

*Atelier sur le Processus de Mise en Œuvre du Code Forestier
de la République Démocratique du Congo et de ses Normes
d'Application
Kinshasa, 17-19 novembre 2003*

**Lecture du nouveau code forestier de la République
Démocratique du Congo a la lumière de l'expérience
camerounaise**

Centre for Environment and Development

**Paper prepared for the Groupe de Travail Forêts/Rainforest
Foundation seminar for DRC civil society on the new Forest Code and
the norms of application**

Kinshasa, October 17th-19th, 2003

**This paper was prepared with the support of the Rainforest Foundation Norway and
Rainforest Foundation UK**

*Ce document était préparé avec l'appui de Rainforest Foundation Norvège et la Rainforest
Foundation UK*

For further information, contact :

Rainforest Foundation UK
City Cloisters, 196 Old Street
London EC1V 9FR
England

Tel : +44 (0)207 251 6345

Fax : +44 (0)207 251 4969

e-mail: rainforestuk@rainforestuk.com

Rainforest Foundation Norway
P O Box 2113, Grunerlokka
0505 Oslo
Norway

Tel : +47 2204 4700

Fax : +47 2204 4701

e-mail : rainforest@rainforest.no

INTRODUCTION

Après plusieurs années d'instabilité politique, marquées par la paralysie de la plupart des activités économiques du pays, la République Démocratique du Congo est en train de repartir sur de nouvelles bases.

La relance des activités d'exploitation forestière n'interviendra qu'après l'achèvement du processus en cours de mise sur pied d'un nouveau cadre juridique en la matière. A la suite du code forestier adopté par le parlement de transition et promulgué par le Président de la République le 29 août 2002, le Congo est en train de se doter des mesures d'application nécessaires.

Depuis le début de la décennie 90, les pays d'Afrique Centrale sont engagées dans un vaste processus de réforme de leurs politiques et législations forestières. Le Cameroun, qui fait figure de pionnier en la matière, amorce la dixième année de mise en œuvre de ses réformes, durée suffisante pour qu'on puisse en tirer des leçons pertinentes.

Les réformes entreprises au Cameroun ont, sous l'influence de la Banque Mondiale servi de modèle aux autres pays de la sous région.

L'objectif de la présente étude est de lire le code forestier congolais à travers l'expérience camerounaise et formuler des recommandations qui peuvent aider à éviter au Congo de passer par les mêmes problèmes que le Cameroun.

Le contexte de l'élaboration des mesures d'application nous a amené à laisser de côté plusieurs problèmes dont la résolution suppose la révision du code forestier. Nous nous sommes principalement intéressés à ceux que les mesures d'application annoncées ou souhaités pouvaient prévenir ou résoudre, sans dénaturer le code forestier.

I- Le circuit de l'exploitation forestière

A- L'accès à la profession

Le code forestier n'envisage pas l'exploitation forestière comme une profession. Entre autres conditions d'obtention des principaux droits d'accès à cette activité il exige :

- des personnes physiques ou morales qui désirent signer avec l'Etat un contrat de concession forestière, qu'elles présentent des garanties techniques et financières jugées suffisantes (art. 87) ;
- de l'exploitant privé artisanal qui désire opérer dans les forêts des communautés locales, qu'il détienne un agrément délivré par le gouverneur de province, sur proposition de l'administration forestière (art. 112, al. 3) ;
- du ministre en charge des forêts, qu'il prenne un arrêté fixant entre autres les types et les modalités d'octroi des autres autorisations d'exploitation (art. 98).

Les modalités de présentation et d'appréciation des garanties techniques et financières exigées des soumissionnaires à une concession forestière mériteraient d'être précisées.

Il serait également souhaitable que les conditions et la portée de l'agrément des exploitants privés artisanaux soient spécifiées. Qui pourra obtenir cet agrément ? Sera-t-il exigé lors de l'accès à chaque forêt ou ouvrira-t-il la voie à une profession que le bénéficiaire pourra exercer dans toutes les forêts, y compris celles des communautés locales ?

Il conviendrait enfin, lors de la prise de l'arrêté qui régira les autres autorisations d'exploitation que celles réglementées dans le code forestier, d'y mettre un accent particulier sur les conditions que les postulants devront satisfaire.

