

Novembre 2017



Rapport de l'atelier sur le cadre juridique de la gestion communautaire des forêts et le processus de réforme de la loi forestière

Brazzaville, 4 et 5 août 2017



Ce rapport a été financé avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni. Le contenu de ce rapport est de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Gouvernement du Royaume-Uni.

Table des matières

1	Introduction	2
1.1	Contexte général	2
1.2	Déroulement de l'atelier.....	2
2	Bilan de la journée 1.....	3
2.1	Session de présentation	3
2.2	Présentation des contributions du GTJ sur les thématiques prioritaires identifiées par la société civile	3
	Membres de la commission de classement / déclassement (article 43)	3
	Consentement libre, informé et préalable (CLIP) (article 4).....	3
	Plan simple de gestion (PSG) (article 104).....	4
	Droits d'usage (articles 73 et 75).....	4
	Forêts communautaires (articles 28-34).....	4
2.3	Présentations du projet CoNGOs	4
2.4	Présentation de la recherche sur les cadres juridiques relatifs à la gestion communautaire des forêts dans le bassin du Congo	4
3	Bilan de la journée 2.....	5
	Thématique 1 : Base juridique des FC	5
	Thématique 2 : Qui peut avoir l'accès aux FC ?	6
	Thématique 3 : Durée et superficie des FC	7
	Thématique 4 : Partage des bénéfices.....	7
	Thématique 5 : Représentation de toutes les composantes de la communauté	8
	Thématique 6 : Processus d'attribution de la FC	8
	Thématique 7 : Règlement des différends.....	8
	Conclusion/étapes futures.....	9
	Annexes.....	9

1 Introduction

Ce rapport présente un résumé des présentations et des discussions de l'atelier sur le cadre juridique de la gestion communautaire des forêts et le processus de réforme de la loi forestière en République du Congo (Congo), organisé par ClientEarth et la Plateforme pour la gestion durable des forêts (PGDF) le 4 et 5 août 2017 à Brazzaville, Congo.

1.1 Contexte général

La société civile congolaise, regroupée au sein de la PGDF, et ClientEarth se sont impliquées de façon très active depuis 2012 dans le processus de révision de la loi forestière et ses textes d'application. Ce processus de révision du Code forestier, fait de plusieurs étapes de consultation des parties prenantes, a donné lieu à la production d'un avant-projet de loi portant régime forestier en juin 2014, texte globalement considéré par les parties prenantes comme validé avec consensus.

En avril 2016, le Ministère de l'économie forestière, du développement durable et de l'environnement (MEFDDE) a partagé une version relue et amendée de l'avant-projet de loi qui a apporté des modifications importantes, particulièrement sur la gestion communautaire des forêts. Dans cette version, la création des forêts communautaires (FC) n'était permise que dans les séries de développement communautaires (SDC) des concessions forestières, ce qui a restreint fortement les espaces envisagés pour la constitution des forêts communautaires. Cette proposition n'a pas obtenu l'assentiment de la société civile.

En mai 2017, une version de l'avant-projet de loi relue a été partagée avec les parties prenantes par le MEFDDE. Ainsi, avec l'appui technique de ClientEarth, le Groupe de travail juridique (GTJ) de la PGDF a réalisé des analyses juridiques de cette nouvelle version de l'avant-projet de loi, puis a fait des commentaires et contributions sur les thématiques prioritaires identifiées par la société civile. Ces contributions ont été remises au cabinet du MEFDDE lors d'une réunion de travail, le 15 juin 2017.

La PGDF a été aussi impliquée dans les discussions diverses sur la thématique de la foresterie communautaire et poursuit ses analyses en vue de développer sa propre position sur le sujet, dans le cadre du projet CoNGOs¹. Ce projet offre une opportunité à la société civile regroupée au sein de la PGDF d'approfondir les réflexions sur la gestion communautaire des forêts, afin de développer une vision claire et faire des recommandations et propositions clés sur le cadre juridique régissant les forêts communautaires (pas uniquement au niveau du Code forestier, mais aussi au niveau des textes d'application).

1.2 Déroulement de l'atelier

L'atelier a eu lieu pendant deux jours et a regroupé 20 représentants de la société civile (les points focaux de la PGDF, les membres de la coordination de la PGDF et du GTJ), ainsi que les représentants des ONG internationales, notamment ClientEarth et Forest Peoples Programme (FPP).

