forestiers pensent qu'il n'existe pas d'autres taxes et redevances forestières en dehors de celles qui sont prévues par cet article. Mais il y a une taxe qui doit être déduite des dispositions de l'article 98 du même code qui prévoit que les autorisations d'exploitation ne peuvent être accordées qu'à titre onéreux, c'est-à-dire moyennant paiement d'une taxe.

Article 122 :

Les produits des taxes et des redevances forestières sont versés au compte du Trésor Public et répartis comme suit :

1. redevance de superficie concédée : 40% aux Entités administratives décentralisées de provenance des bois ou des produits forestiers et 60% au Trésor Public ;
2. taxe d'abattage : 50% au Fonds forestier national et 50% au Trésor Public ;
3. taxes à l'exportation : 100% au Trésor Public ;
4. taxes de déboisement : 50% au Trésor Public et au Fonds forestier national ;
5. taxes de reboisement : 100% au Fonds forestier national.

Les fonds résultant de la répartition dont il est question au point 1° du présent article, en faveur des entités administratives décentralisées, sont affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire.

Ils reviennent de droit, à raison de 25%, à la province et de 15% à l'entité décentralisée concernée.

Ils sont versés dans un compte respectif de l'administration de la province et de la ville ou du territoire dans le ressort duquel s'opère l'exploitation.

Par cet article, le code forestier répartit à l'avance les produits de recettes réalisées sur le recouvrement des taxes et redevances forestières entre le Trésor public, le Fonds forestier national et les entités administratives décentralisées d'où proviennent les produits forestiers.

En même temps il fixe la rétrocession des produits de la redevance de superficie concédée à concurrence de 40%, soit 25% pour la province et 15% pour l'entité concernée. Toutefois, au regard de l'article 175, alinéa 2, de la Constitution du 18 février 2006, actuellement en vigueur, on doit parler plutôt de la rétention à la source des taxes et redevances forestières, du moins en ce qui concerne celles qui sont génératrices des recettes à caractère national.

A ce propos, la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques dispose en son article 219 que les recettes à caractère national sont constituées de deux catégories suivantes :

- 1. Catégorie A : les recettes administratives, judiciaire et domaniales collectées en province et celles résultant des impôts et perçues à leur lieu de réalisation ;*
- 2. Catégorie B : les recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participations collectées au niveau du pouvoir central et celles des douanes et accises.*

Concernant le reboisement et la régénération naturelle, voici ce qu'en disait l'article 30 du décret du 11 avril 1949 sur le régime forestier au Congo belge :

« Quel que soit le titre couvrant l'exploitation forestière, le titulaire de celui-ci sera tenu de payer, indépendamment des redevances proportionnelles, une taxe de reboisement. Cette taxe, dont le montant sera fixé par ordonnance du gouverneur général, ne sera pas inférieure à 20 % des redevances forestières ».

« Cette taxe de reboisement sera appliquée également aux bois achetés en vertu de la licence d'achat de bois prévue à l'article 28. Pour les bois coupés, ramassés ou achetés par les titulaires d'un permis pour bateau, ou coupés par les concessionnaires de mines et les titulaires de permis de traitement, cette taxe pourra être déterminée en fonction de la taxe forfaitaire payée par les redevables. »

« Les sommes perçues par les Comités par application de la taxe de reboisement seront acquises aux Comités, à charge de les affecter intégralement à un programme de reboisement arrêté par la colonie et sous le contrôle du service des eaux et forêts ».

Article 123 :

Les taxes et redevances forestières ainsi que les intérêts de retard sont recouverts conformément aux dispositions de la législation fiscale.

Article 124 :

Le recouvrement des taxes et redevances est garanti par les privilèges et hypothèques prévus par les législations fiscale et foncière.

Article 125 :

Les réclamations sur les taxes et redevance forestières sont recevables jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle du versement de la taxe, de la redevance ou de la notification de mise en recouvrement, s'il a été procédé à cette notification.

Elles sont soumises à la procédure relative aux impôts directs.

Pour la compréhension et l'application des ces articles 123, 124 et 125 ci-dessus, il faut se référer aux articles 60, 66 et 77 de l'ordonnance-loi n° 69-006 du 10 février 1969 relative à l'impôt réel, y compris le chapitre 5, qui traite des réclamations et des recours.

De même, il faut lire la loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, particulièrement les dispositions ci-après, à savoir :

- i. L'article 249-2°, selon lequel, les sommes dues au titre de taxes et/ou de redevances forestières sont, en tant que créances privilégiées du Trésor public, recouvrées en second lieu c.-a.-d. immédiatement après celles dues pour le paiement des d'impositions directes et personnelles de l'année en cours et de l'année antérieure ;*
- ii. L'article 253 dont la combinaison avec les dispositions des articles 123, 124 et 125 ci-dessus conduisent à la conclusion selon laquelle les sommes dues à l'Etat en paiement des taxes et/ou des redevances forestières sont frappées d'hypothèques légales au profit du Trésor public.*

Enfin, en considération de ce qui précède et de ce qui est dit dans l'exposé des motifs de la loi, on abouti à la confirmation de la volonté du législateur congolais d'instituer une nouvelle politique de taxation forestière dénommée « fiscalité forestière », une politique visant notamment l'accroissement et la sécurisation des recettes forestières au profit de l'Etat.

