

Projet article :**TITRE : « INSTRUMENTS DE MISE EN CONFORMITE AUX DROITS ECONOMIQUES ET SOCIAUX DES COMMUNAUTES LOCALES ET LEURS LIMITES EN DROIT FORESTIER CONGOLAIS »****Par : KUDA BOSALE Benoît Pépé¹****Résumé**

Cet article ressasse, analyse et dégage les faiblesses des dispositions offrant aux communautés locales de la RDC la possibilité d'exiger le respect de leurs droits économiques et sociaux tels que prévus par le cadre juridique forestier congolais.

Le droit forestier congolais prévoit des structures juridictionnelles et non juridictionnelles habilitées à solutionner les différends forestiers ; aussi, il organise le contrôle des activités forestières (ce contrôle porte sur la légalité d'exploitation forestière, le respect des normes techniques et des clauses de cahier de charge, ainsi que sur la conformité des contrôles à la procédure prévue). Ce sont là les instruments que le droit forestier congolais place à la disposition des communautés locales afin de leur permettre de faire échec aux pratiques forestières susceptibles de contrarier leurs droits économiques et sociaux.

Cependant, tous ces instruments se sont révélés impuissants à cause d'un certain nombre de limites que voici : la tardiveté de mesure d'application de l'article 104 du code forestier ; l'imprévisibilité formelle des normes de l'arrêté n°103/CAB/MIN/CCN-T/15/JED/09 ; l'ineffectivité de la commission de règlement des différends forestiers ; l'incohérence normative externe à la législation forestière ; le trafic d'influence matérialisé notamment par l'utilisation abusive de la force de l'ordre par les exploitants forestiers à l'encontre des CL et l'influence traditionnelle des Chefs coutumiers ainsi que la concussion des agents de l'administration forestière ; l'insuffisance d'information et d'encadrement des CL ; la difficulté de procéder par citation directe à cause de spécificité des infractions forestières et de finalités du contrôle de l'Observation Indépendante (elle n'est pas habilitée à saisir la justice sur base de résultat de son contrôle) ; les obstacles aux enquêtes à mener par le Parquet et les OPJ à compétence générale du fait du caractère hybride des infractions forestières ; les dispositifs de poursuite insuffisamment adéquats (ce qui justifie le trop grand nombre d'illégalité dans les exploitations forestières et le trop peu de poursuite devant les cours et tribunaux).

INTRODUCTION

¹ Doctorant en droit à l'Université de Kisangani en RDC, Avocat au Barreau de la Tshopo, Enseignant et Chercheur à l'Institut Supérieur de Développement Rural de Amadi.

« ... les observations et les analyses de l'OI révèlent un fort manque d'appropriation du droit forestier par les exploitants, tout comme par l'administration qui est chargée d'assurer sa finalisation ainsi que sa bonne mise en application. Les défauts de mise en application s'observent pratiquement à tous les niveaux et peuvent prendre des formes diverses. Mais les ouvertures de contentieux judiciaires sont très rares...²». Les possibilités de contester et d'obtenir la révision ou la correction des actes contraires à la loi constituent les garanties à la bonne gouvernance. Ces possibilités sont ce que DENIER, Sebastien KORWIN, Matt LEGGETT et Christina Mac FARQUAR nomment³ " le cadre de mise en conformité⁴" ; mais que nous préférons appeler "instruments de mise en conformité" dans l'approche de promotion des droits économiques et sociaux des communautés locales par le droit positif congolais.

Edouard G. BONKOUNGOU décrit la bonne gouvernance forestière par les indicateurs suivant : « ... le respect de la primauté du droit, les mécanismes transparents de prise de décisions, une corruption limitée, la prise en compte des avis de toutes les parties prenantes, un cadre réglementaire non abusif, un appareil exécutif comptable de ses actions, et une société civile forte qui participe à la gestion du secteur et aux affaires publiques en général, et qui respecte la loi⁵ ». La compréhension de l'exposé de motif de la loi n°011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier en RDC, laisse transparaître sa correspondance avec les indicateurs énoncés par Edouard G. BONKOUNGOU. De ce fait, le point de vue de ce

² REM., Observation Indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République Démocratique du Congo, Rapport final Décembre 2010 – Avril 2013, p.3.

³ Louisa DENIER, Sebastien KORWIN, Matt LEGGETT, Christina Mac FARQUAR., Le Petit Livre des cadres juridiques de la REDD+. Global Canopy Programme, Oxford, 2014

⁴ Selon Louisa DENIER, Sebastien KORWIN, Matt LEGGETT et Christina Mac FARQUAR, « le rôle du cadre de mise en conformité est d'assurer que les actions entreprises respectent les règles édictées par le cadre juridique et d'instruire les plaintes éventuelles. Ce cadre est créé par le cadre juridique et mis en œuvre par le cadre institutionnel. Le cadre de mise en conformité n'est pas distinct des cadres juridique et institutionnel, mais est plutôt une fonction de ces derniers dans le sens où le cadre juridique émet des dispositions relatives à la conformité au moyen de lois et politiques et où le cadre institutionnel remplit des fonctions de mise en conformité (p. ex. application de la loi). ... Le cadre de mise en conformité assume les fonctions de suivi, d'application de la loi (non-conformité) et de résolution des conflits. Le suivi permet de contrôler la correspondance des actions des entités d'exécution avec les règles édictées dans le cadre juridique. Les mesures visant à assurer le respect de la loi entrent en jeu en cas de non-conformité. Elles peuvent être de nature administrative ou judiciaire et doivent offrir des voies de recours. Par le biais de son cadre de mise en conformité, le système de gouvernance doit assurer que les acteurs susceptibles d'être lésés par la mise en œuvre d'une activité puissent recourir à des mécanismes efficaces d'instruction des plaintes. ...des conflits autour des ressources forestières et d'autres ressources de valeur comme la terre, le pétrole, le gaz et les minerais dans les régions forestières. L'instruction des plaintes et la résolution des conflits peuvent être effectuées par la négociation, la médiation ou l'arbitrage et se dérouler par l'intermédiaire des systèmes judiciaire ou administratif ».

⁵ Edouard G. BONKOUNGOU., Analyse du cadre de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo dans le contexte de la REDD+ : Diagnostic de base et propositions d'intervention, Rapport d'atelier organisé par le MECNT et la CN-REDD+, en partenariat avec le programme CARPE/USAID et l'UICN organisé par Janvier 2013, p.1.

dernier peut être paraphrasé de la manière suivante : la bonne gouvernance forestière en RDC désigne l'ensemble des pratiques forestières conformes à la législation forestière en vigueur.

Ainsi, traduisant la congruence entre les pratiques forestières et la législation forestière, la notion de la gouvernance forestière en RDC entretient un lien étroit avec l'efficacité du droit forestier. A ce sujet, la quasi-totalité d'études stigmatise l'inefficacité des cadres juridiques forestiers (africains notamment) face à la promotion des droits économiques et sociaux des communautés locales. A titre indicatif, l'on peut invoquer les travaux des auteurs suivant les approches ci-après: Valérie KENDO YONOU⁶, Boris TCHOMNOU⁷, Joël KIYULU⁸, Théodore TREFON⁹, SEGIHOBE BIGIRA¹⁰, DUCLAUX MONTEIL¹¹, Pierre Etienne KENFACK¹², Emanuel D. KAM YOGO¹³ Emanuel D. KAM YOGO¹⁴, Hubert NGOUMOU MBARGA¹⁵, BEAUCHAMPS et INGRAM¹⁶, Clotilde LEBRETON et son groupe¹⁷, Pacifique MANIKAKIZA¹⁸,...

Partant de ce constat d'inefficacité des cadres juridiques forestiers à promouvoir les droits économiques et sociaux des communautés locales, l'on se propose d'en trouver quelques éléments d'explication. Il est en fait question de ressasser des dispositions offrant aux CL la possibilité d'exiger le respect de leurs droits économiques et sociaux tels que prévue par le cadre juridique forestier congolais; et d'analyser ses dispositions pour en cerner

⁶ KENDO YONOU V., La protection des droits et intérêts des communautés des forêts et la gestion des écosystèmes forestiers en Afrique centrale, Rapport de Recherche effectué à la RAIFOREST FOUNDATION UK pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées en Pratique des organisations internationales, à l'Institut de droit de l'homme de Lyon, 2005.

