

Novembre 2013

Rapport d'analyse et de contributions de la société civile congolaise sur le draft de Code forestier

PGDF



Ce rapport a été réalisé avec l'aide financière du gouvernement britannique (UK DFID), cependant le contenu de ce document ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position officielle de UK DFID.

Table des matières

Résumé	3
1 Introduction.....	7
1.1 Contexte	7
1.2 Objectif	7
1.3 Méthodologie	8
2 Analyse de la société civile sur le processus de révision du code forestier	9
3 Priorités de la société civile dans la révision du code forestier.....	12
4 Recommandations générales	14
5 Analyse de dispositions spécifiques du draft de code forestier	19
Titre Premier (Ancien): Dispositions générales	19
Titre II (ancien) : Du domaine forestier de l'Etat.....	21
Titre III (Ancien) : Du domaine forestier des personnes privées.....	29
Titre IV (nouveau) : Du boisement et du reboisement.....	30
Titre V (Titre IV ancien): De l'utilisation du domaine forestier de l'Etat	30
Titre VI: Inventaire et aménagement des ressources forestières et fauniques	38
Titre VII (Nouveau): Du changement climatique, de la gestion de la biodiversité et des avantages découlant du paiement pour services environnementaux	43
Titre XI (nouveau): Des infractions et des pénalités.....	45
Propositions additionnelles de nouveaux articles.....	47
Annexe 1 : Liste des personnes ayant participé aux contributions du rapport	52
Annexe 2 : Références.....	55

Résumé

La loi N°16-2000 portant code forestier du 20 novembre 2000 fait actuellement l'objet d'un processus de révision en République du Congo. Le présent document présente une analyse du draft d'avant-projet de loi, présenté par le gouvernement en octobre 2012 (ci-après 'draft du code forestier'¹). Cette analyse a été conduite conjointement par la Plateforme pour la gestion durable des forêts (PGDF)² et ClientEarth³ dans le but d'apporter leurs contributions préliminaires à ce texte, dès le lancement officiel du processus en Novembre 2013.

Tout au long du processus, il est ressorti de l'examen des textes législatifs et réglementaires, des insuffisances et des vides juridiques portant entre autres, sur la participation des communautés locales et des populations autochtones ainsi que de la société civile, dans les activités liées au secteur forestier.

Dans le processus de révision du code forestier, la PGDF et ClientEarth accordent principalement la priorité aux questions relatives à la consultation, la participation et l'implication des communautés locales et des populations autochtones aux activités de gestion forestière réalisées sur leurs terres ou dans les territoires qu'elles occupent traditionnellement.

Ce travail nous a permis de porter notre attention sur différents éléments autour de la révision du code forestier. Le présent rapport se compose de quatre parties portant sur:

- **le mécanisme de révision du code:** il est essentiel que le processus de révision du code forestier permette la participation de toutes les parties prenantes, y compris la société civile, les communautés locales et les populations autochtones. La procédure de révision du code forestier dans sa première phase (2011 – décembre 2012) avait été critiquée pour ses carences au niveau de la procédure, considérée par certains acteurs comme non-transparente, non participative et peu claire en termes du champ d'application des textes à réviser.⁴ La PGDF avait d'ailleurs adressé une lettre au Ministère du Développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement pour lui faire part de ses préoccupations dans ce sens.⁵ Le Ministère, dans sa réponse du 10 décembre 2012, a réitéré son engagement à associer toutes les parties prenantes à la concertation, sur les thématiques concernant la Plateforme, et notamment dans la révision du

¹ Ce draft est la dernière version officielle proposée par le gouvernement en Octobre 2012 et devrait être utilisé dans la deuxième phase de révision du code forestier (à partir de Novembre 2013), raison pour laquelle la société civile a décidé de se concentrer sur ce draft plutôt que le code forestier actuel de 2000. Nous nous référons au 'draft de code forestier' plutôt qu'à l'avant-projet de loi pour éviter les confusions sur l'avant-projet de loi qui sera présenté par les consultants pendant la période Novembre 2013-Avril 2014 pour consultations des parties prenantes et validation.

² La Plateforme pour la gestion durable des forêts est un réseau d'organisations de la société civile œuvrant dans les domaines du développement, de la conservation de la faune, de la protection de l'environnement, de la protection des droits humains et des droits des populations autochtones.

³ ClientEarth est une organisation d'experts juridiques et en politiques publiques spécialisée dans le droit de l'environnement et les questions de justice environnementale. En République du Congo, ClientEarth intervient en soutien de la société civile afin de promouvoir les droits des communautés locales et populations autochtones et l'accès à leurs ressources naturelles. Elle intervient notamment par le biais du soutien juridique, de formations, la provision d'avis juridiques, l'organisation d'ateliers de réflexion, la recherche et les études juridiques.

⁴ Dans la première phase de révision, financée par le programme ACP-FLEGT de la FAO, seuls les textes réglementaires au code forestier tels que prévus par l'APV devaient faire l'objet de révision/élaboration. Puis, il a été décidé que l'entièreté du code forestier serait révisée. L'information sur le champ d'application de cette révision législative et réglementaire a été confuse.