¹Le projet de « Collaboration d'ONG en faveur de moyens de subsistance communautaires équitables et durables dans les forêts du bassin du Congo » (CoNGOs), qui bénéficie de l'aide financière du gouvernement britannique, vise à promouvoir les modèles de foresterie communautaire au Gabon, au Cameroun, en République du Congo, en République Démocratique du Congo et en République centrafricaine. Il est mis en œuvre par un consortium d'organisations. <http://pubs.iied.org/pdfs/G04057.pdf>

L'atelier s'est déroulé en deux moments distincts. La première session d'une demi-journée a été consacrée à la présentation des propositions législatives actuelles du gouvernement liées aux thématiques prioritaires de la société civile. La deuxième session d'une journée et demie, a donné lieu à la formulation des propositions pour un meilleur cadre juridique sur la gestion communautaire des forêts.

2 Bilan de la journée 1

2.1 Session de présentation

L'atelier a débuté par les mots de bienvenue de Mme Sylvie Mfoutou Banga, coordonnatrice de la PGDF, et Mme Tanja Venisnik, conseillère en droit et politiques publiques de ClientEarth, qui ensemble ont remercié tous les participants de leur présence à cette réunion. Un tour de table de présentation des participants s'en est suivi, puis l'objectif général de l'atelier et l'agenda des deux jours ont été présentés. L'activité visait à faire un état des lieux des propositions législatives actuelles du gouvernement liées aux thématiques prioritaires de la société civile, à s'accorder sur la stratégie d'intervention de la société civile² pour la suite du processus de réforme et à formuler des recommandations et propositions permettant le développement d'un meilleur cadre juridique sur la gestion communautaire des forêts au Congo.

2.2 Présentation des contributions du GTJ sur les thématiques prioritaires identifiées par la société civile

La première présentation de la journée était faite par M. Lilian Barros, secrétaire permanent du Comptoir Juridique Junior et M. Daniel Ndinga, juriste au projet Observation indépendante des forêts du CAGDF, qui, en tant que membres du GTJ, ont présenté aux participants les contributions sur la dernière version disponible de l'avant-projet de loi soumise au MEFDDE le 15 juin 2017. Il s'agit notamment : du classement et déclasserment, du consentement libre, informé et préalable, du plan simple de gestion, des forêts communautaires et des droits d'usage. Les participants ont apporté des commentaires importants sur la dernière version de l'avant-projet de loi et leurs discussions peuvent être résumées comme suit :

Membres de la commission de classement / déclasserment (article 43)

- Une des inquiétudes des participants était le manque de précision concernant le tiret 5 qui prévoit la représentation d « au moins trois responsables locaux des associations et des organisations de la société civile... » au sein de la commission de classement/déclasserment. La préoccupation soulevée consistait à savoir s'il fallait utiliser le terme responsable ou représentant. Pour ce faire, il a été retenu l'utilisation du terme « représentants d'au moins trois associations ».

Consentement libre, informé et préalable (CLIP) (article 4)

- Certains participants ont soulevé la nécessité d'apporter plus de précisions dans la loi sur la mise en œuvre du CLIP afin de garantir sa pleine efficacité.

² La question de la stratégie n'a pas été entièrement abordée par les participants dû aux contraintes temporelles.

Plan simple de gestion (PSG) (article 104)

- Par rapport aux commentaires soumis au MEFDDE, le problème soulevé par les participants est qu'en pratique, l'administration locale/départementale ne possède pas toujours de l'expertise nécessaire pour élaborer les PSG. Donc, ce ne sont pas seulement les CLPA qui ont besoin d'appui technique, mais également les pouvoirs publics.
- L'élaboration des PSG au niveau des CLPA devait se faire avec l'appui des pouvoirs publics et du secteur privé et nécessite l'accompagnement des ONG.
- La préoccupation sur le renforcement des capacités des Comités de gestion et de développement communautaire (CGDC) a également été soulevée pour accompagner la mise en place des forêts communautaires.

Droits d'usage (articles 73 et 75)

- Les participants ont vivement discuté la nécessité ou non d'étendre le champ d'application de l'article 75 pour qu'il autorise la vente des produits issus des droits d'usage au niveau départementale et/ou national (la dernière version de l'avant-projet de loi ne prévoit que la vente au niveau local).
- La plupart des participants ont opté pour le niveau national, tout en proposant une imposition des taxes et une disposition garantissant la conservation de l'environnement et la préservation des ressources.