⁷ TCHOMNOU B., Le droit des communautés à un environnement sain, Mémoire de Master, Université de Limoge-Master II 2006.

⁸ Joël KIYULU. J. et MBOYI MBUNGA A., *mécanismes d'amélioration de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo* : Rapport national d'études juridiques et socio-économiques, IUCN Août 2007. P 1-77.

⁹ TREFON T., « *La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles* », in *Afrique contemporaine*, 2008/3 (n° 227), p. 81 – 93.

¹⁰ SEGIHOBE Bigira , *Le partenariat pour les forêts du bassin du Congo entre non-droit et droit. Contribution à l'étude de la responsabilité des acteurs*, Thèse de doctorat, inédit, Faculté de droit, Université de Gand, 2009, 467p.

¹¹ DUCLOUX-Monteil O. C. Ch., *Exploitation forestière et droits des populations locales et autochtones en Afrique Central (Cameroun, Congo RDC et Gabon)*, Thèse de doctorat, Inédit, faculté de droit, Université Jean Moulin Lyon3, Septembre 2011.

¹² KENFACK P. E., *A la recherche d'un droit foncier protecteur des populations des zones forestières en République Démocratique du Congo*, Rapport du Rainforest Foundation UK, Octobre 2014.

¹³ KAM YOGO E.D., « *Droit de préemption et foresterie communautaire en droit camerounais de l'environnement*», in revue juridique de l'environnement, n°2012/2 Volume 37, p.184.

¹⁴ KAM YOGO E.D., « *Droit de préemption et foresterie communautaire en droit camerounais de l'environnement*», in revue juridique de l'environnement, n°2012/2 Volume 37, p.184.

¹⁵ NGOUMOU MBARGA H., « *La gestion des forêts communautaires face au défi de la pauvreté et du développement rural* », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 13 Numéro 3 | décembre 2013, mis en ligne le 30 décembre 2013, consulté le 17 juin 2018. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/14448> ; DOI : 10.4000/vertigo.14448

¹⁶ BEAUCHAMPS E., et INGRAM V., "Impacts of Community Forests on Livelihoods in Cameroon: lessons from two case studies", in *International forestry Review* ,2011, p. 1-15.

¹⁷ LEBRETON C., HERITHIER S., IMBERNON J., « *la forêt des convoitises : cent ans de politiques sociales, libérales et environnementales dans les Parcs nationaux du Mexique (1910.2013)* » *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement*, en ligne, volume 15 n°1/Mai 2015, mis en ligne le 15 Mai 2015, consulté le 17 juin 2018.

¹⁸ MANIRAKIZA P., « *La protection des droits de l'homme à l'ère de l'industrie extractive en Afrique* », in revue criminologie, volume 49, n°2, Automne 2016, p 115-140.

les points forts et faibles. Ainsi, nos propos seront présentés en deux grands points : le premier porte sur les instruments de mise en conformité aux droits économiques et sociaux des communautés locales en droit positif forestier de la RDC et le deuxième expose les limites des instruments de mise en conformité aux droits économiques et sociaux des communautés locales.

I. INSTRUMENTS DE MISE EN CONFORMITE AUX DROITS ECONOMIQUES ET SOCIAUX DES COMMUNAUTES LOCALES EN DROIT POSITIF FORESTIER DE LA RDC

Pour mettre les différentes pratiques forestières en conformité avec les droits économiques et sociaux des communautés locales, l'exercice des actions civiles et publiques se révèle être l'instrument adéquat à cette finalité. Ce point met en lumière les différents mécanismes juridiques susceptibles de faciliter l'exercice des actions civiles et publiques au profit du respect des droits économiques et sociaux des communautés locales. Ainsi, les mécanismes pour les actions civiles et publiques de mise en conformité seront successivement abordés.

A. Mécanismes pour les actions civiles de mise en conformité

La législation prévoit les possibilités d'exercer une action civile à l'encontre d'un acte de violation des droits économiques et sociaux des CL. C'est ainsi qu'elle met en place des structures de résolution des différends forestiers et définit les différends forestiers qui peuvent opposer les CL et les exploitants forestier.

1. Structures prévues par le droit positif

Il existe des structures non juridictionnelle et juridictionnelle de règlement des différends forestiers.

- a) Structure non juridictionnelle : Commission de règlement des différends forestiers.

L'article 104 du code forestier institue la Commission de règlement des différends forestier. L'art.6 de l'Arrêté ministériel n° 103 /CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 précise qu'elle est établie au siège et dans le bureau de l'administration territoriale chargée des forêts.

La commission de règlement des différends forestiers est composée comme suit : L'administrateur de territoire du ressort des forêts concernées; Le superviseur de l'environnement et conservation de la nature du territoire ; Un représentant des organisations ou associations des exploitants forestiers agréées; Un représentant de chacune des parties au conflit.

Lorsque le conflit à régler par la commission concerne, à un titre quelconque, une ou plusieurs communautés locales, peuvent y siéger en qualité d'observateurs : Le chef de l'administration locale chargée de l'agriculture et/ou du développement rural, selon le cas ou son délégué; Le chef de l'administration locale chargée des affaires foncières ou son délégué; Le chef de l'administration locale chargée de l'aménagement du territoire ou son délégué; Un représentant de toute autre communauté locale environnante intéressée.

L'administrateur de territoire assure la présidence des réunions de la commission. Il peut, en cas d'empêchement, se faire représenter par un délégué. Le secrétariat de la commission est assuré par le superviseur de l'environnement et conservation de la nature du ressort.

La commission tient une session ordinaire tous les trois mois et une session extraordinaire chaque fois que la nécessité et l'urgence l'imposent.

La commission est saisie par une lettre recommandée ou déposée avec accusée de réception auprès de l'administration chargée des forêts du territoire.

La saisine de la commission est subordonnée au versement des frais de règlement dont les taux sont fixés par un Arrêté du gouverneur de Province du ressort de la forêt concernée.

Dès réception de la lettre de saisine et au plus tard dans les 3 semaines qui suivent, le Président convoque la réunion de la commission en précisant le lieu et la date. Il en informe les autres membres de la commission au moins quinze jours avant.

La convocation mentionne aussi l'objet du conflit ainsi que la prétention de chacune des parties.

Les réunions de la commission se tiennent à son siège ou, en cas de nécessité, à un autre lieu situé dans l'environnement immédiat de la forêt querellée.

Les délibérations de la commission sont consignées dans un procès-verbal dûment signé par tous les membres effectifs présents.

Une copie du susdit procès-verbal est remise à chacune des parties et transmise, dans le huit jours qui suivent la fin de la réunion, à l'autorité administrative locale et à l'administration provinciale chargée des forêts.

b) Structure juridictionnelle

Toute partie lésée par une décision de la Commission, a le droit de saisir la juridiction compétente. L'article 15 de l'arrêté ministériel n° 103 /CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 fait allusion au Tribunal de Grande Instance territorialement compétent. Ce dernier est ainsi la seule juridiction compétente à connaître en reformation, les décisions de la Commission de règlement des différends forestiers.

2. Fondements de l'action civile en matière forestière

L'art.3 de l'arrêté ministériel n° 103 /CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 énumère non limitativement les objets des différends forestiers pouvant opposer un concessionnaire forestier ou une institution de gestion d'une forêt classée à une communauté locale.