⁵ Lettre de la PGDF au Ministère du Développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement, datée du 4 décembre 2012, intitulée Préoccupations de la Plateforme.

code forestier.⁶ En s'appuyant sur cette volonté renouvelée et les engagements existants du Congo par rapport à l'inclusion des parties prenantes, tels que décrits notamment à l'Annexe IX de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) en ce qui concerne l'élaboration et la révision des textes législatifs et réglementaires,⁷ la PGDF offre dans ce rapport sa vision sur les éléments qui constituent une participation adéquate au processus de révision du code forestier. Ceci devrait permettre une adhésion maximale des parties prenantes à la nouvelle loi.

- **les priorités de la société civile à insérer dans le nouveau texte** : la société civile congolaise a identifié six droits essentiels à protéger ou renforcer dans le code forestier pour assurer une prise en compte adéquate des droits des communautés locales et des populations autochtones. Il s'agit du droit à l'information, du droit à la participation dans la prise de décision, du droit à la justice, du partage des bénéfices, des droits d'usage et du droit de propriété. Ces priorités sont détaillées dans ce rapport. Elles ont également été utilisées comme base de l'analyse pour formuler des propositions d'amendements.
- **des recommandations générales** : ces recommandations qui ne sont pas nécessairement liées à des articles spécifiques du code forestier, portent essentiellement sur :
 - **la définition de la forêt** : il apparaît crucial de s'assurer que la définition de la forêt soit suffisamment précise et claire. L'enjeu est de taille puisque cet article offre une délimitation du champ d'action de la loi forestière qui porte sur tous les espaces forestiers. Ainsi, il est préconisé que les consultants travaillant sur l'élaboration du texte, mènent une réflexion et accordent une attention particulière à la définition de la forêt.
 - **la nécessité d'adresser le problème du bois de conversion** : il existe, à l'heure actuelle, le problème de l'encadrement juridique du bois de conversion, ou déboisement. Cette activité consiste à déboiser un espace forestier en vue de l'affecter à un autre usage, par exemple la mise en place de plantations agro-industrielles. Le code forestier n'offre pas les garanties nécessaires permettant d'assurer la transparence et le respect de la légalité, ainsi que de prendre en compte les aspects de développement durable et de participation des parties prenantes dans cette matière. Nous proposerons ainsi une série de recommandations sur cette problématique et demandons expressément également l'analyse et la prise en compte de cette question dans la révision du code forestier.
 - **les nouveautés dans le draft de code** : un regard particulier a été porté sur les nouveaux articles et chapitres insérés dans cette proposition de draft de code forestier. L'insertion de certains nouveaux principes pourraient potentiellement avoir des impacts négatifs sur les communautés si ces principes ne sont pas encadrés des sauvegardes et protections juridiques suffisantes pour assurer la participation et l'accès aux terres et aux ressources des communautés. Cela est le cas en particulier en ce qui a trait au paiement pour services environnementaux et à l'accès aux ressources génétiques et biologiques. Nous recommandons ainsi aux consultants de se pencher plus en détails sur ces

⁶ Lettre du Ministère du Développement Durable, de l'Economie Forestière et de l'Environnement à la PGDF, datée du 10 décembre 2012, réf. 001434/MEFDD/CAB.

⁷ Accord de Partenariat Volontaire entre l'Union européenne et la République du Congo, Annexe IX, 3.

nouveaux concepts et d'assurer un cadre juridique protecteur envers les communautés locales et les populations autochtones en la matière.

- **des amendements spécifiques:** les amendements proposés par la société civile concernent principalement les objectifs de la loi forestière et les définitions, les processus de classement, déclassement et aménagement des forêts, l'inclusion des droits des communautés locales et des populations autochtones dans les processus forestiers, les mécanismes de plainte et de résolution des conflits et les pénalités prévues dans le code. Il s'agit ici de proposer des amendements au draft de code forestier, ainsi que des propositions de nouveaux articles à insérer dans le nouvel avant-projet de loi.

De façon parallèle, il est apparu clairement que certaines questions, qui ne seront pas traitées dans ce rapport, devront également recevoir une attention particulière afin d'assurer que la nouvelle loi forestière puisse être pleinement effective et cohérente.

Il s'agit en premier lieu d'assurer **la cohérence avec le cadre juridique national existant, y compris les traités régionaux et internationaux en vigueur⁸ (1)**. Le nouveau texte devra assurer l'harmonisation du cadre juridique national, et être en adéquation avec les autres législations pertinentes en la matière. Ceci est le cas en particulier pour les lois promulguées après l'entrée en vigueur du code forestier de 2000, telles que la loi n°5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones au Congo (loi de 2011). Une attention particulière devra être portée sur le respect des engagements du Congo qui figurent à l'Accord de Partenariat Volontaire (APV FLEGT) signé entre le gouvernement congolais et l'Union européenne. La société civile n'a pas mené d'étude spécifique dans ce domaine qui lui permettrait de donner des recommandations particulières aux consultants. Elle souhaite néanmoins réitérer l'importance de voir inclure dans la nouvelle loi forestière les dispositions de la Loi de 2011 susmentionnée et de l'APV, en vigueur depuis le 1er mars 2013.