Recommandations

Pour répondre aux besoins ci-dessus, les mesures d'application de code forestier pourraient instituer une profession d'exploitant forestier, dont un agrément ouvrirait la voie à l'accès.

Cet agrément, serait attribué entre autres sur la base du degré de technicité du postulant dans le domaine sollicité et de ses capacités financières et économiques.

Les conditions devraient être plus rigides pour les postulants intéressés par les concessions forestières que pour les candidats aux petits titres d'exploitation industrielle et les exploitants privés artisanaux. Les contrats que ces derniers signeraient avec les communautés locales pourraient être soumis à la validation de l'administration forestière locale.

Il conviendrait prévoir un certain nombre de dérogations à l'exigence d'un agrément notamment pour les communautés villageoises, les particuliers propriétaires de forêts ou d'arbres (code forestier, art. 8 et 9) et les populations exerçant leurs droits d'usage.

B- L'accès à la ressource

1- Les conditions et la procédure d'adjudication

Le code forestier (art. 85) renvoie la spécification des conditions de l'adjudication aux différents cahiers des charges que l'administration des forêts établira pour les exploitants forestiers. Un risque d'arbitraire préjudiciable qui pourrait préjudicier aussi bien à l'Etat qu'à certains exploitants forestiers apparaît ainsi lorsqu'on sait que ces conditions pourraient ainsi varier d'un cahier des charges à l'autre.

Recommandations

Les éléments clés des conditions d'adjudication qui devraient se retrouver dans tous les cahiers des charges mériteraient également d'être inscrites au rang des mesures d'application du code forestier. Ils devraient intégrer des normes relatives à la durée de la publication de l'avis d'appel d'offres public, afin de s'assurer que le maximum des exploitants forestiers sera informé.

Les autorités compétentes n'attribueraient les forêts qu'après avis de structures collégiales telles que les conseils consultatifs national et provinciaux.

Ils devraient également faire précéder le choix de l'adjudicataire, qui serait le mieux disant aussi bien sur le plan financier que sur le plan technique, par une présélection des soumissionnaires. Cette présélection se ferait sur la base d'un certain nombre de critères tels que les investissements programmés, les capacités financières, les capacités techniques et professionnelles, le respect des engagements antérieurement pris. Les seuils minima de ces critères seraient fixés dans chaque avis d'appel d'offres.

2- La motivation de l'attribution des forêts de gré à gré

Le code forestier fait de l'attribution des concessions par voie d'adjudication le principe, mais permet à titre exceptionnel le gré à gré, que le ministre doit alors motiver et autoriser (art 83 et 86, al. 1).

Les exigences de rentabilité de la forêt pour le trésor public commandent que les mesures d'application du code forestier indiquent de manière très restrictive les types de motivations que le ministre pourra valablement évoquer pour autoriser le gré à gré.

Recommandations

On pourrait par exemple s'en tenir à une seule motivation, notamment l'absence d'adjudicataires, constaté après le lancement d'une procédure d'appel d'offres public.

3- Le permis de déboisement

Parmi les droits d'accès au bois, le code forestier prévoit le permis de déboisement, qui peut être attribué à toute personne qui, pour les besoins d'une activité minière, industrielle, urbaine, touristique, agricole ou autre, est contrainte de déboiser une portion de forêt. Pour les activités agricoles, ce permis n'est pas exigé lorsque la superficie à déboiser est inférieure à deux hectares. Il est accordé après avis de l'administration forestière fondé sur une étude d'impact (art. 53 et 54).

Les conditions relatives aussi bien au postulant qu'au type et à l'effectivité de l'activité à mener sur le site à déboiser mériteraient d'être définies, de manière à éviter que des opérateurs économiques véreux n'exploitent la brèche ouverte par le code forestier pour pallier au défaut de mise en adjudication des forêts ou échapper aux contraintes de l'adjudication publique et procéder à des déboisements sur la base de projets fictifs.

Recommandations

Des mesures d'application du code forestier pourraient exclure les exploitants forestiers du rang des personnes susceptibles de déboiser sans permis pour les activités agricoles ou d'obtenir un permis de déboisement. Elles pourraient également n'admettre que des projets de développement et exiger du postulant outre la présentation d'un document de projet, la justification des capacités techniques financières et économiques nécessaires pour réaliser le projet.