---000---

TITRE IX : DES DISPOSITION PENALES

CHAPITRE I^{er} : DE LA PROCEDURE

Article 126 :

L'action publique en matière d'infraction forestière se prescrit :

1. après un an révolu, si l'infraction n'est punie que d'une amende ou si le maximum de la peine applicable ne dépasse pas une année ;
2. après trois ans révolus, si le maximum de la peine applicable ne dépasse pas cinq années.

Cet article est conforme à la disposition de l'article 4 du code pénal, c'est-à-dire du décret du 30 juin 1940, qui dispose que l'action publique résultant d'une infraction sera prescrite :

- *après un an révolu, si l'infraction n'est punie que d'une peine d'amende ou si le maximum de la servitude pénale applicable ne dépasse pas un an ;*
- *après trois ans révolus, si le maximum applicable ne dépasse pas cinq ans.*

Il ressort de l'analyse des dispositions pénales du code forestier que, concernant les sanctions d'infractions prévues, le maximum des peines est de cinq ans. Autrement dit, la prescription est d'un an et de cinq ans. Il convient de noter que le délai de prescription court à partir du jour où l'infraction a été commise.

Article 127 :

Sans préjudice des prérogatives des officiers du ministère public, les infractions forestières sont recherchées et constatées par les inspecteurs forestiers, les fonctionnaires assermentés et les autres officiers de police judiciaire dans leur ressort territorial.

En matière d'infractions forestières, les agents non assermentés de l'administration chargée des forêts ne peuvent établir que des rapports.

Article 128

Avant d'exercer les fonctions d'officier de police judiciaire, les inspecteurs forestiers, les fonctionnaires et agents de l'administration prêtent serment devant le Procureur de la République du ressort dans les termes suivants : « *Je jure fidélité à la Nation Congolaise, obéissance à la Constitution et aux lois de la République, de remplir fidèlement les fonctions qui me sont confiées et d'en rendre loyalement compte à l'officier du ministère public* ».

Article 129 :

Les inspecteurs forestiers, fonctionnaires, agents assermentés et officiers de police judiciaire peuvent procéder à la saisie et à la mise sous séquestre des instruments, véhicules et objets ayant servi à commettre une infraction forestière ou qui en sont le produit.

Ils ne peuvent procéder à des visites et perquisitions dans les maisons d'habitation, dans les bâtiments, dans les cours adjacents et dans les enclos que sur autorisation d'un officier du ministère public.

En cas de refus, l'agent concerné en fait mention dans son procès-verbal.

Article 130 :

Les frais de séquestre et de vente sont taxés et prélevés sur le produit de la vente. Le surplus est déposé auprès de l'administration locale chargée des forêts.

En vertu de ces quatre articles, on conclut que sont compétents pour rechercher et constater les infractions en matière forestière les inspecteurs forestiers, les fonctionnaires assermentés et les autres officiers de police judiciaire dans leur ressort territorial. Les agents non assermentés ne peuvent établir que des rapports et n'ont donc pas le pouvoir de dresser des procès-verbaux.

Les agents chargés de rechercher et de constater les infractions sont tenus de prêter serment avant d'exercer leurs fonctions parce qu'ils sont appelés à établir des procès-verbaux, lesquels font foi jusqu'à preuve du contraire.

Ces fonctionnaires et agents peuvent procéder à la saisie et à la mise sous séquestre des instruments, véhicules et objets ayant servi à la commission d'une infraction forestière ou qui en sont le produit.

La saisie est analysée comme une mesure conservatoire destinée, tantôt à garantir l'Etat contre l'insolvabilité du délinquant, tantôt à assurer la conservation du bois coupé en infraction ou vendu et acheté en fraude dans l'attente du prononcé de leur confiscation par le tribunal. Tandis que le séquestre est le dépôt entre les mains d'un tiers (le séquestre) des instruments (scies, véhicules,...) ayant servi à la commission d'une infraction forestière ou du bois résultant d'une telle infraction. Ce sont donc des actes complémentaires, le premier devant souvent déboucher sur le second.

Les fonctionnaires concernés ainsi que les officiers de police judiciaire ne peuvent, dans le cadre de leur mission, procéder à des visites et perquisitions des maisons d'habitation, bâtiments, cours adjacents et enclos qu'avec l'autorisation d'un officier du ministère public. Dans le cas contraire, on peut invoquer l'illégalité de la procédure et la nullité de tous les actes accomplis. Le délinquant peut aussi refuser aux fonctionnaires l'accès à son domicile, ses bureaux, etc. Dans ce cas, ceux-ci ne peuvent faire autre chose que mentionner ce refus dans le procès-verbal.

L'article 130 règle en particulier le sort des frais de séquestre en prévoyant que ceux-ci sont acquis à l'Etat, alors que le surplus éventuel revient à l'administration locale chargée des forêts.

Article 131 :

Les inspecteurs forestiers, fonctionnaires, agents assermentés et officiers de police judiciaires peuvent appréhender et conduire devant l'officier du ministère public du ressort, toute personne surprise en flagrant délit d'infraction forestière.