A côté de cela, apparaît le **besoin de prévoir un cadre institutionnel adéquat pour l'administration des eaux et forêts (2)** dans le nouveau code forestier. Les mesures institutionnelles représentent en effet un enjeu important de la réforme forestière, qui doit s'assurer de doter l'administration de structures adaptées aux objectifs de la loi et à sa mise en œuvre. Il faudrait étudier plus en profondeur la question de la structure administrative, sa cohérence et sa capacité à mettre en œuvre la loi forestière. A noter par exemple, les capacités de contrôle du Ministère des Eaux et Forêts sont insuffisantes à l'heure actuelle, comme en témoigne de nombreux rapports de l'OI-FLEG et des directions départementales, et ceci notamment parce que l'administration est essentiellement concentrée dans la capitale et que les moyens matériels de contrôle sur le terrain font défaut, ce qui fragilise l'effectivité du système.⁹ Les articles 160 à 164 du draft de code forestier couvrant ces aspects, méritent une attention particulière.

Il est opportun également de se concentrer sur **les mesures financières (3)** portant sur le financement des activités de gestion forestière à assurer (recouvrement des taxes, fonds forestier, etc.). Il faudrait

⁸ Notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, 1966 ; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966 ; la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples, 1986 ; la Convention sur la biodiversité biologique, 1992 ; l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux ; la Convention des Nations Unies contre la corruption, 2007 ; l'Accord international de 2006 sur les bois tropicaux.

⁹ Voir par exemple REM/Forests Monitor, CAGDF, Observation indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG) en appui aux APV-FLEGT dans le bassin du Congo Rapport annuel 2011. Voir en particulier la partie sur 'la capacité des Direction Départementales des Eaux et Forêts : les Agents forestiers ont-ils les moyens nécessaires pour appliquer la loi ?', p. 19.

examiner ici plus en détails les dispositions sur le recouvrement des taxes et le fonds forestier (articles 138 à 159 et articles 165 à 168). La question du recouvrement des taxes est intrinsèquement liée aux capacités de contrôle de l'administration et à la problématique de la corruption dans le secteur forestier. La stratégie de l'administration pour combattre la corruption et assurer la récupération des taxes et redevance des sociétés forestières n'est pas claire à l'heure actuelle. Ceci est d'autant plus important que le manque à gagner des impôts et taxes prélevés est en partie réinjecté dans la conservation et la gestion forestière.

Enfin, il est apparu clairement pendant l'analyse juridique un besoin de mettre en lumière la **nécessité de l'élaboration d'un plan national d'affectation des terres (PNAT) (4)**, qui n'existe pas à l'heure actuelle. Bien que cette question relève plus directement du Ministère des affaires foncières, elle est en réalité très liée à la délimitation des différents domaines forestiers et donc la capacité de planifier de façon cohérente et non conflictuelle les différents usages faits de ces espaces. D'ailleurs, nous devons rappeler l'existence d'un 'Projet d'inventaire forestier multi-ressources en vue de l'élaboration d'un plan d'affectation des terres'¹⁰ mis en œuvre par le gouvernement congolais avec un appui financier du Fonds Forestier pour le Bassin du Congo (FFBC). Ce projet a pour vocation de faire un inventaire de toutes les ressources et usages faits des terres forestières, avec l'identification également des intérêts des parties prenantes, avant l'élaboration d'un Plan National d'Affectation des Terres. D'après le calendrier de ce projet, l'élaboration de ce plan aurait du être réalisée de Janvier à Décembre 2013. Il est important dans le contexte de la révision de la loi forestière de faire le point sur l'état d'avancement du PNAT.¹¹ Nous recommandons ainsi aux consultants de se rapprocher des responsables du projet et/ou du Ministère des affaires foncières.

¹⁰ Voir <http://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Congo%20-APRV%20Projet%20forestier.pdf>

¹¹ Selon nos dernières informations, ce projet est en cours d'exécution et une mission d'évaluation de la Banque Africaine de Développement a eu lieu en octobre 2013. Le rapport d'évaluation n'est pas encore disponible.

1 Introduction

1.1 Contexte

Le processus de révision du code forestier a été initié en 2011, en République du Congo, avec le besoin de répondre aux nouveaux enjeux dans le secteur forestier, tels que la Réduction des Emissions due à la Déforestation et à la Dégradation des forêts (REDD+), mais aussi une plus grande implication des parties prenantes dans la gestion forestière. Il s'agissait également de mettre la loi forestière en conformité avec les exigences de l'Accord de Partenariat Volontaire (APV) conclu entre le gouvernement congolais et l'Union européenne.

Dans ce cadre-là, une première phase du processus de révision a été lancée en octobre 2011 et s'est poursuivie jusqu'en novembre 2012. Cette phase, qui a reçu le soutien financier de la FAO, a permis la rédaction d'un premier draft de code forestier, ainsi que de certains textes réglementaires au code, tels que prévus à l'Annexe IX de l'APV.

Une deuxième phase de révision, décidée depuis avril 2013, démarrera par la tenue d'un atelier de lancement au courant du mois de novembre 2013 à Brazzaville. Cette phase qui durera un an, reçoit l'appui de l'Agence Française de Développement (AFD), par le financement d'une assistance technique et d'ateliers nationaux et départementaux de consultation des parties prenantes. Les premiers six mois de cette assistance technique se concentreront sur la révision du code forestier, et les six mois restants, sur l'élaboration de textes d'application.