Des sanctions parmi lesquelles la déchéance du droit d'obtenir un permis de déboisement pourraient être prévues pour toute personne qui, à l'issue du déboisement ne mènerait pas l'activité annoncée.

4- Les conditions de renouvellement d'une concession

Le code forestier (art. 21) renvoie la définition des conditions de renouvellement des concessions à chaque contrat entre l'administration forestière et l'intéressé.

Il conviendrait de ne pas abandonner la définition des conditions du renouvellement d'une concession au seul contrat, au risque de les faire varier très sensiblement d'un contrat à l'autre.

Recommandations

Des modalités d'application du code forestier pourraient prévoir un minimum de conditions de renouvellement que l'on devrait retrouver dans tout contrat. Il s'agirait par exemple d'exiger que le renouvellement soit subordonné au respect par le concessionnaire de tous ses engagements contractuels.

C- Les opérations d'exploitation

1- Le marquage des souches

Nulle part, le code forestier n'exige du concessionnaire ou de l'exploitant forestier qu'il appose des marques sur les souches des arbres abattus, mesure pourtant indispensable au contrôle de la légalité des exploitations. L'article 108 du code forestier exige, il est vrai des sus nommés l'utilisation d'un marteau. Mais le martelage n'est envisagé que « pour fins d'identification des arbres destinés à être exploités, déjà exploités ou en circulation ».

Recommandations

A la faveur des dispositions de l'article 108, qui annonce des mesures d'application devant entre autres fixer les modalités d'utilisation du marteau de l'exploitant forestier, on pourrait prescrire un marquage des souches portant les informations suivantes :

- le type et le numéro de l'autorisation d'exploitation ;
- le numéro d'ordre et la date de l'abattage.

2- Le carnet de chantier

Le code forestier (art. 27) parle d'instruments dont le ministre doit doter son administration pour lui permettre d'assurer efficacement la mise en application de la législation et de la réglementation forestières.

Sans avoir la prétention de couvrir tous les instruments concernés, l'article 27 ne parle que du marteau forestier de l'Etat. Il revient par conséquent aux mesures d'application de spécifier les autres instruments dont le ministre devrait doter son administration. En ce qu'il est précieux aussi bien pour les agents en charge du contrôle de la légalité des opérations menées dans les chantiers que pour le fisc, le carnet de chantier, qui décrit journalièrement toutes les activités menées sur chaque chantier d'exploitation devrait occuper une place de choix parmi ces instruments.

Recommandations

A cet égard, des mesures d'application du code forestier pourraient prévoir l'établissement par l'administration forestière de carnets de chantiers à remettre pour chaque exercice fiscal aux titulaires de concessions et d'autorisations d'exploitation forestière en règle. Chaque carnet de chantier porterait des informations sur chaque arbre abattu (date, lieu et numéro d'abattage figurant sur la souche, diamètre, nombre, longueur et volume des grumes, etc.). Les feuillets du carnet utilisés seraient, par concession ou autorisation d'exploitation, périodiquement transmis à l'administration forestière pour vérification et compilation.

3- Le contenu des clauses générales du cahier des charges

L'article 89 du code forestier dit du cahier des charges des concessionnaires et exploitants forestiers qu'il comporte outre des clauses particulières dont il spécifie dans le détail le contenu, des clauses générales, dont il ne parle que de l'objet, à savoir la précision des conditions techniques relatives l'exploitation des produits concernés.

Dans ses dernières dispositions, l'article 89 prévoit un arrêté ministériel qui définira un modèle de cahier des charges. C'est certainement à cet arrêté qu'il reviendra de développer le contenu des clauses générales.

Recommandations

Il serait souhaitable que dans le modèle de cahiers des charges à établir, l'arrêté ministériel annoncé prévoit parmi les clauses générales, celles qui seraient consacrées :

- A la matérialisation des limites du titre d'exploitation et des unités forestières d'aménagement ;
- au diamètre minimum d'exploitabilité fixé par essence ;
- au marquage des grumes et souches ;
- aux mesures de protection de l'environnement et de la biodiversité (techniques d'exploitation et de débardage, réduction de l'impact sur la faune sauvage, construction des voies d'évacuation, normes techniques d'installation des parcs à bois et de traitement du bois etc.).