Ils portent sur les faits suivants: le tracé des limites de la concession forestière ou de la forêt classée par rapport au terroir de la communauté locale¹⁹ ; les modalités d'exercice par la communauté de ses droits d'usage forestiers au sein de la concession forestière ou de la forêt classée²⁰ ; l'inexécution ou l'exécution non conforme de la clause du cahier des charges relative à la réalisation des infrastructures socio-économiques ; le prélèvement d'arbres

¹⁹ Il s'agit des types de conflits opposant un concessionnaire forestier à une communauté locale. Ils ont particulièrement comme objet les limites de la concession. Une communauté locale a la possibilité de protéger ses droits forestiers - c'est-à-dire, le droit de propriété collectif sur les arbres du village, le droit d'usage forestier, le droit aux infrastructures socio-économiques, droit d'accès aux concessions forestière – en exerçant des actions possessoires. En effet, du point de vue de droit positif (le droit coutumier mis à part), la situation juridique des communautés locales, par rapport à la forêt comprise dans l'étendue coutumière occupée, est similaire, à quelque degré, à celle d'un possesseur de bonne foi. Certes, les communautés locales, contrairement au possesseur, n'est pas présumé être propriétaire du fond qu'il occupe ; de même, elles ne peuvent prétendre l'acquérir par prescription comme ça peut être le cas pour le possesseur de bonne foi. Du moins, les communautés locales, au même titre qu'un possesseur, peuvent exercer les actions possessoires. Les Communautés locales ont donc le droit : de s'opposer à tout acte troublant leur possession coutumière de leurs forêts (la plainte) ; de faire arrêter les travaux des concessionnaires qui sont de nature, s'ils continuaient, à porter atteinte à la possession (dénonciation de nouvelle œuvre) ; de se faire restituer la chose dont il est dépossédée par violence ou par voie de fait (la réintégrante).

²⁰ Une action en cessation de trouble de jouissance peut être exercée à l'encontre d'un concessionnaire forestier. Cependant, dans la plus part de cas, l'on constate que les communautés n'ont pas accès à la justice suite pratiquement à l'insuffisance d'information et d'encadrement.

exploitables situés dans un environnement immédiat d'un village ou dans un champ²¹; l'exercice d'un droit lié à une servitude, en particulier celui lié au tracé du réseau d'évacuation des produits forestiers ou à l'aménagement de la forêt classée²²; un préjudice subi par la communauté locale du fait d'une mauvaise exploitation de la concession ou d'un mauvais aménagement de la forêt, particulièrement en cas de défaut, d'insuffisance ou d'inadéquation des mesures environnementales recommandées²³ ; un fait généralement quelconque ayant un lien avec les relations de voisinage²⁴.

B. Mécanismes pour les actions publiques de mise en conformité

L'action publique est l'un des moyens susceptible de garantir le respect des droits économiques et sociaux des communautés locales prévus par le cadre juridique forestier. L'exercice d'une action publique en matière forestière suppose la fonctionnalité du contrôle des activités forestières, l'existence des acteurs de poursuite et l'existence légale d'incriminations forestières.

1. Organisation du contrôle forestier

La découverte des actes forestiers culpeux se réalise à l'occasion des activités de contrôle.

a) Objet du contrôle

Au terme de l'article 3 de l'arrêté ministériel n°102/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 d 16 juin 2009, le contrôle forestier porte sur 4 points précis suivants : la légalité de l'exploitation forestière ; le respect des normes techniques ; le respect des clauses des cahiers

²¹ En prévoyant un tel objet de litige forestier, l'arrêté ministériel n° 103 /CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 garanti le droit de propriété collectif des CL sur les arbres du village et le droit de propriété collectif sur les arbres d'un champ collectif ainsi que le droit de propriété privé sur les arbres d'un champ individuel. Il est en fait inadmissible qu'un concessionnaire forestier arrive à couper les arbres situés dans un environnement immédiat d'un village, dans un champ collectif ou individuel; il est donc exclu qu'une concession forestière s'étende jusqu'à un rapprochement étroit d'un village. Une telle coupe tomberait sous le coup de l'art.147 litt.4 du code forestier qui sanctionne les actes d'exploitations réalisés sans autorisation requise.

²² Les conflits portant sur l'exercice d'un droit lié à une servitude sont vraiment rares en RDC. Mais en prévoyant un tel genre de conflit, l'arrêté vise à sécuriser les exploitants forestiers, d'une part et d'autre part, à protéger le droit d'usage forestier des membres de communautés locales contre les actes d'exercice des droits liés à la servitude ou à l'aménagement des forêts classées.

²³ Une exploitation forestière non durable met en péril le couvert forestier et cause la dégradation de ses écosystèmes. Ce qui peut faire de sorte que les avantages à tirer du droit d'usage forestier s'amenuisent. Dans certain cas, lorsqu'une exploitation illégale ne leur profite pas à court terme, les communautés locales réagissent pour protester contre les atteintes portées à l'environnement et à l'écosystème forestier.

²⁴ Le conflit de limite oppose généralement les membres des communautés locales voisines. En RDC, chaque communauté prétend connaître ses limites territoriales ; la pêche, la récolte de produit forestier non ligneux, la chasse ne se pratique que dans la forêt de la communauté. Mais les conflits sont toujours très fréquemment signalés.

des charges ; la vérification de la conformité des opérations de contrôle effectuées par les services forestiers compétents.

❖ Le contrôle de la légalité de l'exploitation forestière

Le contrôle de la légalité de l'exploitation vise la vérification du respect des dispositions du Code forestier et de ses mesures d'exécution et concerne notamment la validité et la conformité des titres d'exploitation, y compris le respect des limites y prescrites, la tenue des registres et rapports relatifs à l'exploitation forestière, le paiement des taxes et redevances forestières et le respect de la réglementation relative au transport des produits forestiers.

❖ Le contrôle du respect des normes techniques

Le contrôle du respect des normes techniques concerne notamment la bonne application des normes d'inventaire forestier, des normes environnementales liées à l'exploitation ainsi que la conformité de l'établissement et de la mise en Ouvre du plan d'aménagement avec la réglementation en vigueur.

❖ Le contrôle du respect des clauses des cahiers des charges

Le contrôle relatif aux clauses contractuelles porte notamment sur le respect des engagements pris par le concessionnaire forestier ou tout exploitant forestier en vue de contribuer au développement local, à travers la réalisation des infrastructures socio-économiques, et d'assurer le bien-être social de son personnel.

❖ Le contrôle du de conformité

Le contrôle de conformité vise la vérification de la légalité et de la régularité des opérations de contrôle forestier, particulièrement au regard de la procédure prévue par les articles 126 à 142 du Code forestier, le présent Arrêté et des règles de déontologie.

b) Types du contrôle

❖ Contrôles planifiés

Les missions de contrôle forestier sont planifiées tant au niveau central qu'au niveau provincial de l'administration forestière.

Au niveau central, des missions trimestrielles sont programmées pour assurer : la surveillance et le contrôle interne des services et organismes forestiers centraux ; la vérification de la conformité des opérations de contrôle réalisées par les services provinciaux ; une mission annuelle de contrôle direct dans les Provinces à activités forestières.

Au niveau provincial des missions trimestrielles sont programmées pour réaliser un contrôle forestier dans chaque territoire abritant des activités forestières.

❖ Contrôles de routine et de la surveillance continue des forêts

Les services provinciaux compétents sont tenus d'effectuer un contrôle forestier quotidien dans les différents points de vente, aux postes de police routière, aux postes frontaliers, sur le parcours des principales voies d'évacuation des produits forestiers.

Les agents des services forestiers et les organisations non Gouvernementales du secteur forestier sont tenus, dans le cadre de leurs fonctions ou de leur mandat et, en particulier, quand ils sont en mission technique ou d'observation sur le terrain, de porter attention ou de récolter toute information liée aux activités forestières se déroulant dans un lieu donné pour communiquer toute situation potentiellement frauduleuse aux chefs des services du contrôle forestier.

Dans le cadre de la surveillance continue des forêts, les services de contrôle sont tenus d'exploiter tout rapport ou toute information issus d'autres services forestiers tels que ceux chargés d'inventaire et d'aménagement, de la gestion forestière quotidienne, des travaux de reboisement ou de la promotion du bois.

❖ Contrôles spéciaux

Sont dits spéciaux les contrôles forestiers effectués de manière occasionnelle sur instruction d'une autorité hiérarchique, notamment à la suite d'une information, d'une dénonciation, d'une plainte ou de tout autre fait de nature à constituer une infraction. Les contrôles spéciaux sont de la compétence des services forestiers provinciaux. Toutefois,

lorsque des inspecteurs forestiers, agents assermentés ou autres ou un service provincial forestier sont impliqués dans des faits infractionnels, les contrôles spéciaux doivent être réalisés exceptionnellement par des services forestiers centraux.

❖ Contrôle faunique

Le contrôle sur les produits de la faune sauvage s'opère par des opérations ponctuelles, des patrouilles ou des actions de surveillance continue.