Les commentaires et recommandations proposés dans ce document sont le résultat de réflexions et recommandations par la société civile congolaise sur le draft du code forestier, qui constitue la dernière version officielle partagée par le gouvernement en Octobre 2012.

1.2 Objectif

Ce document vise à apporter les contributions de la société civile congolaise dans le processus de révision du code forestier. Il vise en particulier à appuyer le Ministère de l'Economie Forestière et du Développement Durable (MEFDD) et le travail des consultants juristes financés par l'AFD, qui travaillent sur l'élaboration d'un nouvel avant-projet de loi portant code forestier. Nous espérons ainsi que l'analyse et les recommandations apportées pourront être un outil de travail utile pour l'assistance technique.

Ce rapport est également l'occasion de réitérer l'engagement de la société civile, en général, et des organisations représentantes des communautés locales et populations autochtones en particulier, de participer activement aux processus de gouvernance forestière.

1.3 Méthodologie

Organisation du travail

La société civile congolaise a travaillé à la fois par le biais de la Plateforme pour la Gestion durable des Forêts (PGDF), ainsi qu'à travers des Groupes de travail juridiques¹² créés en mars 2013 pour effectuer une analyse juridique du draft de code forestier. Complémentairement à la définition par la PGDF des priorités de la société civile dans la révision du code forestier et des premières propositions d'amendements, les groupes de travail juridiques ont pu produire, avec l'appui de ClientEarth, une analyse juridique détaillée sur les dispositions du code, avec des propositions d'amendements supplémentaires.

Ce travail a ensuite été partagé avec les membres de la PGDF et d'autres acteurs de la société civile, par le biais d'envoi des documents de travail, à la fois par adresse électronique, et par l'envoi de documents imprimés dans les départements. Ceci a permis aux organisations non gouvernementales à l'intérieur du pays de s'approprier le travail et de formuler des propositions de modifications des recommandations faites.

L'analyse préliminaire et les premières propositions d'amendements ont enfin été étoffées et validées à l'occasion d'un atelier qui a eu lieu à Brazzaville du 31 octobre au 1^{er} novembre 2013. Cet atelier a permis d'une part la validation du travail mené par la société civile et d'autre part la mise en commun du travail réalisé par la PGDF et les groupes de travail. Enfin, une réflexion a été menée sur le rôle de la société civile dans les prochaines étapes du processus de révision du code forestier. A cet atelier étaient présents les membres de la société civile de Brazzaville et les représentants de la société civile de 8 départements (Lékoumou, Likouala, Cuvette, Niari, Pointe-Noire, Kouilou, Pool et Sangha), afin d'assurer une large représentation et participation à ce rapport.

Objet du travail

Cette analyse se base sur les principes identifiés comme prioritaires par la société civile congolaise à l'occasion de différentes réunions de travail et ateliers. Elle a porté essentiellement sur les droits substantiels (propriété, usage et partage de bénéfices) et sur les droits procéduraux (accès à l'information, participation dans la prise de décision et accès à la justice), détaillés dans la section 3 de ce rapport.

La méthodologie employée a été, dans un premier temps, l'identification des dispositions-clé du draft de code forestier sur la base des priorités identifiées par la société civile. Dans un deuxième temps, ces dispositions ont fait l'objet de réflexions et d'analyses approfondies, résultant dans la formulation d'amendements juridiques d'articles déjà existants et de propositions de nouveaux articles.

¹² Ces groupes de travail ont été créés en mars 2013 sous l'impulsion de la société civile et par le biais d'un projet de ClientEarth financé par UK DFID, afin d'appuyer la force de proposition juridique de la société civile, et en particulier dans le contexte de la révision du code forestier. Trois groupes de travail ont été mis en place pour procéder à des analyses juridiques du cadre législatif congolais : code forestier, partage des bénéfices et gestion communautaire des forêts. Ces groupes sont composés principalement de juristes et experts en gouvernance forestière de la société civile.

L'analyse s'est basée de façon plus spécifique sur les recommandations des Directives sous-régionales de la COMIFAC sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale de 2013 (Directives de la COMIFAC).¹³ Bien que non contraignantes, ces directives sont une ressource importante pour toute réflexion sur la gestion durable et participative forestière, reconnue autant dans le draft de code forestier comme dans l'APV comme un des objectifs que se fixe la République du Congo pour les années à venir.¹⁴

Ce travail reflète également un certain nombre de principes édictés dans les Directives volontaires de la FAO pour une gouvernance responsable des régimes fonciers de 2013.¹⁵

Enfin, le travail réalisé a également tenu compte des données de certaines études déjà réalisées par d'autres organisations afin de capitaliser sur le travail déjà produit, et notamment les rapports de la FAO¹⁶ et de REM/Forests Monitor¹⁷.

Une liste des personnes impliquées dans la rédaction et la validation de ces contributions est annexée au rapport (annexe 1), ainsi qu'une liste de références de publications additionnelles qui ont été consultées dans l'élaboration de ce rapport (annexe 2).