D- Le transport

1- L'identification des produits à transporter

Le code forestier aborde la question de l'identification des produits à transporter en son article 108, alinéa 2, qui est libellé ainsi qu'il suit « 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 par l'administration forestière ».

L'alinéa 3 de l'article susvisé annonce un arrêté qui définira la forme, la nature et les modalités d'utilisation du marteau.

Recommandations

Afin de parfaire l'identification et faciliter le démasquage des bois prélevés illégalement de la forêt, il serait souhaitable que le marteau de l'exploitant forestier, qui porterait des marques distinctives de celui-ci, soit accompagné d'autres marques portant les informations suivantes :

- Type et numéro de l'autorisation d'exploitation ;
- Numéro d'ordre de l'arbre, suivi du numéro d'ordre de la grume par rapport à la souche ;
- La date et la zone d'abattage ;

Il serait également souhaitable que les mesures d'application à prendre prescrivent le marquage des deux bouts de chaque grume, de manière visible et lisible.

2- Les conditions de transport

Le code forestier ne traite qu'implicitement des conditions de transport, d'abord lorsqu'il cite le marteau forestier parmi les moyens dont le ministre en charge des forêts doit doter son administration (art. 27), puis lorsqu'il prévoit la soumission des produits forestiers bruts à des règles de normalisation (art. 108, al. 1).

Le contenu de l'article 27 du code forestier mériterait d'être précisé dans le détail, notamment dans le cadre de mesures d'application qui viseraient entre autres le marteau forestier de l'Etat et les moyens en rapport avec le transport des produits forestiers, dont le ministre doit doter son administration.

Le code forestier (art.108, al. 1) annonce d'autres mesures d'application, qui devraient définir les règles de normalisation des produits forestiers bruts.

Recommandations

S'agissant d'abord des mesures d'application dont nous recommandons la prise, notamment celles en rapport avec l'article 27 du code forestier, elles devraient exiger que l'apposition du marteau de l'Etat se fasse sur le chantier d'exploitation et que les marques laissées soient visibles et lisibles.

Le martelage sur le chantier d'exploitation faciliterait en effet le contrôle préalable de la légalité du prélèvement du bois concerné.

Quant à l'exigence des caractères visible et lisible des marques du marteau, elle viserait à prévenir certains cas de fraude souvent observés sur le terrain. Il arrive en effet que des marques du marteau de l'Etat apparaissent sur des grumes, sans qu'on ne puisse dire avec précision lequel des deux côtés (saisie ou signe correspondant au « bon à transporter ») a été apposé.

En plus du marteau forestier de l'Etat, qui se limite au bois dont il constitue en quelque sorte un « bon à transporter » donné par l'administration en charge des forêts, il serait souhaitable que les mesures d'application de l'article 27 du code forestier traite des documents de transport à l'intérieur du territoire national.

Ces documents, qui pourraient prendre la dénomination de lettres de voiture, seraient exigibles à tout transporteur de produits forestiers. Ils seraient imprimés et délivrés par l'administration des forêts aux individus ou aux personnes justifiant d'un droit d'accès (autorisations d'exploitation, droit d'usage, titre de concession forestière des communautés locales, etc.) à des ressources forestières. Ils indiqueraient notamment les quantités et la spécification des produits transportés, ainsi que leur provenance et leur destination.

Les agents de l'administration chargée des forêts pourraient à tout moment effectuer un contrôle pour s'assurer que les produits transportés sont conformes aux indications portées sur les lettres de voiture présentées.

S'agissant ensuite des mesures d'exécution annoncées par le code forestier (art. 108, al. 1), il nous apparaît souhaitable qu'elles intègrent des normes garantissant la sécurité des personnes et des biens le long du parcours d'évacuation des produits forestiers.

E- La transformation des produits forestiers

1- La transformation industrielle

1.1- Les obligations du concessionnaire en matière industrielle

Le code forestier (art. 87) exige de toute personne qui désire obtenir de l'Etat la plus grande autorisation d'exploitation, à savoir le contrat de concession forestière, qu'elle présente des garanties techniques et financières jugées suffisantes, entre autres pour la transformation industrielle des produits forestiers.

Il conviendrait de spécifier les modalités de présentation et les critères d'appréciation des garanties exigées.