Article 132 :

Les inspecteurs forestiers, fonctionnaires, agent assermentés et officiers de police judiciaire peuvent requérir la force publique pour la répression des infractions forestières et pour la saisie des produits forestiers illégalement détenus, transportés, vendus ou achetés.

Il revient à ceux qui sont habilités à constater les infractions d'appréhender et de conduire devant l'officier du ministère public du ressort toute personne surprise en flagrant délit d'infraction forestière. De même ils peuvent requérir la force publique pour réprimer les infractions forestières et opérer

la saisie des produits forestiers illégalement détenus, transportés, vendus ou achetés.

Article 133 :

Les inspecteurs forestiers, fonctionnaires, agents assermentés et officiers de police judiciaire consignent dans les procès-verbaux la nature, le lieu et les circonstances des infractions constatées, les éléments de preuve relevés et des dépositions des personnes ayant fourni des renseignements.

Ces procès-verbaux font foi jusqu'à la preuve du contraire et sont transmis dans les meilleurs délais à l'officier du ministère public, en même temps qu'un rapport est adressé par l'officier de police judiciaire à l'administration chargée des forêts.

Les infractions forestières sont prouvées par des procès-verbaux, par témoins et par tout autre mode de preuve de droit commun. Les procès-verbaux doivent être entièrement écrits de la main de celui qui a constaté l'infraction. Il y est mentionné la nature, le lieu et les circonstances des infractions constatées, les éléments de preuve relevés et les dépositions des personnes ayant fourni des renseignements.

Font foi jusqu'à preuve du contraire les procès-verbaux établis conformément aux dispositions des articles 131 à 132 ci-dessus. La force probante d'un procès-verbal est toujours liée à la matérialité des faits qui y sont constatés. L'inscription de faux en matière forestière constitue un cas particulier de faux incident et est soumise à des règles spéciales.

Tous les procès-verbaux doivent être transmis dans le meilleur délai à l'officier du ministère public et, au même moment, un rapport est dressé par l'officier de police judiciaire et transmis à l'administration chargée des forêts. Notons que l'officier du ministère public, qui reçoit le procès-verbal de constat, n'est pas formellement tenu de surseoir à l'action publique pour attendre la réaction de l'administration forestière.

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 les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et de ses

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

Cet article constitue l'une de grandes innovations du code forestier, car il permet aux associations représentatives des communautés locales et aux organisations non gouvernementales nationales agréées et contribuant à la réalisation de la politique gouvernementale en matière environnementale en général et forestière en particulier d'exercer le droit reconnu à la partie civile pour des faits constituant une infraction forestière.

Il importe cependant que soient précisées, notamment par voie réglementaires, les conditions d'exercice de ces droits, étant donné le foisonnement des associations et des organisations non gouvernementales environnementales opérant sur l'ensemble du territoire national. Par exemple, dans la seule Province Orientale, on compte environ 125 associations et organisations non gouvernementales opérant dans le domaine de l'environnement et/ou dans le secteur forestier. (29)

Article 135 :

L'Etat a le droit d'exposer l'affaire devant le tribunal et de déposer ses conclusions.

Au cas où il n'est pas représenté à l'audience, le tribunal prononce d'office les dommages-intérêts.

Article 136 :

Les jugements en matière forestière sont signifiés au ministère de la justice, qui en porte connaissance à l'administration forestière.

Sur l'appel de l'une ou l'autre des parties, l'Etat a la droit d'exposer l'affaire devant la juridiction d'appel et de déposer des conclusions.

(29) Tropenbos International / RDC : Répertoire des ONG actives dans le développement et la gestion des ressources naturelles en Province Orientale, 2011

Article 137 :

Avant jugement, les transactions peuvent être consenties dans les conditions et selon les modalités fixées par arrêté du Ministre.

Cet arrêté définit notamment les formalités et procédures à observer lors des transactions, la liste des agents habilités à transiger et les barèmes des transactions.

Dans tous les cas de récidive, la transaction n'est consentie que de façon exceptionnelle et seulement par le Ministre.

L'action est éteinte par la transaction.

Article 138 :

Le montant des transactions est acquitté dans le délai fixé par l'acte de transaction, faute de quoi, il est procédé aux poursuites.

Article 139 :

Après jugement définitif, les transactions ne peuvent porter que sur les modalités de réparation pécuniaire.

Article 140 :

Le délinquant peut se libérer d'une transaction soit par un paiement en espèces, soit par l'exécution des travaux d'intérêt forestier.

Les conditions et modalités d'exécution des travaux sont fixées par arrêté du Ministre.

Aux termes de ces six articles, deux choses sont à retenir:

- 1) L'administration forestière peut se faire représenter au tribunal pour la défense des intérêts de l'Etat, elle peut donc conclure en tant que partie civile. Le représentant concerné n'est pas à confondre avec l'Officier du Ministère public dont le mandat est de défendre les intérêts de la société.*
- 2) L'administration forestière peut transiger avec le délinquant ou acquiescer au jugement intervenu. Le désistement, la transaction ou l'acquiescement ont pour effet d'éteindre à la fois l'action publique et l'action civile.*

La transaction peut intervenir soit avant la citation, soit entre la citation et le jugement, soit encore après le jugement. Dans ce dernier cas, la transaction ne peut porter que sur la réparation des dommages pécuniaires (article 139).