Bien qu'occasionnelles ou planifiées, les opérations ponctuelles de contrôle faunique sont essentiellement confidentielles : seuls le nombre des dites opérations et le secteur peuvent être connus des agents concernés, à l'exclusion de l'endroit exact, de la date et des heures de leur réalisation.

Les patrouilles sont des opérations sporadiques, fixes ou mobiles, menées dans les réserves et domaines de chasse ainsi que dans des zones sensibles.

Pour une patrouille fixe, le service compétent dresse une barrière sur un axe routier ou fluvial dans le but de procéder au contrôle de tout individu, véhicule, engin ou autre.

Dans le cadre d'une patrouille mobile des équipes des gardes forestiers ou des gardes chasse parcourent un secteur donné et procèdent à la fouille et à l'interpellation de tout individu, véhicule, engin ou autre.

Par la surveillance continue, les services de contrôle assurent le suivi des activités des opérateurs économiques de la faune sauvage, tels les guides de chasse ou les entreprises de tourisme cynégétique, qui sont tenus au respect de certaines obligations dont celles précisées par le cahier des charges.

2. Acteurs du contrôle

a) Acteurs institutionnels

❖ Acteurs principaux

Il est organisé une brigade centrale de contrôle forestier au sein du Secrétariat Général de l'Environnement et Conservation de la Nature et une brigade provinciale de

contrôle forestier au sein de chaque division provinciale de l'Environnement et Conservation de la Nature en vue d'assurer la réalisation des opérations du contrôle forestier.

La Brigade Centrale de Contrôle Forestier fait partie intégrante de la Direction de Contrôle et Inspection. Ses activités sont supervisées et coordonnées par un inspecteur forestier ayant la qualité d'officier de police judiciaire et revêtu du grade de Chef de division.

La Brigade Provinciale de Contrôle Forestier est une structure du Bureau provincial de Contrôle et Inspection. Elle est supervisée et coordonnée par un Inspecteur forestier ayant la qualité d'officier de police judiciaire et revêtu du grade de Chef de bureau.

❖ Acteurs de collaboration

L'administration forestière prend toutes les dispositions pratiques appropriées pour collaborer avec les parquets, la Police Nationale Congolaise, la Direction Générale des Recettes Administratives et de Participation (DGRAD), l'Office des Douanes et Accises (OFIDA) et l'Office Congolais de Contrôle (OCC) en vue d'assurer l'harmonisation de leurs activités communes de contrôle.

L'administration forestière conclut avec l'OFIDA et l'OCC une convention portant principalement sur le renforcement des capacités techniques du personnel concerné pour la vérification des conditions et formalités prescrites par les dispositions légales et réglementaires en vigueur en matière d'exportation des produits forestiers ainsi que sur l'échange d'informations et données résultant des opérations de contrôle.

b) Acteurs non institutionnels

❖ Observations indépendantes

En vue de garantir la crédibilité du contrôle forestier le ministre en charge des forêts et le gouverneur de Province peuvent, pour le compte des administrations forestières centrale et provinciale, conclure des accords visant à associer des observateurs indépendants aux missions de contrôle.

L'observateur indépendant est une organisation non Gouvernementale internationale ou nationale spécialisée. Elle suit les missions de contrôle et, dans le délai

convenu, adresse un rapport sur leur régularité à l'attention de l'autorité compétente. Il lui est interdit d'interférer d'une manière quelconque dans la conduite et la réalisation des opérations de contrôle, sous peine de résiliation de l'accord.

Le rapport de l'observateur indépendant est examiné, dans les quinze jours de sa réception, par une commission ad hoc composée comme suit :

- au niveau centrale : le secrétaire général, le conseiller forestier du ministre, le directeur chargé de la gestion forestière, le directeur des affaires juridiques et le directeur du contrôle et inspection.
- au niveau provincial : le ministre provincial ayant les forêts dans ses attributions ou un délégué du gouverneur de Province, le chef de division de l'environnement et conservation de la nature, le chef de division de la justice et garde sceaux et le chef de la brigade provinciale de contrôle forestier.

Un représentant de l'observateur indépendant concerné participe aux réunions de la commission, principalement pour défendre les conclusions du rapport.

A la suite de l'examen du rapport de l'OI, la commission peut proposer à l'autorité compétente toute mesure visant la correction ou l'amélioration de la conduite des opérations du contrôle, y compris l'application des sanctions disciplinaires ou pénales à l'égard des fonctionnaires et agents ayant violé des dispositions légales.

L'OI est tenu de publier son rapport, y compris les conclusions de la commission ad hoc et les mesures consécutives de l'autorité compétente, par voie de presse écrite, audiovisuelle ou électronique.

❖ Toute personne généralement quelconque

Toute organisation non Gouvernementale nationale ou locale, toute association ainsi que toute personne autre personne physique ou morale ayant connaissance d'une exploitation forestière illégale ou de tout acte illicite de détention, de vente ou de circulation d'un produit forestier est tenu d'en faire une dénonciation auprès de l'administration forestière.

Toute autorité ou tout agent de l'administration forestière ayant reçu la dénonciation d'une exploitation forestière illégale ou d'un acte illicite de détention, vente ou circulation d'un produit forestier, est tenu de commanditer un contrôle approprié ou d'obtenir que des dispositions soient prises à ce sujet.

Le contrôle forestier que tout le monde peut exercer est un contrôle de fait, aléatoire et désintéressé. Il abouti à la dénonciation. Mais la loi ne précise pas comment elle protège le dénonciateur contre les poursuites du chef de dénonciation calomnieuse et d'imputation dommageable que le dénoncé peut exercer à son encontre au cas où les faits se révèlent faux à la suite des enquêtes. Au contraire, l'arrêté fait obligation à quiconque ayant estimé constater une illégalité forestière, de la dénoncer sous peine de sanction entant que complice. Il s'agit de l'article 59 qui stipule : « *Toute organisation non Gouvernementale nationale ou locale, toute association ainsi que toute personne, qui viole les dispositions de l'article 53 ci-dessus, est tenu coupable de non dénonciation et puni comme tel conformément dispositions du Code pénal* ». L'article 53 est celui qui rend tout le monde généralement quelconque responsable d'un contrôle de fait.

II. LIMITES IMPOSEES AUX INSTRUMENTS DE MISE EN CONFORMITE AUX DROITS ECONOMIQUES ET SOCIAUX DES COMMUNAUTES LOCALES.

A. Limites à l'exercice des actions civiles

1. Tardiveté de la mesure d'application de l'article 104 du code forestier

Il a fallu 7 ans pour que le ministre prenne l'arrêté d'exécution de l'article 104 du code forestier. Et pourtant déjà entre 2002 et 2009, l'on dénombrait plusieurs conflits forestier entre les parties prenantes (cessionnaires forestière entre eux et communautés locales entre elles, communautés locales contre concessionnaires forestières).

2. Imprévisibilité formelle²⁵ des normes de l'arrêté n°103/CAB/MIN/CCN-T/15/JEB/09

²⁵ Pour MARGINOL Ludovic, une stipulation contractuelle est prévisible, lorsque le texte qui la prévoit apparait comme un signe efficace et suffisant d'anticipation du résultat juridique de la norme qu'il porte. En claire, la clarté et l'intelligibilité des conventions sont les conditions juridiques de la prévisibilité leurs stipulations. Analogiquement, l'on peut considérer que tout texte juridique claire et intelligible dispose en principe des normes prévisibles ; c'est ce qu'on choisit d'appeler ' *prévisibilité*

L'on dégage quand même une prévisibilité matérielle entre l'article 104 du code et les dispositions de l'arrêté n°103/CAB/MIN/CCN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009. L'académie française définit la prévisibilité comme « *le caractère de ce qui peut être prévu*²⁶ ». La prévisibilité d'une norme est en fait l'un des facteurs de la sécurité juridique. Cependant, la cohérence normative ou la prévisibilité matérielle ne suffit pas ; elle doit être soutenue par la prévisibilité formelle pour se garantir parfaitement d'une sécurité juridique.

Pourtant, une insécurité juridique est créée par l'arrêté n°103/CAB/MIN/CCN-T/15/JEB/09. En fait, l'imprévisibilité formelle intrinsèque se rattache aux articles 15 de l'arrêté et 104 al.3 du code forestier. L'analyse combinée de ses deux articles ne permet pas de préciser si la saisine de la Commission est préalable ou facultative à la saisine du Tribunal.

