



**Resource Extraction Monitoring**

69a Lensfield Road,  
Cambridge CB2 1EN, UK  
Tel: +44 (0) 1223 314 589  
Fax: +44 (0) 1223 359 048  
mail@rem.org.uk  
[www.rem.org.uk](http://www.rem.org.uk)

## MISE EN APPLICATION DE LA LOI FORESTIERE ET DE LA GOUVERNANCE

### ANALYSE DE LA LEGISLATION FORESTIERE DE LA RDC

# Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en RDC (OI-FLEG RDC)

Décembre 2011



Ce rapport a été réalisé grâce à un financement de la Commission Européenne (contrat n° FED/2010/ 2496394) en collaboration avec Le Ministère de l'Environnement Conservation de la Nature et Tourisme de la République Démocratique du Congo. Le contenu de cette publication relève de la seule responsabilité de REM et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union Européenne.

## SOMMAIRE

Introduction.....	7
1 Présentation du cadre juridique et institutionnel de l'exploitation forestière en RDC .....	8
1.1 Etendue de la codification forestière .....	8
1.1.1 Protection des forêts.....	9
1.1.2 Gestion forestière .....	9
1.1.2.1 Répartition des forêts.....	9
1.1.2.2 Accès à l'espace et à la ressource forestière.....	10
1.1.2.3 Usages alternatifs de la forêt .....	10
1.1.2.4 L'aménagement forestier et l'obligation d'inventaire .....	10
1.1.3 Gouvernance forestière .....	10
1.1.4 Contrôle et contentieux forestier .....	11
1.2 Cadre institutionnel.....	11
1.2.1 Institutions en charge des forêts .....	11
1.2.1.1 Fonctionnement du cadre institutionnel .....	13
1.2.1.2 Impact de la décentralisation sur les institutions en charge des forêts :.....	13
1.3 Recommandations.....	14
Actions à bénéfice rapide (quick-win).....	14
Actions fondamentales.....	14
2 Différents modes d'accès à la ressource forestière .....	14
2.1 Classification des ressources forestières.....	15
2.2 Personnes ou entités pouvant accéder à la ressource forestière .....	15
2.3 Modalités d'accès à la ressource forestière .....	16
2.3.1 Permis et autorisations d'exploitation .....	16
2.3.2 Accès par l'exercice du droit d'usage.....	19
2.3.3 Accès par l'obtention des forêts de communautés locales.....	19
2.4 Infractions et sanctions liées à l'accès illégal aux ressources forestières .....	20

2.4.1	Infractions .....	20
2.4.2	Sanctions .....	20
2.5	Recommandations.....	21
3	Exploitation forestière .....	21
3.1	Différents textes en vigueur en matière d'exploitation .....	21
3.2	Conditions de conduite des opérations techniques d'exploitation forestière.....	23
3.2.1	realisation des inventaires .....	23
3.2.2	Elaboration du plan d'aménagement et du plan annuel d'operations.....	23
3.2.3	Délimitation et la matérialisation des limites de l'assiette annuelle de coupe .....	24
3.2.4	Règles d'abattage .....	24
3.2.5	Règles de débardage.....	24
3.2.6	Règles de marquage.....	25
3.2.7	Règles d'enregistrement et possession des documents d'exploitation.....	25
3.2.8	Règles de vidange, stockage et transport.....	25
3.3	le transport, Transformation, Commercialisation et exportation du bois .....	26
3.3.1	Le transport.....	26
3.3.2	transformation .....	26
3.3.3	la commercialisation.....	26
3.3.4	l'exportation .....	28
3.4	Infractions et sanctions relatives à l'exploitation forestière illégale .....	28
3.4.1	La qualification des infractions reste a faire .....	28
3.4.2	NoN-proportionnalité des peines a la gravité des infractions .....	29
3.4.3	Faiblesse des sanctions .....	29
3.5	Recommandations.....	29
4	Fiscalité forestière .....	30
4.1	Récapitulatif des textes relatifs à la fiscalité forestiers en RDC .....	30
4.2	Taxes et redevances en vigueur .....	31
4.3	Procédure de recouvrement des taxes et redevances forestières .....	33

4.4	Infractions et sanctions prévues au non respect des obligations fiscales.....	34
4.5	Recommandations.....	34
5	Contentieux forestier.....	35
5.1	Procès verbal d'infraction .....	35
5.2	Transaction forestière .....	36
5.3	Voie judiciaire / procès.....	36
5.4	Sanctions aux infractions forestières .....	38
5.4.1	Les sanctions pénales .....	38
5.4.2	Les sanctions civiles.....	38
5.4.3	Les sanctions administratives.....	39
6	Conclusion et recommandations générales .....	39

## TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1: Institutions et rôles dans l'activité de gestion forestière .....	12
Tableau 2: Domaine forestier congolais.....	15
Tableau 3: Récapitulatif des types de permis et autorisation.....	16
Tableau 4: Descriptif de la nomenclature juridique relative à l'exploitation forestière .....	21
Tableau 5: Réglementations des droits et taxes forestiers (en plus du code forestier) .....	30
Tableau 6: Types de prélèvement .....	31
Tableau 7: Recommandations.....	40

## LISTE DES ABBREVIATIONS

ACIBO	Autorisation de Coupe Industrielle de Bois d'œuvre
BCC	Brigade Centrale de Contrôle
BPC	Brigade Provinciale de Contrôle
COMIFAC	Commission des Forêts d'Afrique Centrale
DCVI	Direction de Contrôle et Vérification Interne
DGDA	Direction Générale des Douanes et Assises
DGF	Direction de la Gestion Forestière
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives Domaniales et de Participation
DIAF	Direction des Inventaires et Aménagements Forestiers
DME	Diamètre Minimum d'Exploitabilité
EFIR	Exploitation Forestière à Impact Réduit
EWK	EX WOKS
FFN	Fonds Forestier National
FOB	Free on Board
GA	Garantie d'Approvisionnement
GPS	Global Positioning System
LI	Lettre d'Intention
MECNT	Ministère de l'Environnement et Conservation de la Nature
OCC	Office Congolais de Contrôle
OIFLEG	Observateur Indépendant
OFIDA	Office des Douanes et Accises
OMP	Officier du Ministère Public
OPJ	Officier de Police Judiciaire
PV	Procès-Verbal
RDC	République Démocratique du Congo
SGS	Société Générale de Surveillance

## INTRODUCTION

Cette note d'analyse de la législation forestière s'inscrit dans le cadre de la mission de REM en RDC et vise à renforcer la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance. La présente analyse, effectuée par l'équipe de l'Observateur Indépendant, REM, a pour objectif de ressortir tous les aspects de la législation congolaise qui touchent à l'exploitation forestière afin :

- De maîtriser le contexte légal qui prévaut en RDC, et recenser les inconsistances ou vides de la loi qui pourraient affecter l'efficacité d'un contrôle forestier ;
- De faciliter la réalisation des activités de terrain (observation du contrôle forestier effectué et du suivi du contentieux forestier) ;
- De diffuser les informations favorisant la transparence et la gouvernance dans le secteur forestier.

Ainsi cette analyse porte sur le cadre juridique et institutionnel de l'exploitation forestière de la RDC de façon générale, et plus précisément sur l'accès à la ressource, l'exploitation forestière, la fiscalité forestière, et le contentieux forestier.

Ce document est en soit un document de travail qui doit servir de base de discussions avec l'administration forestière et doit ainsi mener au terme du projet à la rédaction d'une version améliorée de ce document. Cette version finale du rapport tel qu'il sera publié à la fin du projet et qui devrait voir converger et s'accorder les analyses et recommandations entre l'Administration forestière et l'Observateur Indépendant.

Les informations contenues dans ce document d'analyse ont été obtenues à la suite d'une démarche logique suivie par l'équipe de l'Observation Indépendante : après la collecte des textes de lois et textes réglementaires existant, l'OI s'est ménagé des entretiens avec les différents acteurs intervenant dans le domaine, afin de recueillir leur propre interprétation des textes et s'enquérir des pratiques en cours. Enfin, dans le contexte de décentralisation qui prévaut en RDC, l'OI s'est rendu dans les provinces forestières afin de constater de lui-même les pratiques d'exploitation et de contrôle forestier.

## 1 PRESENTATION DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'EXPLOITATION FORESTIERE EN RDC

L'objectif de ce chapitre est de montrer une vue d'ensemble des Lois, Décrets, Arrêtés, Traités Internationaux qui constituent le cadre juridique de l'exploitation forestière en RDC, et de présenter leurs forces et faiblesses en vue d'établir une gestion forestière durable, productive et contribuant au développement économique des populations.

Les principaux textes sont les suivants :

- Au niveau national, la constitution du 18 février 2006 ; le code forestier de 2002 et ses mesures d'application;
- Au niveau international, et de façon non exhaustive, la Convention des Nations Unies sur la Diversité Biologique, la Convention-Cadre des Nations Unies sur les changements climatique et le Traité relatif à la conservation et à la gestion durable des écosystèmes forestiers d'Afrique Central et instituant la Commission des forêts d'Afrique central (COMIFAC).

Par ailleurs, il existe un cadre institutionnel dans lequel les questions juridiques prennent corps et part lesquelles elles sont mises en application.

Il importe donc de présenter d'une part l'étendue de la codification forestière en RDC, mais également de décrire les différentes institutions en charge des forêts.

### 1.1 ETENDUE DE LA CODIFICATION FORESTIERE

L'adoption d'une nouvelle loi forestière en 2002 est une des réponses de l'Etat face à la montée des pratiques illégales dans l'industrie du bois. En rupture avec les textes antérieurs, cette loi innove sur les points suivants :

- La participation des communautés à la gestion des ressources forestière ;
- L'aménagement obligatoire des concessions forestières ;
- La révision des modes d'attribution des concessions forestières ;
- L'amélioration des procédures de contrôle de l'exploitation forestière et la création de cadres de concertation (conseils).

La gouvernance forestière étant à renforcer, le Gouvernement Congolais, conformément à cette nouvelle législation a fait appel à un observateur indépendant<sup>1</sup>, en vue de l'appuyer dans ses actions de surveillance de l'activité forestière sur son territoire et qui est actuellement opérationnel.

La loi n° **011/2002** du 29 Aout 2002 portant Code Forestier constitue le texte législatif de base qui régleme la gestion forestière en RDC. Cette loi fait table rase des textes existants – hérités de la période coloniale, pour répondre aux nouveaux objectifs socio-économiques que l'Etat assigne alors à la gestion du domaine forestier.

---

<sup>1</sup> Ce rôle est joué par Ressources Extraction Monitoring (REM) qui exécute un mandat de 25 mois.



A côté de cette loi, plusieurs textes réglementaires (Décrets et Arrêtés) ont été pris comme mesures d'application du code forestier.

Au regard de ces différents textes (législatifs et réglementaires), quatre thématiques principales se dégagent.