Recommandations

Des mesures d'application de l'article 87 du code forestier pourraient exiger des soumissionnaires à une concession forestière qu'ils présentent des garanties de financement. Ces garanties devraient être accompagnées d'un plan investissement décrivant le programme d'exploitation, le matériel disponible ou à mettre en œuvre, la consistance des établissements industriels installés ou envisagés, les productions prévues par année budgétaire, et par catégorie de produits, la composition de la main-d'œuvre et le programme de formation de celle-ci.

Exceptionnellement pour les nationaux, dont il s'agirait de promouvoir l'accès aux concessions forestières, on pourrait s'en tenir à la justification d'un contrat de partenariat avec un industriel.

1.2- Les normes relatives aux installations industrielles dans les concessions forestières

L'article 91 du code forestier prévoit la soumission de l'implantation d'installations dans les concessions forestières, y compris en matière industrielle au respect à un certain nombre de normes.

Les normes prévues feront l'objet d'un arrêté du ministre en charge des forêts, qu'annonce l'article ci-dessus.

Recommandations

En vue de la préservation de l'environnement et éviter la perturbation des ressources à protéger, l'arrêté attendu pourrait prévoir l'identification de zones sensibles dans toute forêt ouverte à l'exploitation. L'implantation d'installations industrielles à l'intérieur ou trop rapprochées (moins d'un kilomètre par exemple) de ces zones serait alors interdite.

Serait également interdite toute installation industrielle sur une distance telle qu'un point d'eau en pâtirait.

Des mesures devraient enfin être prises afin de prévenir le gaspillage de la matière première et la surcapacité des industries, qui favoriserait l'exploitation illégale. Elles porteraient notamment sur des normes de quantité, de qualité et de performance des installations industrielles.

2- La transformation artisanale

Le code forestier prévoit la transformation artisanale du bois aussi bien par les bénéficiaires des droits d'usage (art. 39 (e)) que par les exploitants privés artisanaux. Pour ces derniers, la question de l'accès à la matière première n'est abordée qu'au niveau des forêts des communautés locales (art. 112).

Tout à la fois pour prévenir chez les exploitants artisanaux le recours à l'illégalité pour accéder à la matière première, assurer la durabilité du prélèvement et favoriser l'accès de la majorité des citoyens au bois dont ils ont besoins pour leurs constructions et autres travaux, il serait souhaitable que des mesures d'application du code forestier accordent une plus grande place à la transformation artisanale du bois.

Recommandations

Il pourrait d'abord s'agir d'exiger des communautés locales qui choisissent d'exploiter elles-mêmes leurs forêts, de le faire de manière artisanale.

Il pourrait également s'agir d'astreindre les bénéficiaires des petits droits d'accès au bois, tels que le permis de déboisement, à la transformation artisanale.

Par transformation artisanale, il faudrait entendre le sciage des bois en forêt sans utilisation des engins de débardage et sans transport de grumes vers des centres de transformation. Il s'agirait donc

d'une transformation moyennant l'utilisation des tronçonneuses ou scies mobiles sur le site d'abattage.

F- La commercialisation

1- Le classement et la normalisation des produits à commercialiser

Principalement en vue de leur commercialisation, le code forestier (art. 108, al. 1) prévoit la prise d'un arrêté interministériel fixant les règles de normalisation et de classification des produits forestiers bruts.

Recommandations

Il conviendrait que les normes à définir par l'arrêté annoncé portent aussi bien sur les dimensions que sur la qualité des produits à commercialiser. Il serait également souhaitable que les produits soient catégorisés en fonction de leur qualité et que des prix par volume soient affectés aux différentes catégories définies.

2- Les modalités de vente du bois par l'administration forestière

Le code forestier (art. 97 et 130) prévoit, il est vrai de manière implicite la vente par l'administration forestière aussi bien du bois qu'elle exploiterait en régie dans les forêts de production permanentes que du bois illégal qu'elle saisirait.

Il conviendrait de spécifier les modalités de vente, d'indiquer si la vente se fera aux enchères publiques ou de gré à gré.

Recommandations

L'impératif de rentabilité de la ressource pour le trésor public commande que les mesures d'application du code forestier prescrivent la vente aux enchères publiques. Cette vente serait confiée à une structure collégiale et serait l'objet d'une procédure tendant à assurer l'effectivité de la concurrence.

3- Les essences exportables

L'article 94 du code forestier dispose que l'exportation de certaines essences peut être soumise à des restrictions particulières.