La transaction avant la citation n'est possible que moyennant un procès-verbal régulièrement dressé et enregistré et dont les frais sont supportés par le délinquant. La rédaction de ce procès-verbal est soumise à la même rigueur légale que le procès-verbal de constat d'une infraction. Il peut donc, lorsqu'il est dressé en violation de la réglementation en vigueur, être annulé par l'autorité hiérarchique de l'agent verbalisant.

Quant à la transaction avant jugement, elle ne peut être consentie que dans des conditions et modalités fixées par arrêté du ministre chargé des forêts et seuls les agents cotés sur la liste de l'arrêté susvisé sont habilités à transiger en respectant le barème prévu par le même texte d'arrêté.

Dans le cas de récidive, la transaction devient exceptionnelle et n'est consentie que par le ministre seul.

L'article 140 fixe les modalités suivant lesquelles le délinquant peut se libérer d'une transaction par le paiement en espèces ou l'exécution des travaux forestiers.

L'arrêté ministériel n° 104/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant la procédure des transactions en matière forestière dispose notamment:

- a) que la transaction est l'acte par lequel l'auteur d'une infraction forestière de l'inspecteur, fonctionnaire ou agent verbalisant ou d'une toute autre autorité compétente l'extinction de l'action publique à sa charge, moyennant paiement en espèces ou exécution des travaux d'intérêt forestier (article 2) ;*
- b) que seuls sont habilités à accorder des transactions les autorités et les inspecteurs, fonctionnaires et agents forestiers suivants :*
 - Au niveau de l'administration centrale des forêts : le secrétaire général (infractions punissables d'une amende supérieure à 500.000 FC constants), le Directeur-Chef de service du contrôle et de l'inspection (infraction dont la peine d'amende varie de 200.000 à 500.000 FC constants) et les inspecteurs et agents forestiers assermentés (toutes les autres infractions).*
 - Au niveau de l'administration provinciale des forêts : le Chef de division provinciale des forêts (toute infraction punissable d'une*

amende supérieurs à 300.000 FC constants) et les inspecteurs et agents forestiers assermentés (toutes les autres infractions).

- *Le ministre national en charge des forêts, par exception, dans tous les cas de récidive (articles 3, 4 et 5) ;*
- c) *que le droit à la transaction est accordé au moment où est établi le procès-verbal de l'infraction concernée, mais que le verbalisant y procède par un procès-verbal distinct où est mentionné le montant de la transaction (article 6).*
- d) *que les montants des transactions forestières ne peuvent, en aucun cas, être inférieurs à la moitié du maximum des amendes prévues, augmentée éventuellement des sommes dues à titre des dommages et intérêts (article (article 10) ;*
- e) *les transactions relatives à l'exécution des travaux d'intérêt forestier sont accordées dans les conditions suivantes : (i) seuls les travaux de reboisement sont concernés, (ii) mention doit en être faite au procès-verbal avec les modalités d'exécution, (iii) l'exécution des travaux par l'administration forestière compétente ou par un personnel technique compétent (article 12).*

Article 141 :

Sous réserve des dispositions particulières du présent titre, les dispositions du Code de procédure pénale relatives aux enquêtes, actions, poursuites et citations, à l'instruction, au jugement et aux voies de recours sont applicables aux infractions forestières.

Il découle de la combinaison des dispositions de ces trois articles que toute la procédure pénale, en ce qui concerne les enquêtes, les actions, les poursuites et les voies de recours, est applicable au traitement des infractions forestières. C'est dans ce sens qu'il convient de comprendre la présence de l'article 135 en vertu duquel l'Etat a le droit d'exposer l'affaire devant le tribunal et de déposer ses conclusions.

Article 142 :

Dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle et de répression, les inspecteurs, fonctionnaires et agents forestiers sont astreints au port de l'uniforme et des insignes de leur grade, dans les conditions fixées par arrêté du Ministre.

Cet arrêté détermine les cas exceptionnels dans lesquels ils peuvent exercer leurs fonctions en tenue civile.

Dans tous les cas, ils doivent se munir de leur carte de service.

De manière générale les inspecteurs, fonctionnaires et agents forestiers sont tenus de porter l'uniforme et les insignes de leur grade lorsqu'ils réalisent les tâches liées à leurs fonctions. Un arrêté du ministre en charge des forêts précise les cas lesquels ils peuvent opérer en tenus civile. Selon l'article 7 de l'arrêté ministériel n° CAB/MIN/AFF-ET/047/2002 du 18 mars 2003 portant réglementation de l'uniforme et des insignes distinctifs des grades des inspecteurs, deux cas peuvent justifier le port d'une tenue civile: le cas de la nécessité d'opérer dans la discrétion ou lorsque la sécurité de ces inspecteurs, fonctionnaires et agents en mission peut être mise en cause.

Il importe de noter enfin que l'article 142 exige que ces inspecteurs, fonctionnaires et agents soient munis de leur carte de service. Par contre aucune disposition du code ne prescrit qu'ils se munissent en plus d'un ordre de mission. Néanmoins, l'ordre de mission paraît indispensable au regard de la nécessité de garantir la transparence dans la réalisation des missions de contrôle forestier, surtout lorsque les inspecteurs et agents forestiers concernés ne portent pas d'uniforme, et d'éviter des abus et autres actes de tracasserie de la part des agents concernés.