2 Analyse de la société civile sur le processus de révision du code forestier

Le processus de révision de la législation forestière se doit d'être participatif et multi-acteurs, avec la participation à la fois de la société civile, du secteur privé et du gouvernement, mais également des communautés locales et des populations autochtones, avec autant que possible une représentation des minorités (en particulier les femmes et les autochtones) au sein de ces groupes. En appliquant les principes de participation (transparence, participation effective, accès aux mécanismes de plainte, etc.) au processus en cours en République du Congo, nous pouvons relever plusieurs remarques et recommandations pour la suite du processus :

- **Processus présenté dans l'APV** : La méthodologie à adopter pour les propositions de nouveaux textes législatifs et réglementaires dans le cadre du processus FLEGT est explicitement spécifiée dans le texte de l'APV.¹⁸ Cette méthodologie prévoit la consultation des communautés locales, des populations autochtones et de la société civile, la création d'une commission d'élaboration des propositions, l'organisation d'ateliers d'information et de consultation et la définition des

¹³ Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC), Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale, 2013 (Directives de la COMIFAC).

¹⁴ Avant-projet de code forestier, version Octobre 2012 (ci-après draft du code forestier, 2012), article 1 ; APV FLEGT entre l'UE et la République du Congo, articles 1 et 16.

¹⁵ FAO, Directives volontaires pour une gouvernance responsable des régimes fonciers applicables aux terres, aux pêches et aux forêts dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale, 2013. Disponible sur <http://www.fao.org/docrep/016/i2801f/i2801f.pdf>

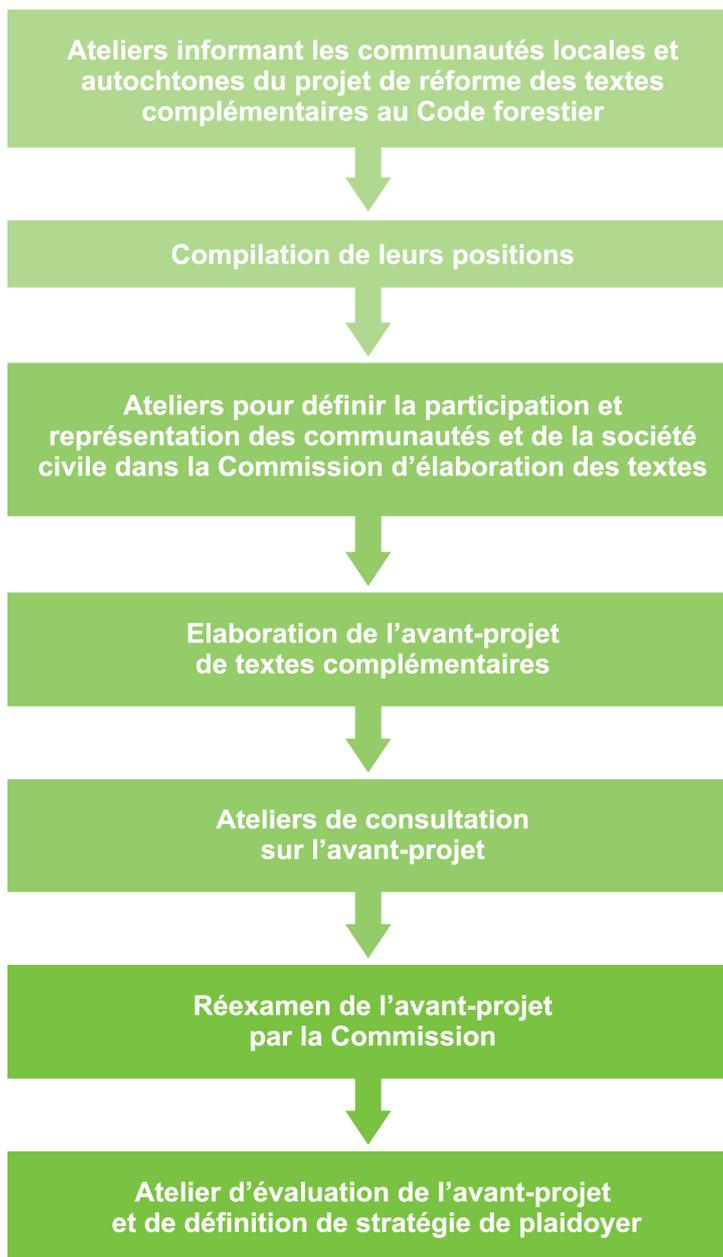
¹⁶ Djeukam Robinson (pour la FAO), *Rapport final du Projet "Révision du cadre législative et réglementaire forestier pour la mise en œuvre de l'APV-FLEGT"*, Décembre 2011.

¹⁷ Granier Laurent (pour REM/Forests Monitor), *Participation des communautés locales et autochtones à la gestion des concessions forestières en république du Congo*, Rapport d'analyses et de propositions, Janvier 2012 (Rapport de Laurent Granier pour REM/Forests Monitor).

¹⁸ Annexe IX sur les Autres mesures pertinentes; Article 16 de l'APV FLEGT sur l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre de l'accord.

modalités de participation des parties prenantes et d'examen des textes. Cette méthodologie est présentée dans le diagramme ci-dessous.