Forêts communautaires (articles 28-34)

- Au niveau de l'élaboration du cadre juridique des forêts communautaires, les participants ont souligné la nécessité de tenir en compte les réalités du terrain et le fait qu'une combinaison de plusieurs types de gestion des ressources forestières existe (individuelle, lignagère, familial ou mixte).
- Néanmoins, il a été également souligné que les forêts des familles et des clans ne seront pas attribuées aux CLPA comme FC.

2.3 Présentations du projet CoNGOs

Pour démarrer les sessions consacrées spécifiquement à la gestion communautaire des forêts, les partenaires du projet CoNGOs au Congo, notamment FGDH, FPP, ClientEarth et le Comptoir juridique junior (CJJ), ont produit une mise à jour brève du projet en présentant les activités de chaque organisation qui ont été menées depuis son démarrage.

2.4 Présentation de la recherche sur les cadres juridiques relatifs à la gestion communautaire des forêts dans le bassin du Congo

M. Michael Mwanikemba, associé-pays ClientEarth et contractant du CJJ, et Mme Tanja Venisnik, ont présenté les recherches comparatives sur les cadres juridiques relatifs à la gestion communautaire des forêts dans les pays du bassin du Congo : le Cameroun, le Congo, la République Démocratique du Congo, la République Centrafricaine et le Gabon. La présentation a été effectuée à travers d'un tableau de comparaison (en Annexe), divisé en fonction de thématiques clés pour la gestion communautaire des forêts, telles que la base juridique de la forêt

communautaire, sa durée maximale et sa superficie, les étapes de la procédure d'attribution des forêts communautaires, etc.

Etant donné la pluralité des modèles de gestion des ressources forestières par les communautés et les cadres juridiques divers en la matière, il s'agissait de recherches préliminaires des réglementations pertinentes actuellement en vigueur dans les pays susmentionnés. Ces recherches n'avaient pas pour but d'être exhaustives ou de fournir les analyses approfondies des régimes juridiques. L'objectif de la présentation a été de renforcer la compréhension des aspects juridiques des modèles divers de foresterie communautaire afin d'appuyer les réflexions sur les options et l'efficacité de la gestion communautaire des forêts au Congo.

3 Bilan de la journée 2

La deuxième journée a été consacrée au travail en groupes autour de thématiques spécifiques sur les FC, notamment la base juridique sur laquelle les FC seraient attribuées, les modalités de participation des CLPA, la durée et la superficie maximale des FC, etc. La base des discussions a été le travail préalable du GTJ qui, au cours de deux réunions de travail en juillet 2017, avait analysé ces questions. Ce qui suit est le résumé des discussions en plénière et des recommandations des participants à l'atelier en vue de renforcer le cadre juridique régissant les forêts communautaires au Congo.

Thématique 1 : Base juridique des FC

Discussions en plénière

Selon les discussions en groupes ainsi qu'en plénière, les participants se sont accordés sur le fait que les FC devraient pouvoir reposer sur plusieurs droits et/ou critères: les droits fonciers coutumiers (formellement reconnus ou pas), les zones d'utilisation - droits d'usage coutumiers, occupation des espaces - terres possédées en vertu de la coutume, et l'attribution sur la base d'une concession. Cette approche reflète les constatations préalables du GTJ selon lesquelles il serait opportun de se fonder sur les orientations de la politique forestière qui conçoit la foresterie communautaire à deux niveaux :

- Le premier niveau est une réalité coutumière (les « terroirs ») qui correspond à un rapport de fait et qui ne nécessite pas d'institutionnalisation particulière. Elle peut néanmoins bénéficier, grâce à la cartographie participative, d'une reconnaissance politique traduite dans des principes de cogestion quand il s'agit de la partie du terroir qui se superpose avec une concession industrielle ou une aire protégée ;
- Le deuxième niveau correspond à une innovation institutionnelle (la « concession communautaire ») qui sera créée à partir de la réalité coutumière mais qui en est distincte et peut constituer la base d'entreprises communautaires.

Toutes les possibilités (droits fonciers coutumiers, droits d'usage coutumiers, terres possédées en vertu de la coutume (occupation), attribution sur la base d'une concession) ne s'auto-excluent pas car ce sont des réalités imbriquées et liées.

Le GTJ propose que le « terroir » comprenne généralement les zones d'habitation, les zones de culture, les jachères et les zones de forêt. Il s'agit, la plupart du temps, de limites naturelles (cours

d'eau) mais aussi de limites imaginaires ou psychologiques (tel arbre auquel on attribue des propriétés particulières)³.