Les restrictions susvisées feront l'objet d'un arrêté du ministre qu'annonce l'article 94.

Recommandations

Il serait souhaitable que les restrictions à apporter prennent en compte le degré de menace de disparition dont les différentes essences forestières seraient ou pourraient être l'objet du fait de leur commercialisation sur le plan international. Les essences déjà les plus menacées pourraient être interdites à l'exportation. Les taux des taxes à l'exportation pourraient être utilisés comme instruments de contrôle de l'exportation des essences en voie d'être menacées de disparition.

Les essences ayant une valeur socio culturelle, médicinale ou alimentaire pour les communautés locales devraient également être visées par les restrictions.

II- La fiscalité forestière

1- Les taux des taxes de reconnaissance et d'inventaire

Les autorisations de reconnaissance et d'inventaires forestiers donnent lieu au paiement de taxes (code forestier, art. 68, al. 1 et 3).

L'institution des taxes susvisées, dont l'article 68 annonce un arrêté qui déterminera les montants, nous apparaissent d'autant plus irrationnelle qu'aux termes de l'article 70 du code forestier, le titulaire d'une autorisation de reconnaissance ou d'inventaire forestier ne peut disposer d'aucun

produit dans la zone concernée. De plus, ces autorisations ne préjugent nullement de l'obtention ultérieure par leurs bénéficiaires d'un droit d'exploitation dans la zone concernée. Quel serait alors le fondement des taxes instituées ? Ne risqueraient-elles pas de favoriser une exploitation illégale en vue de compenser les montants indûment payés ?

Recommandations

En attendant une modification du code forestier pour en extirper les taxes de reconnaissance et d'inventaire, il serait souhaitable que les montants à fixer soient purement symboliques.

2- Le prix d'acquisition d'une forêt de gré à gré

Aux termes de l'article 86, alinéa 2 du code forestier, lorsqu'une forêt est vendue de gré à gré, son prix ne peut être en deçà du prix plancher appliqué dans la procédure d'adjudication publique pour les forêts de même type.

Les dispositions ci-dessus mériteraient d'être complétées par d'autres qui éviteraient que le prix plancher ne soit retenu pour des forêts dont la richesse justifierait un prix plus élevé.

Recommandations

Des mesures d'application du code forestier, qui conserveraient le prix plancher comme minimum, pourraient exiger que le prix d'une forêt à vendre de gré à gré soit fixé sur la base des résultats d'un inventaire préalable.

III- Le contrôle et la sanction

1- La transaction

De l'article 137 du code forestier il ressort d'une part que l'administration forestière peut consentir des transactions aux contrevenants à la législation et à la réglementation forestière, d'autre part que l'action est éteinte par la transaction.

Les dispositions ci-dessus nécessitent des mesures d'application portant outre sur les conditions et les modalités de la transaction, qui seront l'objet d'un arrêté annoncé par l'article 137, sur la portée de la transaction, la spécification de l'action que celle-ci éteint. S'agit-il de l'action publique, de l'action civile ou des deux actions ?

Recommandations

Il serait souhaitable que les mesures d'application à prendre intègrent des dispositions :

- donnant l'initiative de la transaction au contrevenant ;
- ne donnant le pouvoir de transiger qu'au ministre et à ses représentants provinciaux ;
- prévoyant que le montant de la transaction doit être fixé sur la base d'une évaluation préalable du préjudice subi par l'Etat ;
- ne limitant la portée de la transaction qu'à l'extinction de l'action civile. La transaction constitue en effet un arrangement uniquement sur les intérêts de l'Etat pris en sa qualité de victime des infractions à la législation forestière. Elle ne saurait par conséquent avoir une incidence sur l'action publique ou action pénale, qui vise quant à elle la protection de la société.

2- Le choix de la peine

Les articles 143 à 153 du code forestier, qui prévoient chacun une peine privative de liberté et une peine d'amende, donnent d'importants pouvoirs au juge dans la détermination de la condamnation pénale. A l'encontre de chaque contrevenant, le juge peut en effet soit prononcer les deux types de peine, soit choisir l'un d'entre eux.