---

### 1.1.1 PROTECTION DES FORETS

Le cadre juridique forestier en RDC accorde une place importante à la conservation des forêts. La loi<sup>2</sup> protège ainsi les forêts 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. C'est ainsi que plusieurs pratiques sont interdites et des mesures de contrôle prévues pour assurer la protection effective des forêts congolaises. On peut citer comme exemple l'établissement de listes d'essences protégées, en conformité avec la Convention CITES, ratifiée par la RDC.

Ce régime de protection est assez ambitieux. Dans la pratique, la faiblesse de l'administration, en particulier au niveau local, n'a pas permis jusqu'ici une application visible de ces dispositions. Ainsi, la culture sur brûlis et bien d'autres pratiques responsables d'une forte dégradation des écosystèmes forestiers – et interdites par la loi, restent largement pratiquées : le fossé entre les textes et la réalité demeure, dans ce domaine, flagrant.

---

### 1.1.2 GESTION FORESTIERE

La question de la gestion forestière est traitée dans la loi en quatre volets :

- La répartition des forêts
- L'accès à l'espace et à la ressource forestière,
- Les usages alternatifs de la forêt,
- La réalisation des inventaires et des aménagements forestiers.

#### 1.1.2.1 Répartition des forêts

La Loi forestière promulguée en 2002 accorde à l'Etat un pouvoir régalien pour la gestion du domaine forestier qui est subdivisé en :

- Forêts classées (font partie du domaine public de l'Etat)
- Forêts protégées (font partie du domaine privé de l'Etat);
- Forêts de production permanentes (sont libres et quittes de tout droit;

Elle accorde néanmoins un pouvoir consultatif aux populations locales à l'occasion des projets de classement ou de déclassement des forêts.

---

<sup>2</sup> Article 45 code forestier.

### 1.1.2.2 Accès à l'espace et à la ressource forestière

La loi reconnaît aux communautés locales le droit d'usage sur les forêts coutumièrement possédées.

La loi établit donc trois types d'exploitation :

- L'exploitation industrielle de concessions forestières ;
- L'exploitation forestière artisanale ;
- L'exploitation forestière communautaire.

La loi privilégie l'exploitation sous forme de concession qui a d'ailleurs fait l'objet d'une codification presque complète, contrairement aux deux autres. On peut noter à ce titre que les communautés locales se voient octroyer le droit d'acquérir tout ou partie de leur forêts coutumières en tant que concession forestière.

### 1.1.2.3 Usages alternatifs de la forêt

La loi prévoit explicitement l'exploitation du domaine forestier pour des objectifs commerciaux autres que l'exploitation de bois d'œuvre, tels que le tourisme ou la chasse, ou encore la fourniture de services environnementaux. Le plan d'aménagement – devenu obligatoire, précise le mode d'exploitation envisagé.

### 1.1.2.4 L'aménagement forestier et l'obligation d'inventaire

Un fort accent est mis sur l'aménagement forestier, ce qui non seulement est une innovation par rapport au régime ancien<sup>3</sup>, mais constitue également le socle de la gestion durable des forêts telle qu'elle est conçue en Afrique Centrale.

Il faut toutefois déplorer la lenteur d'appropriation et de mise en œuvre de ces nouvelles orientations<sup>4</sup> tant par l'administration forestière que par les opérateurs du secteur.

---

## 1.1.3 GOUVERNANCE FORESTIERE

La gouvernance peut être entendue comme l'ensemble des règles et méthodes organisant la réflexion, la décision et le contrôle de l'application des décisions dans une société. La **gouvernance forestière** implique entre autre :

- La réflexion sur les questions forestières ;
- L'implication de tous les acteurs dans la prise des décisions ;
- La mise en place des mécanismes de contrôle de l'application des décisions<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Décret Royal de 1942.

<sup>4</sup> Le meilleur exemple en est le processus de conversion des anciens titres en contrats de concession forestière qui devait être réalisé dans un délai d'un an à la promulgation du code forestier de 2002, et qui n'est pas encore achevé.

<sup>5</sup> Ici on se réfère aux différents textes de lois dans le domaine forestier et mesures prises de façon participative.

La loi forestière congolaise consacre à certains égards le principe de la gouvernance forestière en créant des sphères de discussion<sup>6</sup>, en mettant un accent sur la participation de la société civile et des communautés locales<sup>7</sup>, et en se prononçant en faveur de la transparence par la publication d'informations sur l'exploitation forestière<sup>8</sup>.

---

#### 1.1.4 CONTROLE ET CONTENTIEUX FORESTIER

Le **Code forestier** établit les **procédures** :

- De constat ;
- D'instruction des infractions forestières ;
- De conduites des audiences.

Ces procédures établissent ainsi un droit pénal spécifique au secteur forestier. Signalons toutefois que certaines infractions (telles que la corruption) ne sont pas mentionnées dans ces textes ; le code forestier renvoie alors aux textes généraux.

Le contrôle forestier fait l'objet d'une réglementation détaillée, à travers un arrêté<sup>9</sup> dédié.

Ce texte dote l'administration du cadre légal nécessaire pour réduire ou faire disparaître l'exploitation illégale forestière en RDC. Toutefois, son application est subordonnée à la réalisation de certaines actions. On peut ainsi lire à l'article 2 : « L'application des dispositions du présent arrêté est **concomitante à la réalisation des actions** ... telles que... la sensibilisation des différents acteurs du secteur forestier sur le code forestier, ses mesures d'application et le code de déontologie prévu au point 5 ci-dessus. ». Cette disposition laisse comprendre que l'effectivité du contrôle forestier reste tributaire d'actions comme la formation, l'équipement et l'encadrement d'agents forestiers. Une façon de dire qu'il ne peut être tenu rigueur à un inspecteur qui ne suit pas à la lettre les dispositions du présent arrêté lors d'une inspection de chantier.

La stricte application de la réglementation sur le contrôle forestier reste aujourd'hui plus un objectif qu'une réalité.

## 1.2 CADRE INSTITUTIONNEL

Il s'agit des structures prévues par la législation forestière pour exercer certaines fonctions dans la gestion ou l'exploitation des forêts.

Un inventaire de ces institutions s'impose, ainsi qu'un commentaire sur l'impact que le processus de décentralisation a eu sur leur fonctionnement.

---

### 1.2.1 INSTITUTIONS EN CHARGE DES FORETS

---

<sup>6</sup> Conseils consultatifs art 29 du code forestier de 2002.

<sup>7</sup> Nomination des membres des ONG et des communautés locales au sein des organes ad hoc (commission interministérielle de conversion des titres forestiers) de décision sur le processus de conversion des titres forestier.

<sup>8</sup> Publication des rapports de l'observateur Indépendant, Art 20, décret n°08/09 du 08 avril 2008 fixant la procédure d'attribution des concessions forestières.

<sup>9</sup> Arrêté ministériel n°102/cab/ min/ecn-t/15/jeb/09 du 16 juin 2009 fixant les règles et les formalités du contrôle forestier.

Tableau 1: Institutions et rôles dans l'activité de gestion forestière

	Aménagement et inventaire	Classement des forêts	Attribution des titres forestiers	Conservation	Suivi de l'exploitation	Contrôle forestier /contentieux	Fiscalité forestière	Commentaires	
Au niveau National	Direction des inventaires et de l'aménagement forestier (DIAF)	MECNT	MECNT	Service national de reboisement (1 Direction + 3 divisions centrales)	Direction de la gestion Forestière (DGF)	Brigade centrale de contrôle forestier	DGRAD, OFIDA, Fond forestier national,	Environ 40% de ces institutions ne sont pas encore mises en place, ou souffrent encore de l'attente de la venue d'une annexe au texte qui les crée.	
	Comité d'approbation des plans d'aménagement	Conseil consultatif national	Comité interministériel d'adjudication des concessions forestières	Cadastre forestier national		Cellule juridique			Comité de coordination des travaux des contrôles forestiers
						OCC, Parquet, Police nationale			
Au niveau Provincial	Le gouvernorat de province	Le gouvernorat de province	Le gouvernorat de province	Brigades forestières	Coordination provinciale de l'environnement	Bridage provinciale de contrôle forestier		Il existe un Ministre provincial des forêts conformément aux dispositions constitutionnelles mais non prévu par le code	
	Coordination provinciale de l'environnement	Coordination provinciale de l'environnement		Cadastre forestier provincial		Commission de règlement des différends forestiers <sup>10</sup>			
		Conseil consultatif provincial							

<sup>10</sup> Arrêté ministériel n°103/cab/ min/ecn-t/15/jeb/09 du 16 juin 2009 ; ne concerne pas à un conflit forestier résultant de la violation d'une disposition légale.

### **1.2.1.1 Fonctionnement du cadre institutionnel**

On constate dans la pratique que chacune de ces structures prend des initiatives et poursuit ses actions de façon indépendante. Le niveau de coordination entre les différentes institutions en charge des forêts est très faible sinon inexistant. Un cas exemplaire est l'absence de circulation de l'information statistique de la production ligneuse entre la Direction de la Gestion Forestière (DGF) et la Direction Générale des Recettes administratives judiciaires et domaniales et de Participation (DGRAD), aux fins de recouvrement des taxes et redevances forestières. Il serait judicieux que le Secrétariat Général mette en place des procédures de circulation de l'information entre les différents services du Ministère et entre les Ministère et ses principaux partenaires, et les anime. Le SG devrait également veiller à ce que les différentes directions du Ministère se tiennent régulièrement informées des initiatives respectives qu'elles prennent.

De même, les organes décentralisés du MECNT, au premier rang desquelles les Coordinations provinciales, devraient régulièrement recevoir des directives précises de la part du SG, et en retour lui faire parvenir régulièrement des rapports d'activité

### **1.2.1.2 Impact de la décentralisation sur les institutions en charge des forêts :**

La nouvelle constitution congolaise adoptée le 18 février 2006 consacre le principe d'une large décentralisation des fonctions administratives. Au niveau de provinces dotées de la personnalité juridique.

Ce principe de décentralisation se traduit par l'introduction d'une nouvelle institution : le ministère provincial. La constitution<sup>11</sup> établit d'autre part une répartition des compétences entre la Province et le Pouvoir central : elle dispose dans un premier temps que la réglementation<sup>12</sup> sur le régime des forêts fait l'objet d'une compétence partagée entre la Province et le Pouvoir central. Ensuite, il<sup>13</sup> est dit que le régime des forêts relève exclusivement de la compétence du Pouvoir central et enfin<sup>14</sup> il est écrit que l'application de la législation nationale en matière forestière est dévolue exclusivement au Pouvoir provincial.

La constitution entre clairement en contradiction avec la loi forestière de 2002. Or, aucun texte n'a été pris pour clarifier la portée qu'il convient d'accorder aux dispositions de ce nouveau texte, ou d'en expliciter les modalités d'application dans le domaine régi par la loi forestière.

Les conflits de compétence qui résultent de cette situation paralysent l'action de l'administration, et constituent un sérieux obstacle à l'amélioration de la gouvernance.

---

<sup>11</sup> Article 203 pt 19 de la constitution

<sup>12</sup> La réglementation que peut formuler le pouvoir provincial restera valable uniquement sur le territoire provincial (promulgation des édits, ...).