CHAPITRE II : DES SANCTIONS

Le principe est que l'amende est prononcée obligatoirement par le juge et a un caractère mixte. Elle est à la fois une peine et une réparation civile. Ce qui exclut le sursis et les circonstances atténuantes.

Les infractions forestières sont punissables en raison de la matérialité des faits illicites. L'absence de l'intention délictuelle, la bonne foi du prévenu, une autorisation administrative irrégulière ou un ordre du supérieur hiérarchique ne constituent pas des excuses absolutoires.

Les peines pécuniaires sont libellées en francs congolais constants. De cette manière, le législateur du code forestier a voulu sauvegarder l'intégrité de ces peines face à une érosion monétaire éventuelle.

Article 143 :

Sans préjudice des dommages - intérêts et de la saisie ou de la restitution des produits de l'infraction, des instruments ayant servi à la commettre et de la remise en état des lieux, est puni d'une servitude pénale de trois mois à deux ans et d'une amende de 20.000 à 100.000 francs congolais constants ou d'une de ses peines seulement, quiconque :

1. se livre à l'exploitation forestière en violation des dispositions de la présente loi ou de ses mesure d'exécution ;
2. transporte ou vend du bois obtenu en violation des dispositions de la présente loi ou de ses mesures d'exécution.

Pour les infractions prévues par cet article, la loi prescrit la saisie comme mesure conservatoire et la restitution des produits de l'infraction et, éventuellement, la remise en état des lieux concernés.

Article 144 :

Est puni d'une servitude pénale de six mois à trois ans et d'une amende de 100.000 à 500.000 francs congolais constants ou d'une de ces peines seulement :

1. le titulaire d'une autorisation de reconnaissance forestière ou d'inventaire qui exploite des produits forestiers sans y avoir été autorisé ;

2. celui qui procède à une reconnaissance forestière ou à un déboisement de forêts sans l'autorisation y afférente.

Cet article traite des personnes qui font de la reconnaissance forestière et le déboisement sans permission de l'autorité compétente.

Rappelons, en effet, que l'article 10 de l'arrêté ministériel n° 020/CAB/MI/ECN-T/15/JEB/2008 du 07 août 2008 dispose : « L'autorisation de reconnaissance forestière ou de réalisation d'inventaire forestier ne donne à son titulaire aucun droit d'exploitation sur la forêt concernée. Elle n'oblige pas l'autorité compétente ou l'administration forestière à lui accorder ultérieurement une concession forestière ou un quelconque droit sur la forêt. »

Article 145 :

Est puni d'une peine de servitude pénale de six mois à deux ans et d'une amende de 20.000 à 100.000 francs congolais constants ou d'une de ces peines seulement, quiconque falsifie l'une des autorisations prévues par la présente loi et ses mesures d'exécution.

Sont considérées illicites, les coupes pratiquées sous une autorisation falsifiée et la détention des produits forestiers en vertu d'une telle autorisation.

Les agents assermentés qui en font le constat ordonnent l'arrêt des travaux de coupe et saisissent les produits ainsi que les outils, machines et véhicules ayant servi aux travaux.

Sont concernées par cet article les coupes illicites ainsi que la détention des produits forestiers en vertu d'une autorisation falsifiée. Le code forestier prévoit l'arrêt des travaux et la saisie tant des produits que des outils ayant servi aux travaux.

Article 146 :

Est puni d'une peine de servitude pénale de deux mois à deux ans et d'une amende de 25.000 à 125.000 francs congolais constants ou d'une de ces peines seulement, quiconque contrefait ou falsifie les marques régulièrement déposées, fait usage de marteau contrefait ou falsifie les marques régulièrement déposées, fait usage de marteau contrefait ou falsifié, ou, s'étant indûment procuré le marteau véritable, en fait frauduleusement usage, en enlève ou tente d'en enlever les marques.

En cas de récidive, il est puni d'une peine de servitude pénale de six mois à trois ans et d'une amende de 500.000 à 1.000.000 francs congolais constants.

Lorsque ces marteaux servent de marque de l'administration chargée des forêts, la peine de servitude pénale est d'un an à cinq ans et l'amende, de 100.000 à 2.500.000 francs congolais constants.

Les dispositions de cet article se rapportent à la contrefaçon ou la falsification des marques régulièrement déposées et à l'usage des marteaux forestiers contrefaits ou falsifiés. L'alinéa 1^{er} fixe les peines applicables dans le cas d'infraction ordinaire, tandis que l'alinéa 2 fixe les peines en cas de récidive.

A propos de la récidive, l'article 154 indique les circonstances d'une récidive et précise que, dans ce cas, la peine appliquée est le maximum de celle prévue.

Le dernier alinéa de cet article a trait à la falsification des marteaux servant de marque de l'administration forestière, un acte de même nature que la falsification des sceaux officiels (cachets, tampons,...), une infraction punie d'un emprisonnement de quinze ans au maximum par l'article 121 du code pénal.