Cette imprécision peut être à la base d'une possible imprévisibilité du juge. Celui-ci peut, se fondant sur le caractère préalable de la saisine de la commission, déclarer irrecevable, la cause qui lui a été soumise sans préalablement être soumise à la commission. Ce qui place les justiciables dans une situation d'insécurité.

Cependant, l'ineffectivité de cette commission et la rareté d'actions judiciaires ne nous a pas permis de pousser les recherches sur les positions du juge quant à ce.

Une autre imprécision porte sur la mission de la Commission. On ne sait pas si, dans sa mission de solutionner les conflits, la commission a pour devoir, de concilier ou de trancher les différends.

3. *Ineffectivité de la Commission*

Les commissions de règlement des différends forestiers ne sont pas effectives sur le terrain. Or, l'on sait que « *l'effectivité d'une mesure constitue une condition nécessaire de son efficacité*²⁷ ». Le problème est celui de la vulgarisation de l'arrêté ministériel n° 103 /CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009. En fait, l'on constate que les acteurs forestiers n'ont pas connaissance des dispositions de ce texte qui institue la Commission : pour les conflits enregistrés ça et là à travers la république, c'est la médiation des ONG

intrinsèque des normes ». Cependant, la « *prévisibilité extrinsèque des normes* » est liée à la compréhensibilité et la lisibilité de son contexte. C'est ainsi que MARIIGNOL Ludovic écrit que : « *Une autre cause d'imprévisibilité, peut - être plus courante que la précédente, est celle résultant non de la rédaction de la clause elle-même, mais de son contexte, ou de la façon dont elle s'insère dans celui -ci* » (lire à cet effet, MARIIGNOL Ludovic, *La prévisibilité en droit des contrats*, thèse de doctorat de l'université de Toulouse, défendue le 11 décembre 2017).

²⁶ Dictionnaire de l'Académie française, V° prévisibilité, cité par MARIIGNOL Ludovic, *La prévisibilité en droit des contrats*, thèse de doctorat de l'université de Toulouse, défendue le 11 décembre 2017, p 18

²⁷ FLUCKIGER A., Op. Cit., p.85.

environnementaux qui est en vogue dans le règlement des différends. L'on connaît des cas où les ONG et partenaires technique de la RDC ont contribué dans l'installation des structures forestières telle que le Conseil consultatif provincial. Mais pour le cas de la commission de règlement des différends forestiers, aucune ONG intervenant dans le règlement des conflits n'a songé à inciter l'administrateur de territoire à rendre effectif cette structure ; cela est une preuve de la méconnaissance de l'existence légale de cette structure par les acteurs.

Le déficit de vulgarisation se constate également dans l'absence d'arrêtés des gouverneurs fixant les taux de frais pour la saisine de la Commission. En effet, il a été déjà souligné que la saisine de la commission est subordonnée au versement des frais de règlement dont les taux sont fixés par un Arrêté du gouverneur de Province du ressort de la forêt concernée. Cependant, jusqu'aux jours d'aujourd'hui, aucune province de la République n'a déjà pris un tel arrêté ; pourtant, les conflits forestiers ne cessent de surgir même dans des régions de savane. Les preuves de cette ineffectivité seront fournies lors de l'analyse du fondement de l'action civile en matière forestière.

4. *Incohérence normative externe*²⁸ à la législation forestière.

En analysant distinctement le cadre juridique forestier et le cadre juridique procédural congolais, l'on décèle très vite une contradiction entre l'article 15 de l'arrêté ministériel n° 103 /CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 et l'article 17 de la loi n°002-2001 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce.

En fait, l'arrêté n°103 méconnaît l'existence des tribunaux de commerce. Or, une contestation opposant les concessionnaires forestiers entre eux et/ou avec les communautés locales peuvent relever de la compétence du Tribunal de commerce. En effet, l'article 17 de la loi n°002-2001 dans ses points 1 et 3 stipule : « le tribunal de commerce connaît, en matière de droit privé : 1 des contestations relatives aux engagements et transactions entre commerçants ; ... 3 les contestations entre toute personne relatives aux actes de commerce, en

²⁸ La cohérence d'un ordre juridique ou d'un cadre juridique se traduit par l'absence de conflit entre les éléments du grand ensemble ; c'est-à-dire l'harmonie de rapport entre les normes et les textes. Un texte juridique poursuit obligatoirement un certain nombre d'objectifs ; ceux-ci ne peuvent être réalisés par des normes ou des dispositions contradictoires. Ainsi, dans une situation de contradiction des normes ou des dispositions juridique, il est quasiment impossible que ceux-ci, d'une part, opèrent dans le sens à réaliser les objectifs législatifs ou réglementaires (cohérence interne) , et d'autre part, permettent au cadre juridique ou au texte juridique de s'adapter à son environnement normatif (cohérence externe). En fait, comme le précise Julien BETAÏLLE, « l'absence de contradiction entre les normes constitue une condition juridique de l'effectivité de la norme »

ce compris les actes relatifs aux sociétés commerciales, aux fonds de commerce, à la concurrence commerciale et aux opérations de bourse.

Ainsi, faisant application à l'article 17, un Tribunal de commerce peut se voir compétent matériellement pour statuer sur les différends forestiers.

La contradiction décrit ci-haut est préjudiciable à l'efficacité du cadre juridique forestier.

5. *Trafique d'influence*

a) Utilisation abusive des forces de l'ordre par les exploitants forestier

Les différends portant sur l'inexécution ou l'exécution non conforme de la clause du cahier des charges relative à la réalisation des infrastructures socio-économiques se matérialisent par certains actes de violence de la part des communautés locales. Parfois, lorsque les actes de violences sont très excessifs, les représailles sont organisées par les concessionnaires en utilisant de manière abusive la force de l'ordre.

De ce qui précède, il y a lieu de relever que les communautés locales n'ont pas l'habitude de se référer à l'administration pour obtenir les solutions au problème de réalisation des clauses de cahier de charge. Cette situation s'explique par le fait d'une organisation défectueuse des communautés locales et, peut être aussi, de l'illégitimité des leurs représentants. Ce qui est tout à fait surprenant par ce que le chef de chefferie devrait agir dans le sens à répertorier les CL et les amener à une bonne organisation.

C'est ce qu'on a déjà mainte fois enregistré au Bas-Congo où la population proteste parfois contre la pollution de l'environnement, des terres, des rivières par le fait de l'enfouissement des déchets toxiques à proximité de leurs villages par PERENCO-REP²⁹. Mais généralement ces protestations sont réprimées par les autorités : Le mardi 15 décembre 2009 à 6 heures du matin, plus de 100 personnes (femmes, hommes, jeunes filles et jeunes garçons) des villages Kongo et Tshende se sont mobilisées devant l'entrée du Terminal

²⁹ ASF et GREENPEACE., gestion alternative des conflits forestiers par la société civile en République Démocratique du Congo : expériences, pratiques et défis, Restitution de l'atelier du 28 au 30 octobre 2010 Kinshasa/Gombe Centre Pour Handicapés, disponible sur https://asf.be/wp-content/publications/ASF_RDC_GestionConflitsForestiers_low_Part1.pdf consulté le 16/06/2019 à 14h 42.