<sup>13</sup> Article 202 pt 27 de la constitution

<sup>14</sup> Article 204 pt 20 de la constitution.

## 1.3 RECOMMANDATIONS

### Actions à bénéfice rapide (quick-win)

- Développer la collaboration entre les services du MECNT. Cette collaboration nécessite d'établir des cadres et procédures de communications transparents et systématisés. En plus de ces canaux, une plateforme de discussions qui tiendrait des réunions régulières ou exceptionnelles pourrait être créée.
- Développer la communication et la collaboration entre les ministères impliqués dans la gestion forestière, à l'instar des ministères des finances ou de la justice, et ce tant au niveau national que provincial. Cette communication doit être régie par un cadre et des procédures systématisées et transparentes. Elle doit assurer la continuité dans le suivi continu des dossiers et permettre d'établir les responsabilités dans leurs traitements. En plus de cette communication régulière, des réunions interministérielles pourraient se tenir régulièrement ou exceptionnellement pour améliorer la synergie entre les ministères et leurs services en matière de forêt.

### Actions fondamentales

- Définir clairement les pouvoirs et responsabilités des services centraux et provinciaux. Il faut édicter des politiques et les traduire en directives afin que chaque entité de l'administration soit clairement au fait de ses champs d'attributions délimités.
- Accélérer le processus d'élaboration des textes manquants sur l'exploitation artisanale et des forêts de communautés afin de compléter le cadre juridique de l'exploitation forestière en RDC.

## 2 DIFFERENTS MODES D'ACCES A LA RESSOURCE FORESTIERE

L'attribution des titres forestiers est centrale dans la gestion forestière, car ce processus ouvre l'accès à la ressource. Un processus inadéquat peut conduire à la gestion de concessions par des non professionnels, à la constitution de rentes foncières, au développement du fermage, toutes pratiques qui grèvent la performance économique de la filière, bloquent sa compétitivité et favorisent le développement de l'exploitation illégale.

L'une des réformes importantes de la loi forestière de 2002 a donc été le passage d'un système d'attributions discrétionnaires des permis forestiers à un mécanisme d'adjudication en bonne et due forme. Le moratoire toujours en vigueur sur l'attribution de nouvelles concessions forestières n'a pas permis de jauger ce mécanisme à l'épreuve du terrain.

En marge de cette voie principale, il existe d'autres moyens d'accès à la ressource forestière qui feront également l'objet de développement dans ce chapitre.

Toutefois, il faut commencer par présenter la classification de la ressource forestière établie par la loi.

## 2.1 CLASSIFICATION DES RESSOURCES FORESTIERES

Tableau 2: Domaine forestier congolais

Type de forêts	Type de titre	Durée	Observation
<b>Forêts classées</b>	Non ouvert à l'exploitation forestière	Jusqu'à survenance d'un acte de déclassement	Doivent représenter au moins 15% du territoire national <sup>15</sup>
<b>Forêts protégées</b>	Concessions forestières	25 ans renouvelables	C'est le domaine forestier protégé où les ressources en dehors de celles plantées par les personnes privées appartiennent à l'Etat. Conditionné par la signature d'un contrat
<b>Forêts de production permanente</b>	Concessions forestières	25 ans renouvelables	Ces titres sont octroyés dans les forêts protégées, et constituent conformément à la loi <sup>16</sup> les forêts de production permanentes
	Forêts des communautés locales	Non encore déterminée	
	Forêts mises en ventes	Non précisé	

Il apparaît que les forêts de production permanente sont soustraites des forêts protégées, puisque c'est dans ce type de forêt que sont octroyées les concessions forestières tant pour les industriels que pour les communautés locales. Il aurait peut être été plus simple pour éviter des confusions de prévoir un autre type de forêts où les concessions pourront être attribuées, par exemple un domaine forestier public de l'Etat différent du domaine forestier protégé qui serait alors constitué d'espaces affectées à la conservation (aires protégées, réserves...).

## 2.2 PERSONNES OU ENTITES POUVANT ACCEDER A LA RESSOURCE FORESTIERE

On peut citer :

- Toute communauté locale qui possède régulièrement des forêts en vertu de la coutume, par le droit d'usage et par la possibilité de constituer une concession forestière<sup>17</sup>;
- Tout Congolais, vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier, à travers les droits d'usages ;  
Tout exploitant forestier, industriel ou artisanal, remplissant les conditions définies dans la loi ;

<sup>15</sup> Article 14 de la loi de 2002

<sup>16</sup> Article 23 de la loi de 2002

<sup>17</sup> Article 22 du code forestier

- Tout artiste ou artisan, qui présente une demande motivée d'abattage d'une essence protégée.

Toute personne souhaitant accéder à la ressource forestière doit être enregistrée en tant que tel auprès de l'Administration forestière. Il appartient donc à celle-ci de s'assurer que tous ceux qui obtiennent l'autorisation d'exploiter la ressource forestière respectent les différentes conditions énumérées par les textes.

## 2.3 MODALITES D'ACCES A LA RESSOURCE FORESTIERE

L'accès à la ressource est conditionné soit par l'obtention des autorisations et permis d'exploitation soit par l'exercice de droits d'usage, et sans oublier la possibilité qu'ont les communautés locales d'obtenir des concessions forestières.

### 2.3.1 PERMIS ET AUTORISATIONS D'EXPLOITATION

Tableau 3: Récapitulatif des types de permis et autorisation

Modes d'accès	Autorité qui délivre	Bénéficiaire	Durée	Espace concerné	Commentaires
<b>Permis d'exploitation des bois privés</b>					
Permis d'exploitation des boisements privés	Pas déterminé	Pas indiqué	Non déterminée	Plantation privée	La réglementation semble incomplète, car aucun renseignement n'est fourni ni sur l'autorité qui peut délivrer ce permis, ni sur le montant des taxes à payer pour son obtention ni même sur les personnes qui peuvent solliciter un prélèvement sur de tels espaces et encore moins un modèle pour ce type de permis. Ce type de permis doit être exigé lors du contrôle de déboisement car ce dernier doit être compensé par un reboisement équivalent par son auteur. .
<b>Permis d'exploitation</b>					
Permis ordinaire de coupe	Le secrétaire général chargé des forêts	Exploitant industriel titulaire d'une concession forestière	Un permis /an	1/25 <sup>ème</sup> de la superficie totale de la concession représentant l'assiette annuelle de coupe	Assujetti au paiement préalable de la taxe de superficie et au plan d'aménagement
Permis de coupe artisanale	Le Gouverneur de la province sous proposition	Exploitant, personne physique	Maximum 2 permis par an	Inférieure à 50 ha <sup>18</sup>	Assujetti au paiement préalable de la taxe de superficie

<sup>18</sup> Article 8, arrêté ministériel n° 035 /cab/ min/ecn-ef/2006 du 05 Octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière



	de l'administration forestière provinciale	agrée			
Permis de coupe de bois et de carbonisation	L'administrateur du territoire	Congolais membre d'une communauté locale établie en milieu rural	Un permis/an	Non déterminé, mais volume à préciser lors de l'octroi	Assujetti au paiement préalable de la taxe de superficie si le requérant est un concessionnaire <sup>19</sup>
Permis de récolte	Le gouverneur de province	Congolais exerçant des activités de collecte des PFNL	Un permis/an	Inférieure à 50ha	--/--
Permis spécial de coupe	Secrétaire général en charge des forêts	Artiste ou artisan		En fonction du volume	Concerne la coupe des essences protégées
Permis de déboisement	Le gouverneur de province /Le Ministre de l'environnement , conservation de la nature et tourisme	Commerçant, Personne physique	La durée du permis n'est pas limitée	A partir d'un hectare, peut être situé dans une concession ou ailleurs	Le détenteur d'un tel permis doit soustraire <sup>20</sup> la coupe des arbres exploitables ou la récolte des produits forestiers non ligneux conformément aux exigences de la réglementation en vigueur
Permis spécial de récolte	Secrétaire général en charge des forêts	Artisan ou Artiste	Un permis /an	En fonction du tonnage	Concerne la récolte des produits forestiers non ligneux protégés

### Autorisations d'exploitation

Autorisations de coupe de bois d'œuvre industrielle ordinaire	Le ministre en charge des forêts	Exploitant forestier, titulaire d'une concession	Une/plusieurs par an	1 000ha	Semble similaire au permis ordinaire de coupe
Autorisation de coupe de bois d'œuvre industrielle spéciale	Le ministre en charge des forêts	Titulaire d'une concession forestière	Une/plusieurs par an	Non précisé	Concerne l'abattage des essences Wenge ( <i>Millettia laurentii</i> ) et Afrormosia ( <i>Pericopsis elata</i> ) ou toute autre essence forestière figurant sur la liste des espèces végétales proposées dans l'annexe III de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Aucun modèle n'est indiqué par la réglementation.

<sup>19</sup> Article : 17 arrêté ministériel n° 035 /cab/ min/ecn-ef/2006 du 05 Octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière

<sup>20</sup> Article 11 et 12 de l'arrêté ministériel n°025/cab/ min/ecn-t/15/jeb/2008 du 07 aout 2008 portant réglementation du permis de déboisement

Autorisation d'exploitation anticipée	Le ministre en charge des forêts	Titulaire d'une concession forestière	Un permis/an	1/25 <sup>ème</sup> de la superficie concédée	Valable pendant la période d'élaboration du plan d'aménagement. Les sociétés ayant sollicitées la conversion de leur titre en contrat de concession forestière, doivent assurer, « les respects des obligations juridiques, environnementales, sociales et fiscales découlant de la convention par le détenteur du titre ou par tout tiers à qui les droits d'exploitation auraient été transférés. » <sup>21</sup> . Modèle inexistant.
---------------------------------------	----------------------------------	---------------------------------------	--------------	---	---

### **Permis de coupe ordinaire ou Autorisation de Coupe Industrielle de bois d'œuvre: Qu'est ce qui est applicable ?**

L'article 12 de l'arrêté 0011/CAB/MIN/ECN-EF/2007 institue l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre, en plus des autres permis d'exploitation définis dans l'arrêté n°035 portant sur l'exploitation forestière. Il apparaît à l'analyse du permis de coupe ordinaire et de l'autorisation de coupe industrielle qu'une certaine confusion est entretenue au point qu'il devient difficile de déterminer quel type d'autorisation est octroyé pour l'exploitation dans une concession forestière.

En effet, l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre tout comme le permis ordinaire de coupe est attribuée à l'intérieur d'une concession forestière et conditionne le commencement de l'exploitation.

Le permis ordinaire semble être lié au respect du plan d'aménagement (article 7 al 2 arrêté 035) alors que l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre est basée sur la capacité de production de l'exploitant, d'autant plus que la superficie (1000ha) sur laquelle elle est assise n'est pas délimitée dans une quelconque assiette de coupe annuelle. De plus le permis ordinaire est assujéti au paiement préalable de la taxe sur la superficie alors que l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre nécessite plutôt le paiement préalable de frais (2 500 \$) représentant la participation à la mise à jour de la carte des allocations forestières de la RDC.