Étapes d'élaboration des textes complémentaires



Recommandation : ces éléments de procédure devraient être pris en compte dans cette deuxième phase de révision du code forestier afin de permettre un processus réellement inclusif des parties prenantes, tel que prévu par l'APV. Le processus de consultation qui sera mis en

place au niveau des communautés locales et des populations autochtones est un point qui mérite une attention particulière. Sur ce point-là, la loi portant promotion et protection des droits des populations autochtones donne des détails sur la façon dont assurer une consultation adéquate (article 3). Cela inclut par exemple, les consultations par le biais de représentants, des procédures de consultations prenant compte de leurs modes de prise de décisions et la consultation dans une langue comprise par les populations concernées. L'entièreté de cet article doit être reflétée dans le processus de consultations sur l'avant-projet de loi mis en place au niveau national.

- **Autres éléments permettant la participation** : Le processus de révision du code forestier doit assurer une participation réelle et appropriée des différentes parties prenantes. Comme précisé dans le résumé du rapport, la première phase de révision du Code forestier a été jugée par la société civile comme largement non participative en raison de l'exclusion des parties prenantes à la rédaction des textes et d'un manque d'information sur le processus (sa planification, les échéances, les textes à étudier, mais aussi l'agenda de mise en œuvre et la planification des ateliers de validation). L'invitation aux réunions de validation et l'envoi des documents de travail ont été tardifs, ce qui n'a pas permis une préparation adéquate de la société civile sur ses contributions.

Il est donc souhaitable que cette deuxième phase puisse réellement impliquer la société civile, les communautés locales et les populations autochtones à la révision du code forestier. Après la recherche menée dans le cadre de cette étude sur le droit à la participation et afin d'assurer une participation adéquate dans cette révision du code, la société civile souhaite faire des recommandations particulières aux consultants.

Recommandations :

Il est souhaitable que le processus de révision prévoie :

- L'information et la sensibilisation des parties prenantes au processus de révision dès son lancement, par exemple par le biais d'un atelier de lancement et/ou de séances de sensibilisation dans les départements.
- L'information sur l'étendue des textes à réviser et la procédure de révision, y compris sur le calendrier de travail, les échéances pour lesquelles des consultations seront prévues et le mécanisme de consultation (ateliers, interviews, réception de rapports écrits, etc.).
- Un temps de consultation suffisant pour permettre à la société civile, aux communautés locales et aux populations autochtones d'organiser des réunions internes de consultation dans les délais raisonnables et d'apporter des contributions pertinentes.
- La transmission suffisamment à l'avance des textes et documents de travail, en version imprimée pour les représentants de la société civile et des communautés dans les départements qui n'ont pas un accès facile à internet.
- L'identification et la consultation des groupes directement concernés par la nouvelle loi forestière : la société civile, notamment celle travaillant sur les questions de droits et d'environnement, les communautés locales et les populations autochtones, particulièrement celles habitant dans ou autour des espaces forestiers, et les entreprises forestières.
- Un mécanisme adéquat de relais de l'information : de l'administration aux parties prenantes consultées et inversement, afin de communiquer toute information pertinente sur le processus, tout changement d'échéances, etc.

- Des points d'information réguliers sur l'avancée du processus et de restitution systématiques sur les propositions retenues à l'issue de chaque étape de la consultation.
- L'organisation d'un atelier d'évaluation (sur la méthodologie, la durée, l'implication des différents acteurs, etc.) à l'issue de la révision du code forestier, afin d'identifier les difficultés rencontrées et de mieux planifier les activités de la deuxième phase relative à l'élaboration des textes d'application dudit code ainsi que des autres textes réglementaires de l'APV.

3 Priorités de la société civile dans la révision du code forestier

La Plateforme pour la Gestion Durable des Forêts, avec l'appui des groupes de travail juridique, a identifié ses priorités dans la révision du code forestier. Ces priorités entrent dans les six catégories (6) de droits suivants : le droit à l'information, le droit à la consultation et à la participation, le droit à un mécanisme de plainte et de recours, le droit au partage des bénéfices, le droit à la propriété des terres et des ressources et enfin le droit d'usage des ressources de la forêt.

Ces priorités ont été utilisées afin de formuler des propositions d'amendements au draft de code forestier ainsi que des propositions de nouveaux articles. L'ensemble de l'analyse a pris compte de ces éléments prioritaires. Toutefois, toutes les priorités n'ont pas forcément pu être reflétées dans les amendements préliminaires proposés. La société civile espère ainsi que la liste ci-dessous serve également à guider les consultants au moment du travail de rédaction du nouvel avant-projet de loi.

Droit à l'information

- Rendre publiques les informations prévues à l'annexe X de l'APV de manière systématique, et les rendre accessibles aux communautés locales et aux populations autochtones;
- Rendre publics et facilement accessibles les rapports annuels du fonds forestier et du fonds de développement des départements;
- Garantir l'accès aux communautés locales, aux populations autochtones et à la société civile à toute information susceptible d'affecter leurs conditions de vie en relation avec l'exploitation et la gestion forestière ;
- Préciser les modalités de diffusion de l'information ainsi que les titulaires des informations à rendre publiques.