Mibale en chantant pacifiquement pour protester contre la dégradation de l'environnement par IPERENCO-REP. Deux heures plus tard, l'Administrateur du territoire de Moanda, Monsieur Guillaume NGONGO arrive sur le lieu de la manifestation accompagné du commandant de la police territoriale, de deux véhicules Land Cruiser remplis de policiers et d'une équipe d'ESCOKIN, une entreprise de gardiennage. Sur les lieux, l'Administrateur du territoire demande aux manifestants de constituer une délégation pour aller négocier avec PERENCO-REP à Moanda, chef-lieu du territoire, situé à 21 km des villages Kongo et Tshende. Au total 16 personnes choisies prennent place à bord d'un véhicule alloué par PERENCO-REP et arrivent à Moanda où elles se feront arrêtées et mises au cachot quelque temps après. L'autorité locale, à savoir l'Administrateur du Territoire de Moanda, avait été informée de la tenue de cette manifestation pacifique le lundi 14 décembre 2009. Le Parquet de Grande Instance de Boma, qui instruit ce dossier, poursuit ces paysans pour association de malfaiteurs et rébellion. Ils furent tous écroués à la prison centrale de Boma, suite à une plainte de PERENCO. L'un d'eux était libéré le 31 décembre 2009, du fait de son mauvais état de santé.

b) Influence traditionnelle des chefs coutumiers

En fait, s'agissant des arbres du village, ils peuvent faire l'objet d'exploitation artisanale ; dans ce cas, l'exploitant forestier agréé et disposant d'un permis de coupe artisanale en cour de validité peut passer un accord avec les membres de communauté locale pour prélever un arbre exploitable situé aux alentours immédiats du village. Le problème susceptible de se poser est le désaccord entre les membres du village au sujet de l'aliénation de l'arbre exploitable. En fait, l'accord passé par le Chef du Village est l'exploitant forestier artisanal peut susciter des tensions au sein de la communauté s'il ne recueille pas l'assentiment de tous les membres du village. Et dans pareil cas, c'est l'exploitant qui est perdant si l'autorité du village n'est pas en mesure de lui restituer la somme perçue à titre d'aliénation des arbres à exploiter. Même si le Chef du village arrive à diviser les membres de la communauté, celles-ci peuvent se livrer aux actes de violence qui empêcheront certainement toujours l'exploitation des arbres aliénés.

Pour les arbres des champs collectifs ou individuels, l'exploitant forestier artisanal n'a qu'à négocier avec les propriétaires des champs pour avoir le droit de les prélever.

Dans la pratique, le conflit découlant de prélèvement des arbres du village ou des champs collectif ou individuel sont presque rares. En effet, une exploitation artisanale légale ou illégale ne se réalise que si les membres des communautés sont consentants ou s'ils en trouvent quelques avantages. Le seul cas documenté est celui d'une exploitation industrielle de la société ITB ; ce conflit a eu suite à une concession réalisé sans cartographie participative du milieu : à Benkwese, vers les années 2006, ITB a commencé à exploiter le bois au-delà de la zone couverte par son permis de coupe ; elle s'était mis à abattre les arbres se trouvant derrière les cases de villageois sans leurs consentements, détruisant de ce fait les cultures vivrière des habitants.

c) La corruption

Il y a ici lieu de relever que les membres de CL ont toujours eu de mal à protester si les autorités ne sont pas en mèche avec elles dans le cadre de la protestation. Ainsi, la technique utiliser pour étouffer les réclamations des communautés locales, c'est la corruption des autorités locales et de force de l'ordre. Toute les fois que l'exploitant entretiendra des bonnes relations avec cette catégorie d'autorité, les membres de CL choisissent la résignation. Donc, dans certain cas, les manifestations publiques sont réussies lorsque la CL est instrumentalisé par les autorités locales qui ne trouvent pas leurs comptes dans l'activité de l'exploitant.

6. Insuffisance d'information et d'encadrement

Certaines communautés recourent aux voies de fait pour imposer le respect de leurs droits d'usage forestier. Mais dans la plus part de cas, elles en sortent victime par le fait des représailles des agents de l'ordre instrumentaliser par les concessionnaires en vue d'un règlement de compte.

Dans d'autres cas, la revendication d'un droit d'usage forestier perdu par le fait d'une décision administrative non participative se réalise par le recours aux actes frauduleux ; les Communautés locales exercent illégalement le droit d'usage dans des forêts classées au cas où la décision de classement n'a pas été suffisamment participative. L'un de pareils cas s'est produit au Katanga au sein de la communauté de Lubanda. Celle-ci s'est trouvée privée de son espace de vie par l'extension d'une part de 540.000 ha du Parc National de Kundelungu (lui laissant une zone d'accès le long de la route sur 2 km) et par l'octroi de plus de 10.000 ha par l'administration foncière à un exploitant X pour la production agricole. Les

membres de la communauté Lubanda ont ainsi fait l'objet d'une expulsion ; c'est-à-dire, les paysans ne pouvaient plus se rendre dans leurs champs et de pêcher dans leur lac (alors qu'il constitue l'unique source d'approvisionnement en eau et en protéines) ; en plus ils ont perdu leur champs se situant dans l'espace octroyé à l'exploitant agricole. Pour contourner cette situation, les membres de la Communauté Lubanda s'étaient résolus de recourir à la fraude : en complicité avec la garde de chasse, les paysans se sont adonnés à l'agriculture clandestine dans le parc. Un drame s'était alors produit à l'occasion d'un changement de l'équipe de garde : un paysan voulant visiter son champ se fera tirer dessus par un élément de garde parc l'ayant considéré comme un braconnier. Grâce à l'intervention d'une équipe de vulgarisateurs du RRN qui était en mission dans ledit village, une démarche participative a conduit l'administration à revoir sa décision en changeant les limites de l'exploitant et réalisant une extension de la zone d'accès dans le parc jusqu'à 5km au profit des communautés locales.

B. Limites à la mise en mouvement des actions publiques

1. Trop d'entraves aux actions de poursuite

Comme on peut le constater, le contrôle forestier est une affaire qui concerne pratiquement tout le monde. Il permet à l'administration forestière d'améliorer la gouvernance forestière en générale ; car en cas d'abus constaté, des poursuites judiciaires peuvent s'en suivre. Cependant, en ce qui concerne la poursuite contre les actes culpeux forestier, il n'est pas impossible, mais difficile de mettre l'action publique en en mouvement par voie de citation directe ; aussi, le parquet et les OPJ à compétence générale ne peuvent pas aisément mener jusqu'au bout des enquêtes en matière forestière ; en effet, il y a une procédure spéciale à suivre dans le processus de la répression des infractions forestières.

a) Difficultés d'une procédure en citation directe en matière forestière

❖ Enoncé

La citation directe en droit congolais est l'acte par lequel un justiciable, victime d'un acte infractionnel, force les mains du ministère public en saisissant directement une juridiction répressive à l'encontre de l'infacteur pour obtenir sa condamnation pénale et civile. Le code forestier n'interdit pas aux communautés locales ou à l'Etat congolais victime d'un acte infractionnel d'un exploitant forestier ou d'un agent de l'administration forestière de procéder par citation directe. Mais il privilégie la mise en mouvement de l'action publique

après une enquête pré juridictionnelle ; c'est ainsi que son art.134 stipule que : « *Les associations représentatives des communautés locales et les organisations non gouvernementales nationales agréées et contribuant à la réalisation de la politique gouvernementale en matière environnementale peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution, ou une atteinte, selon les accords et conventions internationaux ratifiés par la République Démocratique du Congo et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre* ».

En effet, techniquement, la mise en mouvement de l'action publique par citation directe est pratiquement difficile notamment pour les raisons suivantes : la spécificité des infractions forestières et les finalités du contrôle de l'OI.

❖ **Difficultés liées aux spécificités des infractions forestières**

Les spécificités des infractions forestières sont les suivantes : Seuls les actes de vérification permettent le constat des infractions forestières ; En plus, l'extinction de l'action publique par voie transactionnelle est de mise en matière forestière.

Importance d'un acte vérificatif

En matière de citation directe, la jurisprudence congolaise voudrait qu'au premier jour de la saisine, le citant aie toutes les preuves des faits consignés dans l'exploit de justice ; c'est-à-dire dans la citation directe. Si le cité, l'exploitant forestier dans le cas d'espèce, exige que l'instruction se fasse au premier jour de la saisine, le citant, la communauté locale ou l'Etat congolais se trouvera dans la possibilité de rapporter des preuves de faits allégués et le tribunal sera en droit de décréter l'irrecevabilité de la citation directe.

Il a été relevé plus haut que toute personne est tenue de dénoncer l'infraction forestière à l'administration. Mais, pour avoir une conscience nette qu'un acte est constitutif d'infraction forestière, il n'est pas loisible de se limiter aux apparences ; une vérification des documents de l'exploitant est totalement nécessaire. Mais la situation va différemment lorsqu'il s'agit par exemple d'un cas de corruption d'un agent de l'administration forestière : en fait, lorsqu'il a un témoin, un comportement dolosif dans le chef de l'agent peut emporter l'intime conviction du juge.