Article 147 :

Est puni d'une servitude pénale d'un mois à trois ans et d'une amende de 10.000 à 500.000 francs congolais constants ou d'une de ces peine seulement, le concessionnaire forestier qui :

1. refuse l'accès de sa concession à des agents de l'administration chargée des forêts ou aux membres du conseil consultatif provincial des forêts en mission de service ;
2. loue, échange ou cède sa concession sans autorisation de l'autorité compétente ;
3. exporte des essences en violation des restrictions instituées par les mesures d'exécution de la présente loi ;
4. exploite les produits forestiers, sans autorisation requise.

Cet article couvre plusieurs éléments :

- *le refus d'accès à la concession des agents de l'administration forestière ou des membres du conseil consultatif provincial des forêts en mission de service ;*

- *la location, l'échange ou la cession de la concession sans autorisation préalable de l'autorité compétente ;*
- *l'exportation des essences en violation des restrictions instituées par les mesures d'exécution du code forestier ;*
- *l'exploitation des produits forestiers, sans autorisation requise.*

Article 148 :

Est puni d'une servitude pénale de six mois à cinq ans et d'une amende de 20.000 à 500.000 francs congolais constants ou d'une de ces peines seulement celui qui :

1. dégrade un écosystème forestier ou déboise une zone exposée au risque d'érosion ou d'inondation ;
2. dans une forêt classée, procède à l'émondage ou l'ébranchage des arbres ou pratique la culture par essartage ;
3. déboise la forêt sur une distance de 50 mètres de part et d'autre des cours d'eau ou dans un rayon de 100 mètres autour de leur source ;
4. sans y être autorisé, coupe, arrache, enlève, mutile ou endommage des arbres ou plants d'essences forestières protégées ;
5. enlève, déplace ou dégrade des bornes, marques ou clôture servant à délimiter des forêts ou des concessions forestières.

La disposition de cet article traite aussi de plusieurs faits infractionnels, à savoir :

- *la dégradation d'un écosystème forestier ou encore le déboisement d'une zone exposée au risque d'érosion ou d'inondation ;*
- *l'émondage ou l'ébranchage des arbres ou la pratique de la culture par essartage dans une forêt classé ;*
- *le déboisement sur une distance de 50 m de part et d'autre des cours d'eau ou dans un rayon de 100 m autour de leur source ;*
- *la coupe, l'arrachage, l'enlèvement, la mutilation ou l'endommagement non autorisés des arbres ou plants d'essences forestières protégées;*
- *l'enlèvement, le déplacement ou la dégradation des bornes, marques ou clôture servant à délimiter des forêts ou des concessions forestières.*

Notons que l'acte d'enlèvement ou de déplacement des bornes est également sanctionné par le code pénal à travers son article 115. Le but poursuivi est d'assurer la protection du droit de propriété telle que garantie par la Constitution (article 34).

Article 149 :

Les infractions aux articles 57 à 63 sont punies d'une servitude pénale de deux mois à deux ans et d'une amende de 60.000 à 1.000.000 francs congolais constants ou d'une de ces peines seulement.

Cet article punit les infractions relatives aux dispositions des articles 57 à 63 ci-dessus. Il s'agit des faits et actes suivants :

- *la provocation ou l'abandon d'un feu susceptible de se propager dans la forêt ou dans la brousse ou d'un feu non éteint (article 57) ;*
- *le port ou l'allumage d'un feu en dehors des habitations et des bâtiments d'exploitation situés à l'intérieur ou l'omission de prendre des dispositions utiles, pendant la fabrication de charbon, pour éviter que ce feu n'échappe à son contrôle et ne se propage dans le domaine forestier (article 58) ;*
- *l'allumage d'un feu dans un rayon de 500 mètres autour des forêts situées dans la savane ou en bordure de celle-ci (article 60) ;*
- *l'allumage, dans une réserve naturelle ou un parc national d'un feu n'ayant aucun rapport avec l'aménagement (article 61) ;*
- *l'omission d'incinération des herbages dans les environs des forêts classées et d'aménagement d'un coupe-feu suffisant autour des périmètres protégés (article 62) ;*
- *la négligence de l'autorité administrative locale découlant de l'absence de réquisition des habitants des villages afin de prévenir ou de combattre les incendies des forêts, l'omission par toute personne d'aviser l'autorité la plus proche de la présence d'un feu incontrôlé dans le domaine forestier ou encore le refus d'apporter concours à l'extinction d'un incendie de forêt (article 63).*

Article 150 :

Est puni d'une servitude pénale de deux mois à un an et d'une amende 10.000 à 50.000 francs congolais constants ou d'une de ces peines seulement quiconque, dans une forêt classée, exerce un droit d'usage forestier en violation des dispositions de la présente loi ou de ses mesures d'exécution.

Cet article sanctionne l'exercice d'un droit d'usage forestier dans une forêt classée, lorsque cet exercice constitue une violation des dispositions des articles 38 à 40 du code forestier ou de ses mesures d'exécution.

Article 151 :

Est puni de servitude pénale d'un mois à un an et d'une amende de 5.000 à 25.000 francs congolais constants ou de l'une de ces peines seulement, quiconque, dans une forêt protégée, exerce un droit d'usage forestier en violation des dispositions de la présente loi ou de ses mesures d'exécution.