En l'état actuel de l'attribution des permis, dans un contexte où le processus de conversion des titres est encore en cours et où juridiquement les concessions forestières commencent à prendre corps, l'octroi de l'une ou de l'autre autorisation demeure problématique. Il s'avère pourtant que la décision d'octroyer des ACIBO se justifiait de manière informelle par l'absence de contrats de concession et de plans d'aménagement approuvés. On pourrait donc conclure que l'ACIBO comblant une période transitoire liée au passage du régime de Garanties d'Approvisionnement et de Lettres d'Intentions aux Contrats de concessions forestière est vouée à disparaître dès la signature des contrats de concession. Mais ce n'est pas encore le cas malgré la formalisation des 15 premiers contrats de concession forestière. Du fait que la signature de ces contrats semble se faire timidement, et au fur et à mesure, le risque est grand que les concessionnaires en viennent à détenir à la fois un permis de coupe ordinaire et plusieurs autorisations de coupe industrielle de bois (encore valides) si sa délivrance n'est pas purement et simplement suspendue pour chaque concessionnaire dès que le contrat de concession est signé.

<sup>21</sup> Point c de l'art. 4 du décret n°5/116 du 24 octobre 2005

---

### 2.3.2 ACCES PAR L'EXERCICE DU DROIT D'USAGE

Le principe du droit d'usage constitue également une innovation de la loi du 29 Août 2002 portant code forestier, en ce sens que, celle-ci à travers ses dispositions<sup>22</sup> donne aux populations vivant à l'intérieur ou à proximité des forêts d'avoir accès à la ressource pour des besoins d'alimentation, de pharmacopée, et d'artisanat. Notons cependant que la commercialisation des produits forestiers prélevés au titre des droits d'usage n'est pas autorisée, excepté ceux autorisés par le gouverneur.

Etant donné qu'il n'existe pas de critères de choix des produits à autoriser à la commercialisation, il importe qu'une liste de produit, même à titre indicatif soit établi de façon participative avec l'autorité administrative, les communautés locales et l'administration locale en charge des forêts.

---

### 2.3.3 ACCES PAR L'OBTENTION DES FORETS DE COMMUNAUTES LOCALES

L'exploitation des forêts de communauté est prévue dans la nouvelle loi forestière, mais l'absence de texte d'application fait qu'il n'existe pas encore de forêts de communauté. Il convient de noter que ce droit d'obtenir un titre de concession forestière apparait comme une faveur accordée à la communauté locale (celle-ci doit préalablement faire une demande expresse auprès de l'administration forestière) alors que ces forêts leurs appartiennent le plus souvent en vertu de la coutume. Comme on le voit, la reconnaissance de droits traditionnels ou coutumiers des communautés locales sur des espaces forestiers entraine ipso facto la superposition des systèmes de gestion des ressources naturelles et des droits sur les mêmes espaces, qui sont consacrés par le droit positif.

Il est souhaitable à la lumière de cette analyse que les textes réglementaires en préparation concernant la gestion des forêts de communautés locales, soient non seulement publiés dans un délai raisonnable (afin de régulariser la pression déjà exercée par les communautés locales sur les forêts qui les entoure), mais aussi et surtout prévoient une flexibilité d'action pour faciliter la mise en œuvre des mesures de gestion durable de la ressource forestière.

---

<sup>22</sup> Les articles 37-39, 41

## 2.4 INFRACTIONS ET SANCTIONS LIEES A L'ACCES ILLEGAL AUX RESSOURCES FORESTIERES

Cette thématique sera développée plus largement au travers d'une note de briefing traitant des amendes ainsi que des dommages et intérêts. Comme première approche, notons que le code forestier retient comme :

### 2.4.1 INFRACTIONS

- L'exploitation des produits forestiers sans autorisation/permis ;
- La falsification d'autorisation /permis d'exploitation.

### 2.4.2 SANCTIONS

- L'arrêt des travaux ;
- La saisie des produits frauduleux, outils, véhicules et machines ayant servi à la commission de l'infraction ;
- Le paiement des amendes et des peines de privation de liberté.

#### **A retenir**

Concernant l'accès à la ressource ligneuse, le cadre juridique présente à l'heure actuelle deux failles importantes :

- Le processus de conversion des anciens titres en concession forestière qui devait s'achever un an après la promulgation de la loi de 2002 n'est pas encore achevé. Il y a donc décalage complet entre la situation des exploitants industriels et le cadre juridique sensé s'appliquer. Les difficultés juridiques soulevées par cette situation sont multiples :
  - L'absence de dispositions régularisant la prolongation du délai de conversion des anciens titres forestiers.
  - L'absence de dispositions de transition fixant le cadre juridique applicable aux titres convertibles.
  - La nullité des allocations forestières prononcées après la promulgation de la loi et du moratoire qui l'a accompagnée.
  - La difficulté pour l'Administration à faire appliquer les nouvelles dispositions du code prévues pour des concessions, alors que les titres exploités demeurent des garanties d'approvisionnement.
  - La difficulté pour l'administration elle-même de respecter la nouvelle loi : aucune directive n'est venue clarifier la façon dont l'Administration devait interpréter la réglementation durant cette période transitoire.

L'analyse de ces questions est actuellement en cours de traitement dans une note de briefing spécifique.

- La loi dispose que toute communauté locale qui possède régulièrement des forêts en vertu de la coutume, a le droit d'obtenir une concession forestière; à ce jour, aucune disposition réglementaire ne permet de mettre en œuvre cette importante mesure du nouveau code forestier.

## 2.5 RECOMMANDATIONS

- Elaborer les modalités d'application et les textes d'application relatifs à l'exploitation des forêts de communautés locale afin de maîtriser la pression exercée par les communautés et des tiers sur la ressource forestière.
- Sécuriser la délivrance des autorisations et permis d'exploitation par la mise en place d'un système informatique national de vérification des superficies, des inventaires, et des essences au niveau de la DGF.

## 3 EXPLOITATION FORESTIERE

Au sens de l'arrêté ministériel n° 035 /cab/ min/ecn-ef/2006 du 05 Octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière, on entend par exploitation les activités d'abattage, de façonnage, de débardage, d'évacuation et de transport de bois ou de tout produit ligneux **ainsi que du prélèvement dans un but commercial et à titre professionnel des autres produits forestiers.**

Dans le cadre de cette analyse, l'exploitation forestière désigne l'ensemble des opérations menées dans une forêt affectée soit à l'exploitation industrielle soit à l'exploitation artisanale, soit encore à l'exploitation communautaire locale. On distinguera ainsi les exigences réglementaires requises dans les chantiers d'exploitation, les parcs à bois, les usines de transformation et pendant le transport des produits récoltés.

Il importe de ce fait de relever un certain nombre de textes réglementaires et législatifs qui régissent cette matière et d'en évaluer en quelque sorte la mise en œuvre actuelle par rapport aux pratiques rapportées ou observées sur le terrain.

### 3.1 DIFFERENTS TEXTES EN VIGUEUR EN MATIERE D'EXPLOITATION

Tableau 4: Descriptif de la nomenclature juridique relative à l'exploitation forestière

Nature du texte juridique	Objet	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Etat de publication au journal officiel ou affichage	Observations
Loi	Code forestier	29 Août 2002	Date de promulgation	Déjà publiée	Définit l'exploitation forestière et donne les principes généraux devant gouverner l'exploitation forestière
Arrêté ministériel	Exploitation forestière	5 octobre 2006	5 octobre 2006	Pas publié	
Arrêté ministériel	Modèle de contrat de concession et cahier des charges	7 Août 2008	7 Août 2008	Pas publié	Jusqu'en Juin 2011 aucun contrat ni cahier des charges n'est finalisé
Arrêté ministériel	Procédures d'élaboration et d'approbation et de mise en œuvre des plans d'aménagement	5 octobre 2006	5 octobre 2006	Pas publié	Jusqu'en Juin 2011 aucun plan d'aménagement n'est approuvé
Arrêté	Installations à implanter dans	7 Août 2008	7 Août 2008	Pas publié	Arrêté difficilement

<b>ministériel</b>	une concession forestière				applicable car les concessions forestières sont encore inexistantes
<b>Arrêté ministériel</b>	Réglementation de la récolte de certains produits forestiers	22 Août 2008	Date de publication au journal officiel	Pas publié	
<b>Arrêté ministériel</b>	Réglementation de l'autorisation de coupe industrielle de bois d'œuvre et des autorisations d'achat et de vente et d'exportation	12 avril 2007	12 avril 2007	Déjà publié <a href="http://www.leganet.cd/JO.htm">www.leganet.cd/JO.htm</a>	
<b>Arrêté ministériel</b>	Exploitation forestière	17 juin 2009	17 juin 2009	Déjà publié <a href="http://www.leganet.cd/JO.htm">www.leganet.cd/JO.htm</a>	Texte complémentaire
<b>Arrêté ministériel</b>	Les essences forestières protégées	5 novembre 2002	5 novembre 2002	Pas publié	
<b>Décret</b>	Classement et déclasserment des forêts	8 avril 2008	8 avril 2008	Déjà publié <a href="http://www.leganet.cd/JO.htm">www.leganet.cd/JO.htm</a>	
<b>Décret</b>	Procédure d'attribution des concessions forestières	8 avril 2008	8 avril 2008	Déjà publié <a href="http://www.leganet.cd/JO.htm">www.leganet.cd/JO.htm</a>	

Il découle de ce tableau que la plupart des textes régissant l'exploitation forestière sont issus des arrêtés ministériels dont l'entrée en vigueur est le plus souvent calée à la date de signature du texte ou à la date de publication au journal officiel. La conséquence de cet état de chose est que les textes ainsi pris, bien qu'en vigueur, ne seraient pas opposables immédiatement car dans la pratique la publication au journal officiel et/ou leur affichage marchent au ralenti. Les usagers peuvent alors valablement arguer de l'ignorance de l'existence de telles dispositions et s'opposer à leur application. Car même si l'article 62 de la constitution dit que nul n'est censé ignorer la loi, selon la loi du 27 février 2010 modifiant et complétant l'ordonnance-loi n° 68-400 du 23 octobre 1968 relative à la publication et à la notification des actes officiels<sup>23</sup> ce principe ne vaut que s'il est publié au journal officiel (sur son site internet ou sur papier).

Pour contourner cet obstacle, l'administration forestière peut notifier directement les textes relatifs aux opérations d'exploitation, ou nécessitant une application immédiate aux opérateurs économiques soit à travers l'organisation de la filière bois, soit individuellement.

---

<sup>23</sup> Loi, Décrets, Arrêtés ...

## 3.2 CONDITIONS DE CONDUITE DES OPÉRATIONS TECHNIQUES D'EXPLOITATION FORESTIÈRE

L'obtention d'un des droits d'accès défini à la section précédente (selon l'utilisation envisagée) constitue le préalable au commencement des opérations techniques qui comprennent entre autres : l'abattage, le façonnage, le marquage, la vidange, le débardage et l'enregistrement.