Il serait souhaitable que des mesures d'application du code forestier tiennent compte de la personnalité de la plupart des contrevenants à la législation forestière, dont la richesse limite la portée de la peine d'amende, pour orienter le choix du juge dans les cas où il entendrait prononcer l'une seule des peines prévues.

Recommandations

Il s'agirait de recommander au juge le choix de la peine privative de liberté.

3- La participation

A- Les populations locales

1- La création des forêts de production permanentes

La soustraction des forêts de production permanentes des forêts protégées à une enquête publique. Les forêts soustraites sont quittes et libres de tout droit (code forestier, art. 10, al. 4 et 23, al. 2).

Il conviendrait de préciser les modalités aussi bien de l'enquête publique que de la libération d'une forêt permanente de tout droit.

Recommandations

S'agissant d'abord des modalités de l'enquête publique, elles devraient intégrer des mesures tendant à assurer une consultation effective et de bonne foi de l'ensemble des composantes de communautés concernées. Elles devraient également exiger de l'administration forestière qu'elle mette tout en œuvre pour obtenir le consentement des communautés consultées.

S'agissant ensuite de ce qu'il y a lieu de faire pour déclarer valablement une forêt quitte et libre de tout droit, on pourrait reprendre ici les dispositions que l'article 84 du code forestier consacre à l'enquête publique qui doit précéder tout contrat de concession forestière.

2- Le classement des forêts

Aux termes de l'article 15 du code forestier, le classement d'une forêt 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.

Aucune disposition n'est prise pour prévenir la marginalisation dont certaines composantes de la population riveraine pourraient être l'objet.

Recommandations

Des mesures d'application du code forestier pourraient exiger que la consultation cible toutes les composantes de la population riveraine et que des mesures particulières soient prises pour la préservation des intérêts de peuples indigènes dans les zones qu'ils habitent.

3- L'attribution des concessions des communautés locales

Le code forestier (art. 22) prévoit l'attribution aux communautés villageoises de concessions sur des forêts protégées qu'elles possèdent régulièrement en vertu de la coutume.

L'article 22 annonce un décret présidentiel qui fixera les modalités d'attribution de ces concessions.

Recommandations

Le décret attendu devrait prévoir des procédures accessibles aux communautés locales en terme de simplicité et de coût et de langage utilisé. Il serait souhaitable qu'il intègre des dispositions :

- Permettant aux communautés locales de financer leurs plans d'aménagement avec des ressources qu'elles tireraient de la concession. Un délai devrait à cet égard leur être accordé entre le démarrage de l'exploitation et la réalisation du plan d'aménagement ;

- Décentralisant l'attribution, qui se ferait par exemple au niveau provincial ;
- Accordant aux communautés un droit de préférence dans les cas où elles seraient en concurrence pour des mêmes zones de forêt avec des exploitants forestiers.

4- L'assistance technique de l'administration

Aux termes de l'article 113 du code forestier les produits de l'exploitation des forêts des communautés locales reviennent à celles-ci, après déduction des frais dus à l'administration forestière pour ses prestations.

Le caractère payant des prestations de l'administration nous apparaît curieux, dans la mesure où le principe est celui de la gratuité des services publics, tout au moins pour les citoyens, qui supportent les frais de fonctionnement desdits services. Il conviendrait d'en tenir compte dans des mesures d'application qui définiraient les modalités de détermination des frais à payer à l'administration forestière mériteraient d'être précisées.

Recommandations

En attendant une modification du code forestier pour passer à la gratuité des prestations de l'administration, il serait souhaitable que des mesures d'application en fixent un prix symbolique.

B- La société civile organisée

L'article 32 du code forestier dispose que le ministre publie chaque année la liste des associations et ONG agréées exerçant leurs activités statutaires dans le secteur de l'environnement en général et de la forêt en particulier.

L'exigence aux associations et ONG d'un agrément, de surcroît annuel, constitue une sorte d'épée de Damoclès qui préjudiciera considérablement à l'effectivité et à l'efficacité de ces organisations. Des mesures d'application portant sur les conditions à réunir pour être agréé pourraient être utilisées pour limiter la portée de cette menace.

Recommandations

Les mesures susvisées pourraient limiter les conditions de l'agrément aux suivantes :

- Etre légalisé et avoir statutairement pour objectif la protection de l'environnement en général ou des forêts en particulier ;
- Avoir des relations de partenariat avec des communautés encadrées sur le terrain.