De la même manière que l'article 150, celui-ci traite de l'exercice des droits d'usager forestier dans les forêts protégées et punit en conséquence la violation des articles 41 à 44 du code forestier et notamment :

- *la pratique de l'agriculture là où celle-ci est interdite notamment par un arrêté du gouverneur de province (art. 41) ;*
- *la récolte illicite d'un produit dont l'exploitation est soumise à autorisation ;*
- *l'exploitation des produits forestiers sans autorisation requise.*

Article 152 :

Les concessionnaires et les exploitants forestiers sont, non seulement civilement responsables des condamnations pour les infractions commises en violation de la présente loi ou de ses mesures d'exécution par leurs préposés dans les limites de leurs concessions ou exploitations, mais aussi solidairement responsables du paiement des amendes et frais résultant des mêmes condamnations, à moins de prouver qu'ils étaient dans l'impossibilité d'empêcher la commission de l'infraction.

Contrairement au droit commun qui consacre la responsabilité individuelle en matière d'infraction, l'article 152 semble innover en pénalisant tant le commettant que le préposé. Selon cette disposition, en effet, les concessionnaires et les exploitants forestiers sont non seulement civilement responsables des dommages occasionnés par les actes infractionnels de leurs préposés - ce qui est conforme au droit commun de responsabilité civile – mais aussi ils sont solidairement responsables du paiement des amendes et des frais résultant des condamnations.

Les concessionnaires et exploitants forestiers impliqués ne peuvent se soustraire à cette responsabilité que s'ils apportent la preuve qu'ils étaient dans l'impossibilité d'empêcher la commission de l'infraction.

Article 153 :

Est puni servitude pénale d'un à cinq ans et d'une amende de 20.000 à 500.000 francs congolais constants ou de l'une de ces peines seulement, quiconque fait obstacle à l'accomplissement des devoirs des inspecteurs forestiers, fonctionnaires et agents de l'administration chargée des forêts.

L'effectivité de la loi portant code forestier, comme d'ailleurs celle de toute loi, ne peut se réaliser que par le suivi et le contrôle effectués par des agents commis à cette fin. C'est pourquoi l'obstruction contre la mission de ces agents est sévèrement punie par cet article et ce, de la peine la plus forte des infractions forestières.

Article 154 :

Sans préjudice de l'alinéa 2 de l'article 146 de la présente loi, le récidiviste est puni du maximum de la peine d'amende encourue pour toute infraction à la présente loi ou à ses mesures d'exécution.

Aux termes de la présente loi, il y a récidive lorsque, dans les douze mois qui précèdent le jour où l'infraction a été commise, il a été prononcé contre le prévenu une peine définitive pour une infraction forestière.

Contrairement à l'article 146, alinéa 2, qui prévoit une peine particulière pour réprimer la récidive en ce qui concerne l'infraction de contrefaçon ou de falsification des marques déposées ou du marteau forestier de l'exploitant ou de l'administration forestière, l'article 154 dispose que la récidive de toute infraction est punie du maximum de la peine d'amende encourue pour toute infraction à la présente loi et à ses mesures d'exécution.

Il définit la récidive comme étant la commission d'une infraction forestière dans le douze mois suivant une condamnation définitive du délinquant pour la même infraction ou une autre infraction forestière.

---000---

TITRE X : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 155 :

Les détenteurs de titres dénommés garantie d'approvisionnement ou lettre d'intention disposent d'un délai d'un an, à dater de l'entrée en vigueur de la présente loi, pour les convertir en concessions forestières pour autant qu'ils remplissent les conditions d'exploitation prévues par la présente loi.

Pour régulariser la situation illégale des détenteurs de lettres d'intention ou de garanties d'approvisionnement, situation créée par l'Etat, la loi invite le titulaire de ces titres à les convertir en concessions forestières pour remplir les conditions d'exploitation prévues par le code forestier. Il découle de l'article 155 que la conversion ne s'opère pas d'office.

La conversion des titres n'est pas nouvelle dans la législation congolaise, on rencontre cette opération aux articles 369 à 385 de la loi foncière avec la même réserve. L'article 369 dispose : « Les certificats d'enregistrement établissant la propriété privée du sol et dérivés antérieurement à la présente loi seront remplacés par des certificats conformes aux dispositions de la présente loi au fur et à mesure des mutations opérées. »

Cependant, il y a lieu de déplorer la confusion ayant marqué la conversion des titres forestiers, une confusion qui a conduit au large dépassement du délai légal prévu et à la violation consécutive de cette disposition tant par les pouvoirs publics compétents que par les détenteurs des titres concernés. Remarquons, en effet que :

- *le décret présidentiel n° 05/116 fixant les modalités relatives aux opérations de la conversion n'a été publié que trois ans après la promulgation du code forestier, c.à.d. le 24 octobre 2005 ;*
- *trois ans après, soit le 21 janvier 2008, ce décret a dû subir une révision par un autre décret pris par le Premier Ministre ;*
- *la nomination des membres de la Commission Interministérielle de conversion des titres forestiers n'est intervenue que le 10 novembre 2006 ;⁽³⁰⁾*
- *la susdite commission n'a finalement commencé à siéger qu'en 2008 et ses conclusions n'ont été publiées qu'en janvier 2009.*