Par ailleurs, il faut relever que quel que soit le stade de l'exploitation dans une concession forestière, la principale exigence est l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'aménagement et du cahier des charges pour l'exploitation des concessions forestières. Seulement à ce jour, il s'avère que cette exigence est mise en berne, car le processus de conversion des anciens titres forestiers<sup>24</sup> a retardé l'attribution des concessions forestières tel qu'exigé par la loi, et a de fait prolongé l'exigibilité<sup>25</sup> de l'élaboration des plans d'aménagement. Etant donné qu'à ce jour seuls quelques<sup>26</sup> contrats de concession ont été signés avec l'administration forestière de la RDC, et ce, malgré l'adoption de l'arrêté fixant les modalités y relatives, le respect des dispositions sur l'aménagement forestier ne peut être exigé de ces titres. Toutefois le respect de règles spécifiques est exigé par le législateur et l'administration forestière selon l'opération technique à mener. On peut relever :

### 3.2.1 REALISATION DES INVENTAIRES

La réalisation d'un inventaire forestier consiste à procéder à l'évaluation et à la description de la quantité, de la qualité, et des caractéristiques des arbres et des milieux d'une forêt. Elle nécessite une autorisation du gouverneur de province après introduction, auprès de l'administration forestière provinciale, d'une requête comportant notamment « une lettre de demande du requérant; un formulaire dûment rempli par le requérant ... toutes indications permettant d'identifier la forêt concernée; le cas échéant, une attestation fiscale à jour délivrée par l'administration d'impôts. »<sup>27</sup>. Sa durée est d'un an au maximum, correspondant au délai inscrit sur l'autorisation d'inventaire et ne peut être renouvelée qu'une seule fois.

### 3.2.2 ELABORATION DU PLAN D'AMENAGEMENT ET DU PLAN ANNUEL D'OPERATIONS

Tel que mentionné en introduction, l'élaboration du plan d'aménagement comme obligation a été introduite dans le nouveau régime forestier de la RDC mais n'est pas encore opérationnel. Le modèle d'élaboration de ce plan et la procédure d'approbation sont déjà définis par arrêté mais aucun plan d'aménagement approuvé n'existe à ce jour en RDC. Il faut dire que le développement des plans d'aménagement accuse un retard du fait de la période de transition du régime qui a pris plus temps que prévu.

<sup>24</sup> Article 155 du code forestier

<sup>25</sup> « Le concessionnaire forestier est tenu d'élaborer dans les quatre premières années suivant la signature de son contrat.. » article 4, 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

<sup>26</sup> 15/80 titres d'exploitation ont fait l'objet récemment de la signature d'un contrat de concession

<sup>27</sup> Article 5, 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.

Le plan d'opération annuel quant à lui, constitué de l'ensemble des documents de planification sur un an des activités d'aménagement dans une ou plusieurs zones de la forêt, est un élément détaillé du plan d'aménagement. Il conditionne la délivrance du permis de coupe ordinaire<sup>28</sup>. Il est élaboré conformément au canevas repris dans les guides opérationnels<sup>29</sup> en tenant compte des prescriptions du plan d'aménagement et du plan quinquennal de gestion.

---

### 3.2.3 DELIMITATION ET LA MATERIALISATION DES LIMITES DE L'ASSIETTE ANNUELLE DE COUPE<sup>30</sup>

Avant sa mise en exploitation, chaque assiette annuelle de coupe dans une concession forestière est délimitée au moyen de repères suffisamment durables dans les conditions prévues<sup>31</sup>. A ce jour les conditions précises de matérialisation des limites ne sont pas encore réglementées.

Néanmoins la loi sanctionne l'enlèvement, le déplacement ou la dégradation des bornes marques ou clôture destinée à la délimitation d'une concession ou d'une forêt<sup>32</sup>.

---

### 3.2.4 RÈGLES D'ABATTAGE

Sont interdits pendant les abattages :

- L'abattage simultané des arbres ;
- La coupe rase ;
- L'usage du feu, dans les limites du permis de coupe;
- L'abandon, sur le parterre de coupe de produits bruts ou façonnés ayant une valeur marchande;
- L'abattage des arbres dont le diamètre est inférieur au diamètre minimum d'exploitation.

Sont requis :

- Le respect des bonnes pratiques d'abattage, telles qu'elles sont présentées notamment dans les guides opérationnels de l'exploitation forestière,
- Le marquage des souches et des fûts selon les règles détaillées ci-dessous,
- L'inscription systématique et sans délai dans le carnet de chantier.

---

### 3.2.5 RÈGLES DE DÉBARDAGE

Le débardage est constitué de l'ensemble des opérations visant à « transporter les arbres abattus ou les billes du lieu de coupe jusqu'au parc à grumes ou en bordure de route, où les arbres seront coupés en billes ou regroupés en charges plus importantes en vue de leur transport jusqu'à l'usine de transformation ou toute

---

<sup>28</sup> Article 43 du décret précité, et Article 7 de l'arrêté 035

<sup>29</sup> Ensembles de règles conçues par l'administration forestière (SPIAF) pour l'élaboration des plans d'aménagements et les techniques d'exploitations forestière. La dernière édition date de 2008.

<sup>30</sup> La zone prévue pour être exploitée sur une année suivant le plan annuel des opérations

<sup>31</sup> Article 34 de l'arrêté n° 035 /cab/ min/ecn-ef/2006 du 05 Octobre 2006

<sup>32</sup> Article 148 de la loi de 2002



autre destination finale »<sup>33</sup>. Ainsi pendant cette opération, la sécurité des abatteurs et travailleurs doit être assurée ; les jeunes plants qui constitueront la population des prochaines coupes doivent être protégés.

---

### 3.2.6 RÈGLES DE MARQUAGE

Tout arbre abattu et toute bille après tronçonnage reçoit un marquage. Les éléments devant figurer sur les grumes et les billes sont :

- Le numéro de l'arbre (également apposé sur la souche) ;
- Le numéro de la grume ou de la bille dans l'arbre ;
- La marque ou marteau de l'exploitant ;
- Le numéro du permis de coupe.

Les exploitants industriels sont tenus de faire enregistrer leur marque, et d'apposer celle-ci au marteau sec.

---

### 3.2.7 RÈGLES D'ENREGISTREMENT ET POSSESSION DES DOCUMENTS D'EXPLOITATION

Les documents d'exploitation sont :

- Le carnet de chantier ;
- Le registre d'exploitation du chantier ;
- Le formulaire de déclaration trimestrielle ;
- Le bordereau de dépôt.

Ces documents sont supposés être fournis et conçus selon les modèles réglementaires par l'administration forestière. Ces documents doivent être présentés à toute réquisition de l'administration et leur absence sur le lieu de l'exploitation constitue **une violation des mesures d'application de la loi forestière (même si la loi ne prévoit pas expressément le défaut de présentation de ces documents ou leur absence sur le chantier d'exploitation comme une infraction spécifique)**.

Par ailleurs, les informations suivantes doivent être enregistrées dans le **carnet de chantier (quotidiennement) ou de récolte** et dans le **registre d'exploitation** :

- Numéro d'ordre de l'arbre ;
- Nom commercial ou scientifique de l'essence abattue ou le nom vernaculaire ;
- Date d'abattage ;
- Diamètre et la longueur de l'arbre ;
- Les numéros et les dimensions des billes produites : longueur, diamètre, volume ;
- Date d'évacuation de chaque grume et sa destination probable ;
- Mention des raisons d'abandon d'un arbre ou d'une bille.

---

### 3.2.8 RÈGLES DE VIDANGE, STOCKAGE ET TRANSPORT

---

<sup>33</sup> Article 46 arrêté ministériel n° 035 /cab/ min/ecn-ef/2006 du 05 Octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière

La vidange des bois abattus dans un permis de coupe, qu'ils soient à l'état bruts ou façonnés, est à terminer au plus tard dans les 12 mois qui suivent la fin de l'exploitation.

La loi ne prévoyant pas que l'exploitant déclare la fin de coupe, et les permis étant attribués pour une année calendaire, cette disposition revient à donner à l'exploitant jusqu'à la fin de l'année qui suit celle où le permis a été octroyé pour clôturer son permis.

L'évacuation des bois des parcs forêt est considérée comme un transport. A ce titre, elle doit être effectuée sous couvert d'un **permis de circulation**<sup>34</sup>.

Dans le cas où le bois doit être stocké, la présentation du permis de circulation déclenche la délivrance par l'administration, à titre gratuit d'un bordereau de stockage<sup>35</sup>.

### 3.3 LE TRANSPORT, TRANSFORMATION, COMMERCIALISATION ET EXPORTATION DU BOIS

Le transport, La commercialisation, la transformation et l'exportation du bois sont des aspects de l'exploitation forestière qui restent très peu réglementées en RDC.

#### 3.3.1 LE TRANSPORT

Le **transport** des biens et des personnes de manière général dépend du ministère des transports, toutefois la spécificité des produits forestiers exige que leur transport à l'intérieur du pays soit réglementé séparément et suivi par le ministère en charge des forêts qui est compétent en la matière. Les textes réglementaires existant traitent de manière superficielle de cette question<sup>36</sup> qui est pourtant un maillon essentiel au centre de l'exploitation forestière. Il y'a donc lieu que l'administration forestière soit plus regardante sur cette question et que des directives soit émise à ce sujet.

#### 3.3.2 TRANSFORMATION

Bien que consacrée par le code forestier, la **transformation** ne fait l'objet d'aucune réglementation à ce jour. Ceci constitue un frein au développement légal de l'industrie de transformation du bois favorisant ainsi la prolifération anarchique des sites de transformation du bois, et brouille le suivi (traçabilité) de l'exploitation forestière. Il importe que ce secteur fasse l'objet de réglementations précises, même par simple arrêté ou directive afin de soutenir l'évolution de ce secteur pourvoyeur d'emplois locaux.

#### 3.3.3 LA COMMERCIALISATION

<sup>34</sup> Document fourni gratuitement par l'administration et contenant des mentions pouvant faciliter le suivi des déplacements des bois abattus ou transformés

<sup>35</sup> Article 57 de l'arrêté n° 035 /cab/ min/ecn-ef/2006 du 05 Octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière.

<sup>36</sup> Article 54 et 55 de l'arrêté n° 035 /cab/ min/ecn-ef/2006 du 05 Octobre 2006 relatif à l'exploitation forestière.

S'agissant du **commerce du bois**, son exercice est conditionné par l'obtention des permis de vente et d'achat de bois<sup>37</sup>, délivrés dans les conditions précises par le ministre ayant les forêts dans sa charge et dont la validité est de un an.

---

<sup>37</sup> L'arrêté ministériel n°011/CAB/MIN/ECN-EF/2007 portant réglementation de l'autorisation de coupe industriel de bois d'œuvre et des autorisations d'achat, vente et exportation de bois d'œuvre

### 3.3.4 L'EXPORTATION

L'exportation des produits forestiers n'a pas encore fait l'objet de réglementation spécifique. Seules quelques dispositions relatives surtout aux taxes à l'exportation sont en vigueur. A ce jour, l'arrêté 011/CAB/MIN/ECN-EF du 12 avril 2007 portant réglementation de l'autorisation de coupe industrielle du bois d'œuvre et des autorisations d'achat, vente et exportation du bois d'œuvre semble être mis en application. Il faut obtenir un permis d'exportation du bois d'œuvre au niveau de la Direction de la Gestion Forestière du MECNT, auquel sont attachés des frais dont le montant varie<sup>38</sup> selon statut du demandeur.