Droit à la participation

- Garantir la consultation et la participation des communautés locales et des populations autochtones notamment :
 - pendant le processus d'octroi des concessions forestières (publication des offres, dépouillement des offres par la commission forestière, négociation de la convention) ;
 - dans le classement et le déclassement des forêts ;
 - dans l'élaboration des plans d'aménagement ;
 - dans la conduite des études d'impact social et environnemental ;
 - dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des cahiers de charges particulier ;

- dans la constitution et la gestion du fonds de développement local ;
 - dans la création des séries de développement communautaire.
- Garantir la consultation et la participation de tous les acteurs (communautés locales, populations autochtones, femmes, société civile, le public en général) dans les différents processus de gestion forestière et relatifs au droit des communautés locales et des populations autochtones, et notamment en ce qui concerne l'élaboration des plans, programmes et politiques nationales.
- Garantir la participation et la représentation des communautés locales et populations autochtones au sein de la commission de classement et de déclassé et au sein de la commission forestière.
- Garantir le principe de consentement libre, préalable et informé (CLIP) pour toute décision qui affecte les communautés locales et les populations autochtones et leurs terres et ressources, que ce soit directement ou indirectement, afin d'obtenir leur consentement.

Droit à un mécanisme de gestion des conflits et à un recours

- Mettre en place un mécanisme de gestion des conflits composé de représentants des communautés locales, des populations autochtones, de la société civile, des sociétés forestières, de l'administration forestière et de l'administration locale ;
- Garantir de façon effective la possibilité pour les populations riveraines des concessions forestières de formuler des réclamations et interrogations individuelles ou collectives à l'encontre du concessionnaire et rendre les informations relatives à ces plaintes publiques ;
- Assurer un accès approprié au recours judiciaire dans les cas où le mécanisme de plainte établi n'ait pas donné satisfaction aux parties ;
- Rapprocher les juridictions des communautés locales et populations autochtones vivant très éloignés de celles-ci, afin de favoriser l'accès à la justice pour les victimes.

Droit au partage des bénéfices

- Garantir un mécanisme accessible et approprié pour assurer la négociation du cahier des charges particulier entre les communautés locales et populations autochtones affectées par la concession forestière et le concessionnaire, et prévoir notamment la possibilité d'un soutien des organisations de la société civile dans le processus de négociation ;
- Prévoir des règles et procédures autour du processus de négociation et du contenu du cahier des charges particulier afin d'assurer la consistance et la sécurité juridique de ce processus ;
- Garantir un mécanisme transparent et participatif de suivi de l'exécution des cahiers de charges ;
- Garantir un mécanisme légal de création et de gestion du fonds de développement local dans toutes les concessions forestières, même non aménagées ;
- Garantir la transparence dans la gestion du fonds forestier ;
- Garantir la transparence dans la gestion du fonds de développement des départements ;
- Garantir le partage des bénéfices issus de l'exploitation des ressources génétiques forestières ;
- De façon générale, développer des règles et procédures claires pour le partage des bénéfices de l'exploitation forestière au profit des communautés.

Droit à la propriété de la terre et aux ressources

- Garantir la reconnaissance des droits fonciers coutumiers dans les concessions forestières ;

- Reconnaître la propriété des connaissances traditionnelles aux communautés locales et populations autochtones et l'utilisation de la forêt ;
- Garantir des règles adéquates pour l'accès et le partage des ressources naturelles et des connaissances traditionnelles, sur la base du consentement libre, informé et préalable (CLIP) des détenteurs de droits sur ces ressources et connaissances ;
- Assurer la propriété des arbres et produits forestiers issus de ces arbres aux communautés ou individus ayant assuré le boisement ou reboisement d'un espace ;
- Représenter dans le code forestier les droits fonciers coutumiers des populations autochtones, tels que prévus par la loi sur la promotion et la protection des droits des populations autochtones.

Droit d'usage sur les ressources de la forêt

- Garantir le droit d'extraction et d'utilisation des produits forestiers non ligneux aux communautés locales et populations autochtones;
- Prévoir des règles appropriées et garantir la reconnaissance juridique des droits d'usage coutumiers des populations sur le domaine forestier de l'Etat, à travers notamment l'utilisation de la cartographie participative;
- Prévoir des règles précises sur la base desquelles la commission de classement (dans les décrets de classement) ainsi que les concessionnaires (dans le plan d'aménagement) peuvent limiter l'utilisation des droits d'usage ;
- Étendre les droits d'usage des communautés locales et populations autochtones, entre autres à la récolte des branchages, les droits de passage et d'utilisation des eaux, les produits forestiers non-ligneux et la pharmacopée ;
- Prévoir la possibilité de commercialiser pour les communautés locales et populations autochtones les produits issus de leurs droits d'usage coutumiers, dans leur zone de prélèvement.

4 Recommandations générales

L'analyse du draft de code forestier a permis de faire ressortir certaines recommandations générales à l'attention des consultants, qui sont considérés par la société civile comme méritant une attention bien particulière dans le processus de révision du code forestier, qu'ils fassent ou non l'objet de propositions spécifiques de nouveaux articles ou d'amendements dans ce rapport. Il s'agit en particulier des thèmes présentés ci-dessous.

- **La problématique du bois de conversion** : Le code forestier actuel autorise le déboisement d'un espace forestier à condition de procéder préalablement au déclassement de la forêt en question et d'obtenir d'une autorisation de déboisement (article 40 du draft). A l'heure actuelle, le cadre juridique autour de ces procédures est bien insuffisant pour permettre de protéger les communautés locales et les populations autochtones vivant dans ou autour des zones ainsi déboisées. Les dispositions actuelles ne permettent pas non plus de répondre au principe de développement durable, puisque, nous allons voir ci-dessous, l'accès au bois de conversion est peu régulé (et ainsi très facilement accessible). De plus, il n'existe aucune condition particulière à la transformation et la vente de ce bois, ce qui risque d'affecter directement le secteur du bois de production. Cette source de bois n'est pas non plus couverte par les grilles de légalité de l'APV, ce qui signifie qu'il n'existe aucun indicateur, pour ce type de bois, permettant d'assurer la légalité

de sa provenance, sa transformation, le respect des standards sociaux des travailleurs et environnementaux et le transport du bois.