Les participants ont constaté que le fait de reposer les FC sur les droits fonciers coutumiers pose le problème de leur reconnaissance juridique par l'obtention d'un titre foncier, alors que la commission ad hoc de constatation et de reconnaissance de droits fonciers coutumiers n'est pas encore effective. En outre, selon les participants, il faut bien distinguer les choses. Il ne s'agit nullement de passer par les procédures de reconnaissance des droits fonciers coutumiers, mais plutôt de cartographier et consulter les CLPA pour que leurs espaces coutumiers puissent devenir des forêts communautaires.

Les participants se sont aussi accordés qu'il importe de faire une distinction, au niveau de l'avant-projet de loi et ses textes d'application, entre la création des FC dans les SDC et celles en dehors des SDC. Il s'agit de deux contextes différents. Il faut donc clarifier les différences entre leurs modalités d'attribution, de délimitation, de gestion et de suivi des forêts communautaires ainsi que les activités à mener.

Thématique 2 : Qui peut avoir l'accès aux FC ?

Deux questions principales ont fait l'objet de discussion : la définition d'une communauté et la nécessité pour les CLPA d'obtenir une personnalité juridique pour avoir accès aux FC. La définition de communauté est importante car cela détermine qui pourra jouir du droit ou bénéficier de la forêt communautaire ou des droits qui y sont rattachés.

Discussions en plénière

Les participants ont vivement discuté les avantages et les inconvénients de l'obligation éventuelle des CLPA de se présenter comme une entité juridique reconnue :

- La réglementation devrait tenir compte d'entités existantes (chef du village, CGDC etc.) reconnues par la loi ainsi que d'entités traditionnelles (notables et sages) qui sont toujours consultées sur les questions de terres.
- Néanmoins, il faut faire attention car l'entité chef du village est mise en place par décret du chef de l'Etat. Les CGDC n'ont pas encore une bonne expérience et n'existent pas dans tous les villages. De plus, la multiplication des institutions n'est pas souhaitable.
- De plus, les associations dans les villages ne regroupent pas toujours toutes les composantes d'une communauté. Cela peut représenter une démarche supplémentaire trop compliquée pour les CLPA.
- Il importe également de savoir quel est le but d'une organisation. L'association par essence ne peut pas partager de bénéfices, mais les revenus peuvent être versés vers les activités de l'association. En revanche, ceux qui peuvent générer le profit sont les coopératives et les groupements d'intérêt économique. Cette précision est importante car le but des FC n'est pas seulement de satisfaire les besoins élémentaires, mais de générer aussi des revenus pour améliorer la qualité de la vie des CLPA. Il est important de rester flexible dans le choix de création de la structure de gestion et de laisser aux CLPA elles-mêmes le soin de s'organiser selon leur contexte local, leurs besoins et coutumes.

³ Rapport Evaluation de l'impact des activités pilotes REDD+ sur le carbone stocké ou les émissions évitées dans les parcelles pilotes » (Ngoma & Noiraud, 2005).

- Il est indispensable d'avoir une personnalité juridique reconnue pour l'ouverture d'un compte bancaire collectif, l'engagement dans les transactions juridiques, la conclusion des contrats avec des tierces parties, etc.

Thématique 3 : Durée et superficie des FC

Discussions en plénière

Il faut tenir compte du fait que la création des FC ne doit pas s'écarter du principe de la gestion durable des forêts. Les FC vont aussi au-delà de l'exploitation du bois, mais peut aussi mettre en œuvre des activités telles que : le développement de l'éco-tourisme, les paiements pour services environnementaux- PSE, etc. Une limitation temporelle serait donc souhaitable pour permettre une bonne évaluation avec la possibilité de renouvellement, sans pour autant que la procédure de renouvellement ne soit trop lourde pour les communautés.

En ce qui concerne la superficie des FC, certains participants se sont appuyés sur la politique forestière, qui recommande que les *terroirs communautaires* peuvent s'étendre sur de vastes surfaces, et ne sont pas nécessairement dotés de limites précises. Ils ont constaté que, représentant une réalité coutumière, la foresterie communautaire devrait être régie par les règles coutumières prévalant dans les communautés concernées. La FC se limite là où s'exercent les activités des CLPA. Cette limitation est proposée ou enclenchée par les CLPA elles-mêmes, en tenant compte des exigences existantes dans cet espace (titres fonciers existants, aires protégées, concessions, etc.), et sur la base participative (cartographie participative, consultation communautaire).