⁽³⁰⁾ Décret n° 06/141

Il semble que cette confusion soit due à plusieurs facteurs dont le plus marquant aura été la forte pression exercée, sous le prétexte des enjeux de gouvernance forestière, par des parties prenantes tant nationales qu'internationales sur le gouvernement en général et sur le ministre chargé des forêts de l'époque en particulier. Pour preuve : en vue de faire face à la conversion des titres forestiers telle que prévue par l'article 155 ci-dessus, le ministre concerné a pris et publié au Journal officiel l'arrêté n° 067/CAB/MIN/ECN-EF/2005 du 20 septembre 2005 fixant les modalités de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière. Mais des parties prenantes sus évoquées n'ont pas accordé du crédit à cet acte, prétextant qu'il n'avait pas de force exécutoire suffisante pour s'imposer aux différents opérateurs du secteur. C'est pourquoi, elles ont exigé la signature d'un décret par le Président de la République. Alors que, si l'on se réfère au passé et concernant la conversion des titres fonciers et immobiliers, on constate que celle-ci s'est opérée en vertu d'une simple mesure administrative : la note circulaire n° 1.440/00423/74 du 14 septembre 1974 signée par le ministre des affaires foncières de l'époque.

Article 156 :

La présente loi abroge le décret du 11 avril 1949 portant régime forestier ainsi que toutes les autres dispositions antérieures contraires.

Elle entre en vigueur à la date de sa promulgation.

L'article 156 abroge le décret du 11 avril 1949 portant régime forestier ainsi que toutes les dispositions antérieures contraires. C'est dire qu'entre la date de ce décret et celle du 29 août 2002, jour de la promulgation du code forestier, c'est le décret de 1949 qui régissait la gestion et l'exploitation forestière en République Démocratique du Congo. Autrement dit, bien que justifiées par le caractère lacunaire et inadapté de ce décret et la nécessité d'assurer la continuité de la gestion du domaine forestier, l'attribution des forêts par des conventions dénommées « lettre d'intention » et « garantie d'approvisionnement » s'est faite en marge de la loi.

---000---

TABLE DES MATIERES

PREFACE	3
EXPOSE DES MOTIFS	4
TITRE I^{ER} : DES DISPOSITIONS GENERALES.....	7
TITRE II : DU STATUT DES FORETS.....	18
CHAPITRE 1 ^{ER} : DU CADRE JURIDIQUE DES FORETS	18
CHAPITRE II : DE LA CLASSIFICATION DES FORETS.....	21
CHAPITRE III : DES INSTITUTIONS DE GESTION ET D'ADMINISTRATION DE FORETS	35
CHAPITRE IV : DE LA RECHERCHE FORESTIERE	44
TITRE III : DES DROITS D'USAGE FORESTIERS.....	45
CHAPITRE I ^{ER} : DU PRINCIPE GENERAL	45
CHAPITRE II : DES DROITS D'USAGE DANS LES FORETS CLASSEES.....	46
CHAPITRE III : DES DROITS D'USAGE DANS LES FORETS PROTEGEES.	48
TITRE IV : DE LA PROTECTION DES FORETS.....	51
CHAPITRE I ^{ER} : DES MESURES GENERALES DE PROTECTION ET DES ESSENCES PROTEGEES..	51
CHAPITRE II : DU CONTROLE DU DEBOISEMENT.....	56
CHAPITRE III : DU CONTROLE DES FEUX DE FORETS ET DE BROUSSE	59
TITRE V : DE L'INVENTAIRE, DE L'AMENAGEMENT ET DE LA RECONSTITUTION DES FORETS	65
CHAPITRE I ^{ER} : DE L'INVETAIRE DES FORETS	65
CHAPITRE II : DE L'AMENAFEMENT DES FORETS.....	70
CHAPITRE III : DE LA RECONSTITUTION DU CAPITAL FORESTIER.....	76
TITRE VI : DE LA CONCESSION FORESTIERE	84
CHAPITRE I ^{ER} : DES PRINCIPES GEBERAUX	84
CHAPITRE II : DU CONTRAT DE CONCESSION FORESTIERE.....	92
TITRE VII : DE L'EXPLOITATION FORESTIERE	101
CHAPITRE I ^{ER} : DES MODES D'EXPLOITATION	101
CHAPITRE II : DES DROITS ET OBLIGATIONS DE L'EXPLOITANT FORESTIER.....	106
CHAPITRE III : DE L'EXPLOITATION DES FORETS DES COMMUNAUTES LOCALES.....	117
CHAPITRE IV : DE LA DECHEANCE DES DROITS DE L'EXPLOITANT FORESTIER	121
TITRE VIII : DE LA FISCALITÉ FORESTIÈRE.....	125
TITRE IX : DES DISPOSITION PENALES	131
CHAPITRE I ^{ER} : DE LA PROCEDURE.....	131

CHAPITRE II : DES SANCTIONS	140
TITRE X : DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES	147
TABLE DES MATIERES.....	149

La réalisation de ce document a été rendu possible avec l'appui financier de l'Agence Américaine pour le Développement International (USAID) à travers son Programme Régional de l'Afrique Centrale pour l'Environnement (CARPE).