Extinction par la transaction

En droit pénal forestier, La transaction 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.

En pratique et sauf cas de récidive, il revient à l'exploitant forestier de se décider sur la poursuite de l'action publique en son encontre en refusant de solliciter un accord transactionnel. En effet, Tout délinquant désirant bénéficier d'une transaction en rapport avec une infraction mise à sa charge en fait requête à l'agent forestier au moment où celui-ci dresse le procès-verbal de constat de ladite infraction. L'agent verbalisant y fait droit et dresse un procès-verbal de transaction distinct et contresigné par le délinquant, sous peine de nullité. Le procès-verbal mentionne le montant de la transaction et le délai endéans duquel il est acquitté. Ce délai ne peut dépasser trente jours ouvrables à compter de la date du procès verbal.

Dans le cas d'une citation directe, l'exploitant forestier n'aura qu'un seul réflexe : nier les faits en produisant des preuves mêmes fallacieuses plaçant ainsi le citant en difficulté ; et s'abstenir de solliciter une transaction, sachant que le tribunal ne le lui accordera nullement et que ça constituera un aveu judiciaire devant emporté sa condamnation. Face à cela, il est plus intéressant pour les membres de communauté locale de recourir à la procédure pré-juridictionnelle pour être sûres d'avoir gain de cause. En fait, dans le calcul de montant de la transaction, intégration est faite de somme due pour la réparation des préjudices subis par les communautés et l'Etat congolais. Mais à ce niveau, le problème se pose pour la clé de répartition entre l'Etat congolais et les communautés locales. Aussi, le droit forestier devrait prévoir une possibilité de constitution des parties civiles à la phase pré-juridictionnelle. Faut de le faire, le droit commun en la matière s'applique : impossibilité de se constituer partie civile avant la saisine du tribunal. C'est ce qui fait que les sommes payé à titre transactionnel ne profite qu'à l'Etat congolais ; les communautés locales n'en tirent qu'un profit indirect, puisqu'en tant que sanction pécuniaire, les prestations transactionnelles préviennent le récidivisme et imposent les exploitants forestiers au retenu et à l'observance des exigences légales.

❖ Difficultés liées aux finalités du contrôle de l'OI.

L'intervention de l'Observateur Indépendant dans le contrôle forestier vise à crédibiliser le contrôle mené par les inspecteurs forestiers. Le rapport produit quand à ce n'a pas la valeur juridique similaire à celle des PV des inspecteurs forestier. Alors que ces derniers font fois jusqu'à la preuve contraire, le rapport de l'OI n'a qu'une valeur informative

et est destiné dans un premier temps à la commission ad hoc chargée de son examen ; cette commission examine le dit rapport et émet ses conclusions en proposant aux autorités compétentes les mesures à prendre disciplinairement et pénalement à l'encontre de l'inspecteur forestier fautif.

De ce qui précède, il est possible aux communautés locales de se servir des rapports de l'OI et les conclusions de la Commission ad hoc pour saisir directement le tribunal contre les actes délictueux des exploitants forestiers et/ou des inspecteurs forestiers. Cependant des contraintes matérielles s'imposent : l'inaccessibilité des communautés locales aux documents sus-indiqués. En effet, bien que ces documents soient publiés par voie de presse écrite, audiovisuelle ou électronique à la diligence de l'OI, les conditions de vie dans nos milieux ruraux sont telles que les membres de communautés locales sont toujours informés des faits plusieurs mois après leurs survenances.

b) Obstacles aux enquêtes à mener par le parquet et de l'OPJ à compétence générale

Le caractère hybride des infractions forestières (à la fois administrative et judiciaire) fait que la posture du parquet et des OPJ à compétence générale soit équivoque dans le déroulement de la procédure pré-juridictionnelle. La possibilité pour une action publique en matière forestière de s'éteindre par voie de transaction est au centre de ce problème ; en effet, l'amende transactionnelle obéit à un régime spécial en matière forestière. Ainsi, l'OMP et/ou l'OPJ sont-ils vraiment obligés de se soumettre au régime spécial de l'amende transactionnelle ? Ou peuvent-ils la soumettre au régime général ? Voilà le nez du problème.

Lorsque le délinquant désire bénéficier d'une transaction en rapport avec l'infraction mise à sa charge, il en sollicite auprès du magistrat instructeur et/ou OPJ à compétence générale.

Se référant au régime spécial, Ceux-ci ne peuvent aucunement statuer sur l'amende transactionnelle. En fait, l'arrêté ministériel n°104CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009 précise :

- Qu'au niveau de l'administration centrale des forêts, sont habilités à transiger sur les infractions forestières : le Secrétaire Général en charge des forêts pour des infractions punissables d'une amende supérieure à 500.000 franc congolais ; le Directeur-chef de

service de contrôle et inspection pour des infractions dont la peine d'amende est de 300.000 à 500.000 francs congolais ; les inspecteurs et agents forestiers assermentés pour toutes les autres infractions.

- Qu'au niveau de l'administration provinciale des forêts, sont habilités à transiger sur les infractions forestières : le Chef de division provinciale chargé des forêts pour des infractions punissables d'une amende supérieure à 300.000 franc congolais ; les inspecteurs et agents forestiers assermentés pour toutes les autres infractions.

Devant cette situation, l'OMP et/ou l'OPJ est obligé soit de confier la suite du dossier aux agents forestiers assermentés, soit refuser de statuer sur la demande de l'inculpé et renvoyer la cause pour fixation à la juridiction compétente, soit en fait de statuer suivant le régime général de l'amende transactionnelle. Mais dans toutes ses hypothèses, l'on peut lire une source d'imbroglio dans le traitement des dossiers pénaux forestiers. L'arrêté devra préciser la position à prendre par l'OMP et l'OPJ.

2. Dispositifs de poursuite insuffisamment adéquats

Par dispositifs de poursuite, nous désignons les incriminations susceptibles de mettre en conformité avec les droits économiques et sociaux des CL, les actes des acteurs forestiers. L'analyse du cadre juridique forestier congolais laisse transparaître les insuffisances de dispositifs de poursuite justifiant la persistance des illégalités forestière en RDC.

a) Etat de lieu des incriminations forestières en RDC

Le code forestier prévoit au moins 25 infractions forestières. L'on relève que 13 d'entre elles, soit 52% sanctionnent les illégalités d'exploitation forestière, tandis que 6 infractions soit 24% sanctionnent les actes de violation de norme technique et 6 autres encore soit 24% répriment les autres illégalités. Cependant, les actes constitutifs de violation de clause de cahier de charge et des illégalités portant sur les opérations du contrôle forestier ne sont pas sanctionnés par le code forestier.

b) Un bilan mitigé

❖ Trop d'illégalités dans l'exploitation forestière et peu de poursuites devant les cours et tribunaux

Certes, les poursuites des infractions forestières sont généralement éteintes par voie transactionnelle. Cependant, en cas de récidive, les possibilités de transactions s'amenuisent. Or, l'on assiste à un trop plein d'illégalité forestière ; ce qui suppose les actes récidivistes des exploitants forestiers ; mais, curieusement, les cours et tribunaux répressifs ne sont presque pas saisis de ces illégalités. Il y a donc lieu de conclure que l'impunité caractérise le secteur forestier, C'est justement elle qui est à la base de déforestation tant décrier par les ONG environnementales.

En plus des faiblesses législatives relevées plus haut, très précisément, les difficultés de procéder par citation directe et les obstacles aux enquêtes par le parquet, la faible probabilité d'être sanctionné et la faible dissuasion des peines encourues viennent renforcer l'explication de l'impunité qui gangrène le secteur forestier en RDC.

❖ Causes d'impunité : faible probabilité d'être sanctionné et faible sévérité des peines encourue

Nous avons eu l'occasion d'exposer que la violation d'une règle de droit est question d'un choix judicieusement opéré par son auteur, lorsqu'il constate une faible probabilité d'être appréhendé par la justice.

Dans le cas du secteur forestier, les exploitants forestiers est les agents du service public commis au contrôle forestier sont très faiblement exposé à la poursuite pénale et administrative.

Les exploitants forestiers sont conscients de la faiblesse du système de contrôle et de mise en mouvement de l'action pénale en matière forestière. Aussi, s'agissant du respect des clauses de cahier de charge, ils sont dans une situation d'absence d'incrimination pénale.