Un débat sans conclusion a porté sur la fixation de la taille d'une FC. Certains ont proposé 5000 ha (pour que la capacité des CLPA de gérer la FC en pratique soit assurée à travers les projets de plus petite taille) et d'autres 50.000 ha (les terroirs des CLPA peuvent s'étendre sur de vastes surfaces).

De même, pour la limitation de la durée de la FC, les participants ont proposé la possibilité de renouvellement (par exemple 25 ans renouvelables).

Thématique 4 : Partage des bénéfices

Discussions en plénière

Les participants ont été d'accord que les produits ou bénéfices forestiers de toute nature résultant de l'exploitation des forêts communautaires appartiennent entièrement aux CLPA concernées. Mais, ces dernières peuvent faire appel aux organismes privés ou publics de leur choix pour les assister dans l'élaboration d'un plan simple de gestion.

L'Etat doit garantir un accompagnement technique permanent des CLPA à travers les chefs de secteurs ou de brigades des différentes administrations concernées (économie forestière, agriculture, environnement, tourisme, plan, artisanat, commerce, petites et moyennes entreprises, etc.) par le moyen de conseils, de formations et de sensibilisations. De même, l'Etat doit mettre en œuvre des facilités d'accès au crédit pour la conception et la mise en œuvre des plans simples de gestion.

Il est important que les textes d'application mettent en place des gardes fous dans la procédure d'attribution des forêts communautaires, dont le bénéfice doit être l'exclusivité des CLPA. Le plan simple de gestion doit aussi établir à l'avance des mécanismes clairs de gestion des activités et

de partage des bénéfices. Les forêts communautaires doivent aussi bénéficier du régime fiscal le plus favorable qui existe au Congo. Toutefois, il n'est pas toujours évident de contrôler l'implication des élites, surtout lorsque ceux-ci font partie de la communauté concernée.

Thématique 5 : Représentation de toutes les composantes de la communauté

Discussions en plénière

La question de la représentation des groupes vulnérables dans les organes de création, de gestion et de suivi a fait l'objet de débats. Etant un des principes de base de la foresterie communautaire, elle doit être prévue par la loi. En revanche, la majorité des participants a soutenu que les modalités de cette représentation peuvent être réglées par les textes d'application. Pour ce faire, il faut d'abord identifier toutes les couches défavorisées de la communauté (femmes, peuples autochtones, jeunes) et déterminer des quotas par rapport à la désignation des délégués pour chaque composante, selon le principe d'égalité et de représentativité. Il faut aussi s'assurer que des consultations séparées sur la création d'une FC seront menées avec chacun de ces groupes d'une communauté.

Thématique 6 : Processus d'attribution de la FC

Discussions en plénière

Les discussions sur le processus d'attribution de la FC n'ont pas été entièrement concluantes dû aux contraintes temporelles. Toutefois, les étapes clés ont été retenues pour l'attribution des FC :

- Identification de la zone ;
- Simple demande adressée au MEFDDE via DDEF du lieu de la FC (présentation de la communauté, localisation, objet de la demande, cartographie participative) ;
- Mission de reconnaissance de la zone concernée à l'issue de laquelle un rapport est rédigé ;
- Publication du projet de création de la FC (dans les 3 mois suivant la mission de reconnaissance) ;
- Réalisation des études d'impact
- Classement – déclassé de la forêt concernée ;
- Elaboration du PSG ;
- Validation du PSG ;
- Arrêté d'attribution ;
- Signature de la convention de gestion entre l'Etat et les CLPA.

Thématique 7 : Règlement des différends

La question des conflits liés à la gestion des FC n'a pas été entièrement abordée par les participants dû aux contraintes temporelles. Néanmoins, les participants ont retenu le principe du règlement à l'amiable (tribunaux coutumiers, recours aux sages et notables) avant la possibilité du recours à la justice.

Conclusion/étapes futures

Il a été retenu par les participants que les membres du GTJ poursuivront les discussions sur les questions ouvertes et continueront à réfléchir sur les pistes pour le renforcement du cadre juridique relatif aux forêts communautaires au Congo. Les recommandations élaborées lors de l'atelier alimenteront le processus de la réforme juridique actuellement en cours à travers l'engagement de la PGDF avec le MEFDDE, les parlementaires, les membres du Réseau des Parlementaires pour la Gestion Durable des Écosystèmes Forestiers d'Afrique Centrale (REPAR), ainsi qu'à travers le processus de validation des textes d'application du Code forestier.

Annexes

1. TDR de l'atelier et le programme
2. Tableau de comparaison des cadres juridiques relatifs à la gestion communautaire des forêts dans le bassin du Congo