Néanmoins, le code forestier<sup>39</sup> pose les prémices du cadre juridique des quotas d'exportation des grumes. En effet, seuls les détenteurs des usines de transformation, et les exploitants nationaux sont autorisés pendant dix ans, après le début<sup>40</sup> de leur exploitation à exporter au plus 30% sous forme de grume de leur production annuelle.

Il y a lieu de citer également la loi 003 du 13 mars 2003 instituant un nouveau tarif des droits et taxes à l'exportation, l'instruction n° DG/DD/DT/ADG/004/07 du 12 avril 2007 de l'OFIDA relative à l'exportation du bois et l'arrêté interdépartemental n° BCE/ CE/ECNT /007/85 portant réglementation de l'exportation de grumes **encore en vigueur**, bien que souffrant de désuétude qui régleme les quotas les conditions d'exportation pour les sociétés forestière et détermine les quotas d'exportation selon les essences et selon le niveau de transformation des bois d'œuvre.

Les statistiques à l'exportation ne sont pas disponibles au niveau de l'administration forestière, vu qu'elle n'est pas représentée dans les opérations de contrôle conduite aux différents points de sorties du pays.

Toutefois, on peut observer au profit des efforts fournis pour remédier à la situation, la mise en œuvre d'un projet par la Société Générale de Surveillance, au compte de l'administration forestière congolaise et dont l'objectif est la mise en place des systèmes de traçabilité des bois en RDC (enregistrement des flux au niveau des principaux points de sortie et d'entrée).

## 3.4 INFRACTIONS ET SANCTIONS RELATIVES À L'EXPLOITATION FORESTIÈRE ILLÉGALE

### 3.4.1 LA QUALIFICATION DES INFRACTIONS RESTE A FAIRE

La loi forestière ne précise que quelques infractions très spécifiques en ses articles 144 à 153. En absence de texte réglementaire relatif aux infractions forestières, toutes les autres infractions au code forestier – c'est-à-dire la grande majorité d'entre elles – ne peuvent être sanctionnées qu'au travers de l'article 143 du code forestier, définissant une sanction générique pour toute infraction non spécifiée par ailleurs.

Ainsi en est-il de la plupart des actes d'exploitation illégale.

<sup>38</sup> 2500\$ pour l'exploitant artisanal, 3000\$ pour l'exploitant industriel, 10000\$ pour toute personne n'ayant pas la qualité d'exploitant.

<sup>39</sup> Article 109 du code forestier

<sup>40</sup> Correspond à la date de délivrance du premier permis de coupe ordinaire

### 3.4.2 NON-PROPORTIONNALITE DES PEINES A LA GRAVITE DES INFRACTIONS

Une première conséquence, est que les mêmes dispositions s'appliquent, quelle que soit la gravité de l'infraction : couper hors de sa concession est sanctionné de la même façon que de laisser s'effacer le marquage d'une grume.

### 3.4.3 FAIBLESSE DES SANCTIONS

L'amende prévue à l'article 143 du code forestier est d'un maximum de 100 000 FC constants soit 395,25 usd.

En comparaison, pour une violation des prescription du plan d'aménagement, le régime forestier de la République du Congo prévoit des amendes de 5 000 000 à 20 000 000 FCFA, équivalant de 10 300 à 41 000 usd).

Les montants des amendes prévues par le code forestier en RDC n'ont aujourd'hui plus aucun caractère dissuasif, et se trouvent en complet décalage avec le régime de sanction des pays de la région.

#### **A retenir**

A l'issue de l'analyse, plusieurs failles du dispositif légal sont à signaler :

- Les conditions précises de matérialisation des limites ne sont pas encore réglementées ;
- La réglementation en matière de transformation est inexistante;
- La réglementation de l'exportation du bois demeure très partielle.
- Le régime de sanction des infractions est à remettre à plat.

### 3.5 RECOMMANDATIONS

- Dans une note à l'attention des exploitants forestiers, le MECNT doit rappeler aux exploitants l'obligation de matérialiser les limites de leur permis, en précisant les règles et pratiques de matérialisation à suivre.
- Le MECNT doit créer une Direction de la transformation qui aura pour objectif premier d'élaborer les normes de transformation du bois applicables en RDC.
- En vue de la transparence, l'OFIDA en collaboration avec la DGF doit publier les statistiques d'exportation ainsi que les montants des taxes perçues.

## 4 FISCALITE FORESTIERE

On entend par fiscalité forestière, l'ensemble des impôts, taxes et autres prélèvements liés à l'exercice de l'exploitation forestière.

### 4.1 RECAPITULATIF DES TEXTES RELATIFS A LA FISCALITE FORESTIERS EN RDC

Tableau 5: Réglementations des droits et taxes forestiers (en plus du code forestier)

Nature du texte juridique	Objet	Date de signature	Date d'entrée en vigueur	Etat de publication au journal officiel ou affichage	Observations
Loi	Code forestier (fiscalité forestière)	29 Août 2002	29 Août 2002	Déjà publié	
Loi	Nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ainsi que leur modalité de perception	16 juillet 2004	16 juillet 2004	Déjà publié <a href="http://www.leganet.cd/JO.htm">www.leganet.cd/JO.htm</a>	
Loi	Nomenclature des actes générateurs des recettes administratives, judiciaires, domaniales et de participation ainsi que leur modalité de perception	31 mars 2005	1 <sup>er</sup> janvier 2005	Pas publié	Vient modifier et compléter la précédente.
Décret	Mode de paiement des dettes envers l'Etat.	02 février 2007		Pas publié	
Arrêté interministériel	Taux des droits et taxes sur les établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes à percevoir à l'initiative du Ministère de l'Environnement.	25 juillet 2005	25 juillet 2005	Déjà publié <a href="http://www.leganet.cd/JO.htm">www.leganet.cd/JO.htm</a>	Valable pour une année fiscale en principe, donc renouvelable chaque année
Arrêté interministériel	Taux des droits, taxes, redevances à percevoir en matière forestière à l'initiative du ministre de l'environnement.	08 mai 2007	08 mai 2007	Déjà publié <a href="http://www.leganet.cd/JO.htm">www.leganet.cd/JO.htm</a>	Valable pour une année fiscale en principe, donc renouvelable chaque année
Arrêté interministériel	Taux des droits, taxes, redevances à percevoir en matière forestière à l'initiative du ministre de l'environnement.	11 Avril 2008	11 Avril 2008	Pas publié	Valable pour une année fiscale en principe, donc renouvelable chaque année

<b>Arrêté interministériel</b>	Taux, des droits, taxes, redevances à percevoir en matière forestière à l'initiative du ministre de l'Environnement Conservation de la Nature et Tourisme	26 avril 2010	26 avril 2010	Pas publié	Valable pour une année fiscale en principe, donc renouvelable chaque année. Mais pour l'année 2011, l'arrêté n'a pas été pris.
<b>Lettre</b>	Paiement de la taxe de superficie	1 <sup>er</sup> juillet 2011		Pas publié	Précisions sur l'assiette de la redevance de superficie

## 4.2 TAXES ET REDEVANCES EN VIGUEUR

Tableau 6: Types de prélèvement

Type de prélèvement	Assiette <sup>41</sup> de prélèvement	Taux de calcul <sup>42</sup>	Assujetti	Période d'exigibilité	Observations	Recommandations
<b>La redevance de superficie</b>	Superficie exploitable de la concession forestière	Le taux plancher <sup>43</sup> est fixé par l'administration, majorée de l'offre supplémentaire de l'exploitant	Titulaire des concessions forestières	Chaque année, au plus tard le 30 juin de l'exercice concerné	L'article 121 du code vise la totalité de la superficie concédée, de même que l'article 2 de l'Arrêté interministériel n° 003/CAB/MIN/ECN-T/2010 et n°029/CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 avril 2010 la lettre n°1130 du MECN-T au contraire considère la superficie exploitable comme assiette d'imposition de la redevance de superficie	L'administration doit veiller à maintenir une constance quant à la détermination de l'assiette de la redevance et respecter les procédures d'amendement et de révision des textes réglementaires
<b>Taxe d'abattage</b>	Volume de bois abattus	1,25% de la valeur EWK de la valeur de l'essence concernée	Titulaire des permis et autorisations de coupe de bois d'œuvre	Pas indiqué	Actuellement en RDC, seuls les détenteurs des permis de coupe artisanale paye le taxe sur la superficie, parce que les autres (exploitants forestiers industriels) selon une interprétation de l'article 102 paragraphe 2 du code forestier 2002, de la loi jugent qu'ils ne sont pas assujetti à la taxe d'abattage	Le paiement de la taxe d'abattage doit être imposé à tous ceux qui abattent les bois d'œuvre

<sup>41</sup> Régulièrement mis à jour par les administrations forestière et financière, généralement chaque année.

<sup>42</sup> Régulièrement mis à jour par les administrations forestière et financière, généralement chaque année.

<sup>43</sup> 0.50\$/ha depuis l'exercice 2010

Taxe sur le permis de coupe artisanale de bois d'œuvre	La superficie	50\$/ha depuis 2010	exploitant artisanale	Pas indiqué	Cette taxe n'est pas expressément prévue par le code forestier. Tel qu'elle est perçue dans la pratique elle se rapproche de la redevance sur la superficie. Les forêts de communautés locales (espaces où les exploitants artisanaux peuvent obtenir des parcelles à fin d'exploitation) ne sont encore d'actualité, mais la coupe artisanale se pratique au quotidien	Réglementer le secteur de l'exploitation artisanale de façon précise, et de manière à bien limiter leurs activités dans les forêts de communautés. Que la taxe perçue ce permis fasse l'objet d'une régularisation juridique par l'administration forestière.
Taxes à l'exportation					La réglementation fiscale de l'exportation est tributaire de l'OFIDA Les textes existants ne sont pas vulgarisés	
Taxe de déboisement	Superficie déboisée	Coût <sup>44</sup> du reboisement à l'hectare.	Titulaire permis de déboisement et /sous traitant	Non déterminée		
Taxe de reboisement	Volume de bois	4% de la valeur Ex Woks /m3 de bois brut exporté 2% de la valeur EWK /m3 de bois brut exporté de l'essence « TOLA	Titulaire d'une autorisation de reboisement	Non déterminée		
Taxe rémunératoire	Permis d'exploitation et avenant	Capacité exploitée	Titulaire permis d'exploitation	30 juin de chaque année/permis	Le taux de calcul n'est pas indiqué	
Taxe d'implantation	Permis d'implantation	Capacité installée	Titulaire permis d'implantation	Pas précisée	Le taux de calcul n'est pas indiqué	
Taxe sur duplicata du permis d'exploitation/d'implantation	Permis	50% T.I+T.R.A	Titulaire permis d'exploitation/implantation	Pas précisée		

<sup>44</sup> Fixé à 1825\$/ha depuis 2010



### **Tergiversations sur l'assiette de la redevance de superficie**

l'article 121 du code assiette la redevance de superficie sur la totalité de la superficie concédée; l'Arrêté interministériel n° 003/CAB/MIN/ECN-T/2010 du 26 avril 2010 portant fixation des droits et taxes confirme cette assiette.