Il en est de même pour les agents de l'administration forestière chargé de contrôles et de poursuite. Non seulement que la loi ne sanctionne pas pénalement des dérapages qu'ils commettent à l'occasion des activités de contrôle, une disposition réglementaire sanctionne plutôt leur corruption. C'est-à-dire, lors qu'ils se décident de se faire corrompre, il y a une faible possibilité d'établir leur responsabilité.

CONCLUSION

L'inefficacité du cadre juridique forestier congolais face a la promotion des droits économiques et sociaux des communautés locales est le problème général qui a retenu notre attention. Et la principale préoccupation était d'en trouver quelques éléments d'explications.

Spécifiquement, nous nous sommes proposé de ressasser des dispositions offrant aux communautés locales la possibilité d'exiger le respect de leurs droits économiques et sociaux tels que prévus par le cadre juridique forestier congolais afin de les analyser pour en cerner les points forts et faibles.

Le droit forestier congolais prévoit des structures juridictionnelles et non juridictionnelles habilitées à solutionner les différends forestiers. Il s'agit de la commission de règlement de différends forestier (structure non juridictionnelle) et du Tribunal de Grande instance (structure juridictionnelle). De même, il précise non limitativement les fondements des actions civiles en matière forestière. L'ensemble de ce qui précède, constitue les mécanismes facilitant l'exercice des actions civiles pour mettre les pratiques forestières en conformité aux droits économiques et sociaux des communautés locales.

Le droit forestier congolais est également pourvu des mécanismes pouvant faciliter la mise en mouvement des actions pénales aux fins de la mise des pratiques forestières en conformité avec les droits économique et sociaux des CL. Ces mécanismes consistent en l'organisation du contrôle forestier : ce contrôle porte sur la légalité d'exploitation forestière, le respect des normes techniques et des clauses de cahier de charge, ainsi que sur la conformité des contrôles à la procédure prévue. Ces contrôles sont de divers types (planifié, de routine, spéciaux et faunique) et peuvent être réalisés de manière concertée par les acteurs institutionnels (brigade centrale de contrôle forestier et brigade provinciale de contrôle forestier) non institutionnel (Observation indépendante et toute personne quelconque).

Cependant, tous ces mécanismes se sont révélés impuissants à cause d'un certain nombre de limites.

Ainsi, s'agissant des actions civiles, leur exercice est limité par les faits suivant :

- La tardiveté de mesure d'application de l'article 104 du code forestier ;
- L'imprévisibilité formelle des normes de l'arrêté n°103/CAB/MIN/CCN-T/15/JED/09 ;
- L'ineffectivité de la commission de règlement des différends forestiers ;
- L'incohérence normative externe à la législation forestière ;
- Le trafic d'influence matérialisé notamment par l'utilisation abusive de la force de l'ordre par les exploitant forestier à l'encontre des CL et l'influence traditionnelle des Chef coutumier ainsi que la concussion des agent de l'administration forestière ;
- L'insuffisance d'information et d'encadrement des CL.

Quant aux actions pénales susceptibles d'être diligentés suite aux pratiques forestières contraires aux droits économiques et sociaux des CL, un certain nombre d'entraves a été mis en exergue. Il s'agit notamment :

- De la difficulté de procéder par citation directe à cause de spécificité des infractions forestières et de finalités du contrôle de l'Observation Indépendante (elle n'est pas habilitée à saisir la justice sur base de résultat de son contrôle);

- Des obstacles aux enquêtes à mener par le Parquet et les OPJ à compétence général du fait du caractère hybride des infractions forestières ;
- Des dispositifs de poursuite insuffisamment adéquats, ce qui justifie le trop grand nombre d'illégalité dans les exploitations forestières et le trop peu de poursuite devant les cours et tribunaux.

BIBLIOGRAPHIE

1. REM., Observation Indépendante de la mise en application de la Loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en République Démocratique du Congo, Rapport final Décembre 2010 – Avril 2013.
2. Louisa DENIER, Sebastien KORWIN, Matt LEGGETT, Christina Mac FARQUHAR., *Le Petit Livre des cadres juridiques de la REDD+*. Global Canopy Programme, Oxford, 2014.
3. Edouard G. BONKOUNGOU., *Analyse du cadre de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo dans le contexte de la REDD+ : Diagnostic de base et propositions d'intervention*, Rapport d'atelier organisé par le MECNT et la CN-REDD+, en partenariat avec le programme CARPE/USAID et l'UICN organisé par Janvier 2013.
4. KENDO YONOU V., *La protection des droits et intérêts des communautés des forêts et la gestion des écosystèmes forestiers en Afrique centrale*, Rapport de Recherche effectué à la RAIFOREST FOUNDATION UK pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées en Pratique des organisations internationales, à l'Institut de droit de l'homme de Lyon, 2005.
5. TCHOMNOU B., *Le droit des communautés à un environnement sain*, Mémoire de Master, Université de Limoge-Master II 2006.
6. Joël KIYULU et MBOYI MBUNGA, *mécanismes d'amélioration de la gouvernance forestière en République Démocratique du Congo : Rapport national d'études juridiques et socio-économiques*, IUCN Août 2007.
7. TREFON T., « *La réforme du secteur forestier en République démocratique du Congo : défis sociaux et faiblesses institutionnelles* », in *Afrique contemporaine*, 2008/3 (n° 227).
8. SEGIHOBE Bigira , *Le partenariat pour les forêts du bassin du Congo entre non-droit et droit. Contribution à l'étude de la responsabilité des acteurs*, Thèse de doctorat, inédit, Faculté de droit, Université de Gand, 2009, 467p.
9. DUCLOUX-Monteil O. C. Ch., *Exploitation forestière et droits des populations locales et autochtones en Afrique Central (Cameroun, Congo, Congo RDC et Gabon)*, Thèse de doctorat, Inédit, faculté de droit, Université Jean Moulin Lyon3, Septembre 2011.
10. KENFACK P. E., *A la recherche d'un droit foncier protecteur des populations des zones forestières en République Démocratique du Congo*, Rapport du Rainforest Foundation UK, Octobre 2014.
11. KAM YOGO E.D., « *Droit de préemption et foresterie communautaire en droit camerounais de l'environnement* », in revue juridique de l'environnement, n°2012/2 Volume 37.
12. NGOUMOU MBARGA H., « *La gestion des forêts communautaires face au défi de la pauvreté et du développement rural* », *Vertigo - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 13 Numéro 3 | décembre 2013, mis en ligne le 30 décembre 2013, consulté le 17 juin 2018. URL : <http://journals.openedition.org/vertigo/14448> ; DOI : 10.4000/vertigo.14448.
13. BEAUCHAMPS E., et INGRAM V., "Impacts of Community Forests on Livelihoods in Cameroon: lessons from two case studies", in *International forestry Review* ,2011, p. 1-15.
14. LEBRETON C., HERITHIER S., IMBERNON J., « *la forêt des convoitises : cent ans de politiques sociales, libérales et environnementales dans les Parcs nationaux du Mexique (1910.2013)* » *Vertigo- la revue électronique en sciences de l'environnement*, en ligne, volume 15 n°1/Mai 2015, mis en ligne le 15 Mai 2015, consulté le 17 juin 2018.
15. Pacifique MANIRAKIZA, « *La protection des droits de l'homme à l'ère de l'industrie extractive en Afrique* », in revue criminologie, volume 49, n°2, Automne 2016.
16. Ludovic MARIGNOL, *La prévisibilité en droit des contrats*, thèse de doctorat de l'université de Toulouse, défendue le 11 décembre 2017.
17. Alexandre FLUCKIGER., « *l'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois* », in revue européenne des sciences sociales, n°XLV-138/2007.
18. ASF et GREENPEACE., *gestion alternative des conflits forestiers par la société civile en République Démocratique du Congo : expériences, pratiques et défis*, Restitution de l'atelier du 28 au 30 octobre 2010 Kinshasa/Gombe Centre Pour Handicapés, disponible sur https://asf.be/wp-content/publications/ASF_RDC_GestionConflitsForestiers_low_Part1.pdf consulté le 16/06/2019 à 14h 42.