Or, la lettre n°1130 du 11 juillet 2011 du MECNT au contraire, enjoint la régie financière en charge de la perception à procéder à une taxation basée sur la superficie réellement exploitable.

Il serait souhaitable que le MECNT cesse ces atermoiements, et fasse de la définition des surfaces totales des concessions, et de la publication de ces surfaces au travers d'un arrêté une de ses priorités.

Par ailleurs, dans les différents arrêtés, on parle tantôt de taxe de superficie, et tantôt de redevance de superficie. Il serait souhaitable que la dénomination adoptée par le code, base de la législation forestière, c'est-à-dire le terme « redevance de superficie » soit utilisé à l'exclusion de tout autre dans les différents textes.

### **4.3 PROCEDURE DE RECOUVREMENT DES TAXES ET REDEVANCES FORESTIERES**

La procédure de recouvrement va de la taxation au paiement. Ainsi la DGF est l'organe qui constate la taxe due et établit une note de taxation encore appelée note de débit qu'elle remet à l'assujetti.

La Direction Générale des Recettes Administratives judiciaires Domaniales et de Participation (DGRAD) établit une note de perception qui est adressée à l'assujetti, et que ce dernier payera suivant des modalités sécurisées, auprès d'une banque comme indiqué par l'arrêté<sup>45</sup>.

La preuve de paiement des taxes et redevances forestières est l'extrait du bordereau tiré du relevé des encaissements émis par le receveur de la DGRAD sur base des relevés transmis par la Banque Centrale et remis à l'assujetti.

En revanche, les autres frais liés à la délivrance des permis et autorisation d'exploitation sont perçus directement par les directions compétentes du MECNT. Il se pose malheureusement un problème de coordination entre les structures impliquées dans la collecte des taxes dues.

En effet, les informations (consolidées avec celles de provinces) statistiques que devraient détenir le MECNT ne parviennent pas à la DGRAD, réduisant ainsi les possibilités d'effectuer des rapprochements afin d'éviter les minorations de chiffres. La liaison entre la structure en charge de déterminer la fiscalité (le MECNT) et celle en charge du recouvrement (la DGRAD), est quasi inexistante notamment au niveau des provinces, et peut poser un problème majeur pour la maîtrise de l'assiette fiscale et pour les demandes de vérification de la légalité des bois exportés qui seront formulées par l'UE dans le cadre du processus FLEGT.

---

<sup>45</sup> Arrêté Ministériel n 076/CAB/MIN/ECO-FIN & BUD/2002 du 11 février 2002 portant mesures d'application du Décret n 007/2002 du 02 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat.

L'approche de la fiscalité au travers du « système déclaratif » permet pourtant de capturer une information fiscale plus large dans un système où l'administration peut faire une double vérification des déclarations. Dans l'état actuel des choses en RDC cette approche n'est pas fonctionnelle du fait que le MECNT et la DGRAD traitent séparément la question, la première structure étant l'émettrice détentrice de l'information et la seconde se chargeant du recouvrement alors que les deux aspects doivent être traités simultanément et surtout recoupés pour limiter les risques d'évasion. A cela s'ajoute des problèmes de conflit de loi sur la procédure de répartition des fruits de l'exploitation forestière.

#### 4.4 INFRACTIONS ET SANCTIONS PREVUES AU NON RESPECT DES OBLIGATIONS FISCALES

L'article 121 du Code de 2002 dispose qu'« 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 et ses mesures d'application ». Autrement dit nul n'est en principe exonéré du paiement des taxes forestières s'il mène des activités forestières telles que définies par le Code.

Plus spécifiquement l'Arrêté interministériel n° 006/CAB/MIN/ENV/2005 et n°108/CAB/MIN/FINANCES/2005 du 25 juillet 2005 portant fixation des taux des droits et taxes sur les établissements classés dangereux, insalubres ou incommodes à percevoir à l'initiative du Ministère de l'Environnement en ses articles 8 condamne la violation de ses dispositions au paiement des amendes transactionnelles allant du double au quintuple des droits dus.

En dehors des dispositions énoncées plus haut, aucun autre texte ne fait allusion au non paiement des taxes et redevances forestières comme infraction spécifique à la législation forestière et encore moins à des sanctions spécifiques à la violation des dispositions sur la fiscalité forestière en elle-même.

De manière implicite toutefois, la délivrance des documents préalables à l'exploitation est conditionnée par le paiement des taxes afférentes. Autrement dit, le contrôle du paiement des taxes n'est efficace qu'au moment de la délivrance des permis d'exploitation, du moins en ce qui concerne la redevance de superficie.

Le contrôle forestier restera sans doute le meilleur outil de vérification des paiements des taxes et redevances forestières.

#### 4.5 RECOMMANDATIONS

- La DGRAD et le MECNT doivent se coordonner au sujet du recouvrement des recettes forestières en générales et les taxes en particulier. Des canaux de communication et des procédures transparents doivent être établies pour garantir le suivi complet des versements.
- La répartition des recettes de l'exploitation forestière doit être reprécisé d'un commun accord entre les services centraux de la DGRAD, du MECNT, et les services provinciaux ;
- Le MECNT devrait mettre en place la taxe d'abattage pour les coupes effectuées dans les concessions forestières au travers d'une note circulaire interministérielle, rappelant l'obligation de paiement de ladite taxe conformément au code forestier ;

- Le MECNT devrait disposer de procédures claires et transparentes permettant le suivi interne et continu du paiement des taxes dues par les opérateurs et sanctionner sévèrement tous les manquements éventuels.

## 5 CONTENTIEUX FORESTIER

Le contentieux forestier s'entend de l'ensemble des procédures de suivi des litiges nés de l'exploitation forestière. Ce chapitre veut mettre ainsi en exergue toutes les procédures réglementaires et légales en vigueur devant guider le processus contentieux, de son déclenchement à son règlement. Comme dans la plupart des pays de la sous région, on dit qu'il ya contentieux forestier dès qu'un procès verbal d'infraction est établi par un agent compétent assermenté, dans les formes prévues contre un contrevenant à la législation forestière. Quelques textes spécifiques encadrent le contentieux forestier en RDC. PROCES VERBAL D'INFRACTION

Le procès verbal est un acte juridique écrit qui retranscrit des constatations, des déclarations ou une situation. En matière de contrôle forestier, c'est un acte qui sanctionne la constatation d'une infraction forestière. Il est un élément de preuve jusqu'à inscription en faux car il est dressé par des agents assermentés<sup>46</sup> du MECNT et sans préjudice de la compétence des officiers de police judiciaire à compétence générale.

En dehors de l'agent assermenté, toute autre personne commise au contrôle ne peut réaliser que des rapports<sup>47</sup> qui n'ont pas valeur de PV, mais ces rapports peuvent être transformés en PV par un agent assermenté dans les procédures prescrites. Le Procès verbal ainsi dressé doit être transmis dans le meilleur délai (15 jours) à l'autorité hiérarchique compétente<sup>48</sup> et au parquet/Office du Ministère Public pour les poursuites éventuelles.

Par ailleurs, constituent **les infractions forestières**, les actes qui violent les dispositions du Code Forestier et ses mesures d'application. Le contrôle de l'exploitation forestière est en effet réglementé en vue de faciliter la détection de ces infractions suivant les procédures légales qui s'imposent à chaque stade de l'exploitation. (Attribution de concession, inventaire et aménagement des concessions, fiscalité, commerce, ...).

---

<sup>46</sup> Prêtent serment devant un tribunal pour remplir les fonctions d'OPJ en matière de contrôle forestier.

<sup>47</sup> Article 39 de l'arrêté 102 du 16 juin 2009.

<sup>48</sup> Soit le ministre de l'environnement conservation et Nature, soit le Gouverneur de province et le service central de control forestier.

## 5.2 TRANSACTION FORESTIÈRE

Conformément à l'arrêté sur la transaction<sup>49</sup>, cette procédure est « l'acte par lequel l'auteur d'une infraction forestière obtient 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 ». Autrement dit c'est un processus de négociation entre l'auteur d'une infraction forestière avec l'administration forestière en vue de régler à l'amiable le différend né entre eux.

Les règles de négociation de la transaction et de son exécution tiennent de :

- La compétence des personnes habilitées à transiger pour le compte de l'administration ;
- L'objet de la transaction ;
- La requête du délinquant<sup>50</sup> ;
- Du respect du barème des montants de la transaction ;
- Du mode de règlement ;
- De la transcription de l'acte de transaction ;
- Des délais (transmission du PV de transaction et règlement de la transaction).

Il faut signaler que le délai<sup>51</sup> de transmission du PV de transaction accordé à l'agent verbalisateur, lorsqu'il n'est pas compétent pour transiger, semble court, si l'on tient compte des difficultés de transport qui existent dans le pays. Il serait plus réaliste de le rallonger de 7 jours au moins.

Le délinquant, dispose de trente jours pour payer les sommes dues au titre de transaction, et dans le cas de la réalisation des travaux d'intérêt forestier, les délais et les lieux sont fixés dans l'acte de transaction et ne peuvent aller au delà de cinquante jours par année et par transaction, donc à la discrétion de l'administration forestière. Les délais qui sont gérés à la discrétion de l'administration pourraient devenir non maîtrisable et poser des problèmes de transparence dans le traitement du contentieux. Il serait indiquer de prévoir une feuille de route avec des échéances réalisables à joindre à l'acte de transaction pour les cas de réalisation des travaux d'intérêts forestier.

## 5.3 VOIE JUDICIAIRE / PROCÈS

Cette voie s'impose à l'administration dans les cas suivants :

- Le délinquant ne sollicite pas la transaction ;
- L'autorité compétente ne confirme pas la note de transaction transmise par l'agent verbalisateur ;
- Le contrevenant ne remplit pas ses obligations consignées dans l'acte de transaction (ne paye pas ou ne paye pas dans les délais, n'effectue pas les travaux d'intérêt forestier).

<sup>49</sup> Article 2 de l'arrêté n°104 cab/ min/ecn-t/015/jeb/ 09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière.

<sup>50</sup> La requête telle que mentionnée à l'article 6 de l'arrêté 104 doit être un préalable à l'entrée en transaction ; bien que mode ne soit pas précisé. (écrite ou verbale)

<sup>51</sup> Article 7 de l'arrêté 104 prévoit un délai de 03 jours

Dans tous les cas les poursuites sont faites conformément à la procédure pénale en vigueur en RDC (pour les exploitants comme pour les inspecteurs, fonctionnaires et autres agents de l'administration forestière assermentés).

### **La reprise d'office de l'action publique**

C'est une action publique engagée par le seul devoir de la charge du parquet, sans y avoir été requis, sans aucune demande préalable. Autrement dit, après l'échec de paiement de la transaction, ou la non réalisation des travaux d'intérêts forestiers, l'OMP engage l'action publique contre le délinquant de l'exploitation forestière. Etant donné que :

- Les textes ne prévoient que la transmission d'une copie du PV de transaction dans le cas où elle est sollicitée, et non du PV de constat original de l'infraction à l'OMP ;
- Les délais de transmission de la copie du PV de transaction à l'OMP ne sont pas déterminés ;
- La constatation du non paiement par l'administration forestière et l'OMP ou de la non exécution des travaux conclus pendant la transaction n'est pas déterminé.

Deux principales questions émergent :

- Le PV de transaction a-t-il la même valeur que le PV de constat d'infraction aux yeux des juridictions congolaises ?
- La réalité et l'efficacité de la reprise de l'action publique par l'OMP ne sont-elles pas conditionnées par l'action d'information préalable de l'administration forestière ?

Il serait bénéfique pour harmoniser la théorie avec la pratique de cette notion de reprise d'office de l'action publique, que la réglementation impose non seulement un délai de transmission des copies de PV de transaction, mais qu'il soit transmis en même temps que le PV de constat d'infraction. De même qu'un document soit transmis à l'autorité judiciaire dans un délai raisonnable pour constater le non exécution des clauses de la transaction.

## 5.4 SANCTIONS AUX INFRACTIONS FORESTIÈRES

### 5.4.1 LES SANCTIONS PENALES

- Mesures conservatoires : saisie (pour éviter que la personne poursuivie ne continue de perpétrer l'infraction), séquestre<sup>52</sup> des objets ayant servi à la commission de l'infraction forestière, arrêt des travaux de coupe (ne peut être ordonné par les OPJ que pour l'infraction de coupe avec une fausse autorisation<sup>53</sup>).
- Mesures définitives (après jugement) :
  - Peine de servitude pénale : maximum 5 ans, minimum 1 mois.
  - Amendes : maximum 1 000 000 FC soit 1 075 US\$; minimum 5 000 FC soit 5 US\$.

#### Autres sanctions

- Les mesures de réparation directe  
*C'est la remise en état des lieux dégradés ou détériorés par un exploitant. Ce dernier est tenu de réparer de façon proportionnelle le dégât causé<sup>54</sup>. Il en est de même de la restitution des produits de l'infraction<sup>55</sup>.*

### 5.4.2 LES SANCTIONS CIVILES

Il apparaît clairement que les sanctions civiles (paiement des Dommages et Intérêts) sont retenues dans la loi forestière congolaise puisque les exploitants et concessionnaires sont civilement responsables<sup>56</sup> et que l'Etat représenté par l'Administration forestière, peut éventuellement augmenter ses prétentions des dommages et intérêts causés par la perpétration de l'infraction. D'ailleurs, au cours des procès, et même en l'absence de l'administration, le juge est tenu de prononcer d'office les dommages et intérêts en faveur de l'administration forestière<sup>57</sup>.

Seulement les règles de calcul des dommages et intérêts « forestiers » n'ont jusqu'ici pas été précisées, ce qui, par conséquent, fait courir le risque que les experts et les juges mésestiment les dommages causés.

A ce jour donc, les amendes prévues pour sanctionner les infractions représentent des montants dérisoires, et il n'existe aucun barème pour fixer les montants de dommages et intérêts que l'Administration pourrait réclamer.

Ce thème du montant des amendes et des dommages et intérêt est crucial pour que la Loi puisse jouer son rôle dissuasif. Il est urgent d'établir des sanctions civiles appropriées pour encadrer l'exploitation forestière.

<sup>52</sup> Articles 129 et 130 du Code forestier 2002

<sup>53</sup> Article 145 du code forestier 2002

<sup>54</sup> Article 52 du code forestier 2002

<sup>55</sup> Article 143 du code forestier 2002

<sup>56</sup> Article 152 du code forestier 2002

<sup>57</sup> Article 135 du code forestier 2002

### 5.4.3 LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES

Elles consistent :

- **Au refus d’octroyer un permis ou une autorisation d’exploitation** dans les cas où il est rapporté qu’un exploitant ou un concessionnaire ne s’est pas acquitté de la taxe de superficie indiquée dans son cas<sup>58</sup> ;
- **À la résiliation du contrat de concession** dans les cas de déchéance avérée d’un concessionnaire.
- L’annulation du titre : toute autorisation d’exploitation peut être annulée par le Ministre ayant les forêts dans ses attributions ou le gouverneur de province, selon le cas, lorsque son titulaire ne respecte pas les prescriptions relatives à l’exploitation durable de la forêt lors de la production de bois de feu et le charbon de bois<sup>59</sup>.

## 6 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

A ce jour, plus de huit ans après la promulgation du Code Forestier, il apparaît que le cadre juridique de l’exploitation forestière en RDC est à compléter, bien que les textes existant permettent tout de même de faire un suivi tant au niveau de l’administration forestière, que sur des aspects de l’exploitation, du contrôle et de la fiscalité forestière.

Cet effort du Gouvernement est appréciable car cette réforme consiste à relancer le secteur forestier et instaurer la bonne gouvernance en associant toutes les parties prenantes, spécialement les populations locales et les peuples autochtones, bien que les textes d’application y afférent soient encore attendus.

Il devient crucial que l’administration forestière, spécialement celle localisée dans l’arrière-pays, s’approprie de ces outils légaux en attendant qu’ils soient entièrement complétés pour assurer une mise à niveau de tous les agents et cadres.

Par ailleurs, à l’issue des entretiens effectués avec les services de l’administration, il ressort que l’application de cette loi ne serait pas encore d’actualité au vu du processus de transition encore en cours en ce moment.

Il faut également noter que des contradictions et incohérences dans les mesures d’application relevées dans cette analyse, à l’instar des arrêtés sur l’octroi des permis et des autorisations d’exploitation sur la base d’imposition de la redevance de superficie, créent de réelles confusions quant à l’application de la loi. Il serait donc indispensable que des précisions soient faites pour éviter les occasions de contournements des prescriptions réglementaires par les exploitants et concessionnaires.

En récapitulatif des recommandations, pour faciliter la mise en application du Code Forestier et ses mesures d’application, l’OI a proposé :

<sup>58</sup> Article 17 arrêté 035, article 7 arrêté 0011

<sup>59</sup> Article 101 du code forestier 2002

Tableau 7: Recommandations

Structures concernées	Recommandations	Objectifs visés
Secrétariat Général MECNT	Mettre en place des cadres et procédures de communication au sein du MECNT regroupant les services impliqués dans la gestion forestière (DGF, DIAF, DCVI, CRCE). Une plate-forme de communication interne et externe (publication) pourrait également être créée	Coordonner les structures pour assurer un traitement fluide, rapide et transparent des matières courantes et exceptionnelles.
DGF	Mettre en place et <b>utiliser</b> des systèmes de traçabilité, d'archivage, et de distribution des documents d'exploitation, au niveau national comme provincial	Constituer la base documentaire d'un suivi de l'exploitation
DGF/DIAF	Mettre en place un système informatique de gestion de l'information forestière pour permettre la vérification et le contrôle des superficies, des inventaires, des volumes, des essences.	Disposer de capacités automatisées à produire des statistiques Sécuriser la délivrance des autorisations et permis d'exploitation.
MECNT	Sanctionner le non-paiement des taxes. Préciser les normes techniques de délimitation de matérialisation et de marquage des limites et des aires de coupe	Sécuriser les recettes financières du MECNT, et le doter ainsi des ressources financières stables pour conduire ses missions. Contrôler les espaces ouvertes à l'exploitation
DGRAD et le MECNT	Créer les canaux de communication et des procédures transparents permettant le suivi interne et externe des versements dû au titre du secteur forestier. Formaliser la tenue de réunions d'échange (mensuelles) entre le MECNT et la DGRAD.	Sécuriser et optimiser le recouvrement des recettes forestières.
DGF, DCVI	Vérifier systématiquement et périodiquement le paiement des taxes forestières dues.	S'assurer que les opérateurs sont en règle du point de vue fiscal avant toute nouvelle attribution de titre ou de document d'exploitation



Cabinet du Ministre	Affecter les fonds issus des frais des autorisations de coupe de bois d'œuvre de façon équitable et transparente entre les différents services du MECNT.	Éviter les frustrations entre services, et doter la DIAF des moyens de réaliser le travail de cartographie des allocations forestière qu'elle est tenue de faire.
Cabinet du Ministre	Écrire et diffuser une note portant obligation pour les exploitants de produire des cartes géo référencés, et de matérialiser les limites des concessions et des aires de coupe suivant le modèle qui sera annexé à la note	Faciliter la vérification physique et même satellitaire des limites ; et obliger les exploitants à élaborer les cartes d'exploitations.
Cabinet du ministre /CRCE	Diligenter le processus d'approbation des textes portant application des règles d'exploitation dans les forêts de communautés locales, et également de l'exploitation artisanale	Encadrer l'exploitation artisanale et réduire le nombre d'exploitants informels. Permettre aux communautés de jouir de ce droit à eux accordé par la loi forestière
DGDA	Publier les statistiques d'exportation, ainsi que les montants des taxes dues et perçues. Associer les agents du MECNT au contrôle des exportations des produits forestiers	Favoriser la transparence dans le recouvrement de ces taxes
CRCE	Elaborer les normes de transformation et d'exportation du bois d'œuvre	Compléter le cadre juridique de l'exploitation en général, et faciliter le contrôle de la transformation et de l'exportation du bois
DIAF/DGF	Accélérer la réalisation d'un fichier d'informations géolocalisées des cartes et éléments relatifs aux permis et autorisations d'exploitation.	Maîtriser la ressource forestière tant en quantité qu'en diversité ; promouvoir la mise en œuvre des pratiques de gestion durable des forêts
Cabinet du MECNT/Ministre provincial	Définir clairement les pouvoirs et responsabilités des services centraux et provinciaux. Le Ministère doit élaborer des politiques et les traduire en directives afin que chaque entité de l'administration soit clairement au fait de ses attributions.  Il importe aussi que soit clarifié les rôles des ministères provinciaux en charge des forêts et leur synergie d'action avec les coordinations provinciales.	Éviter les conflits de pouvoirs et établir les devoirs et responsabilités des structures nationales et provinciales.

Premier Ministère

Développer la communication et la collaboration entre les ministères impliqués dans la gestion forestière, et ce tant au niveau national que provincial. Cette communication doit être régie par un cadre et des procédures systématisées et transparentes qui garantiront la continuité du suivi des dossiers et établiront les responsabilités dans leurs traitements. En plus de cette communication institutionnalisée, des forums interministériels pourraient se tenir régulièrement ou exceptionnellement pour améliorer la synergie entre les ministères en matière de forêt.

Améliorer la lutte contre les pratiques d'exploitation illégale et améliorer le recouvrement des recettes forestières.