Les articles de code forestier qui se rapportent directement à la problématique du bois de conversion ont été reproduits ci-dessous :

Article 39 (Article 31 ancien): *Le déboisement désigne l'enlèvement ou le dépérissement, provoqué, des arbres ou autres végétaux forestiers, pour donner au terrain une affectation nouvelle, quels que soient les moyens employés à cet effet.*

Article 40 (Article 31 amendé): *Le déboisement de tout ou partie d'une forêt classée est subordonné au déclassement préalable de la ou des parcelles concernées, dans les conditions prévues aux articles 32 à 38 ci-dessus.¹⁹ Toutefois, ces dispositions ne s'appliquent pas aux déboisements nécessaires à la construction des pistes et autres infrastructures, prévues au plan d'aménagement de la forêt concernée.*

Toutes les entreprises autres que les sociétés forestières, qui, au cours de leurs activités, font un déboisement, sont tenues d'obtenir du ministre en charge des eaux et forêts une autorisation de déboisement.

Le déboisement d'une parcelle de forêt concernée peut être réglementée et soumis à autorisation par décret pris en Conseil des ministres.

Article 41 (Article 32 amendé): *La délivrance de l'autorisation de déboisement prévue à l'article 40 ci-dessus est subordonnée au paiement d'une taxe de déboisement.*

Les produits issus du déboisement sont librement récupérés par l'entreprise ayant effectué le déboisement. En cas d'abandon, le ministre en charge des eaux et forêts autorise des dons, au profit de la collectivité locale, des populations concernées ou des autres administrations.

Lorsque le déboisement a lieu dans une forêt plantée, les produits reviennent à son propriétaire.

Commentaire : Ces articles posent un certains nombres de problèmes :

- L'utilisation de tout moyen afin de réaliser le déboisement. Ceci implique que le déboisement pourrait se faire, par exemple en brûlant l'espace forestier en question, ce qui va à l'encontre de nombreux principes insérés dans le code forestier, et en particulier la REDD+.
- Il existe un manque de clarté sur le domaine forestier sur lequel peut se faire le déboisement. Il n'est pas clair en particulier si le déboisement peut être autorisé sur le domaine forestier non-permanent de l'Etat ou s'il se limite au domaine forestier permanent.

¹⁹ Ces articles se rapportent au processus de déclassement d'une forêt. Ils prévoient, principalement, le déclassement pour un projet d'intérêt public/utilité publique (articles 32 et 33). La demande de classement doit comprendre une étude d'impact environnemental et social, une étude coûts/bénéfices du projet, une notification aux autorités et une publicité avec possibilité de présenter des objections ou opinions sur le projet (article 33). Sous 60 jours, la commission de classement se réunit et rend un avis sur la demande de déclassement (article 34). Le déclassement est prononcé par décret (article 36).

- Le déclassement, auquel la forêt à déboiser est soumise, ne peut se faire que pour une cause d'intérêt public ou d'utilité publique (articles 32 et 33). D'une part, les expressions 'intérêt public' et 'utilité publique' sont utilisées alternativement, alors qu'elles ne couvrent pas nécessairement la même réalité. D'autre part, il n'existe aucune définition de ce qui constitue l'intérêt public et l'utilité publique ou la détermination de critères à appliquer pour remplir ce 'test'.
- Aucune procédure pour l'obtention de l'autorisation de déboisement n'est prévue. Par ailleurs, le fait que le Ministre en charge des eaux et forêts autorise le déboisement sans sauvegardes, n'assure pas la transparence. De même, il n'est pas clair pour quelles circonstances le déboisement peut être réglementé et soumis à une autorisation délivrée par décret pris en conseil des ministres (dernier alinéa de l'article 40).
- Il n'est prévu aucune compensation pour les communautés locales et populations autochtones vivant sur l'espace de la forêt à déboiser, alors même que celles-ci dépendent, pour leur subsistance, de cette forêt.

Recommandation : la société civile recommande que les aspects soulevés ci-dessus soient pris en compte dans la révision du code forestier, afin qu'un meilleur encadrement de la procédure de déboisement soit élaboré. La procédure de déboisement est liée au déclassement, qui est la première étape du déboisement. Des amendements spécifiques sont proposés à ce niveau dans l'analyse des articles ci-dessous. Par ailleurs, il est souhaitable d'ajouter cette thématique relative au bois de conversion dans les différentes grilles de l'APV/FLEGT.

- **Une définition de la forêt adaptée au contexte congolais** : le draft de code forestier (2012) reprend la définition de la forêt du code forestier actuel (2000). Le nouveau code forestier devra cependant se pencher sur une définition mise à jour de la 'forêt' afin de l'adapter au contexte congolais actuel. Le draft du code forestier propose la définition suivante des forêts :

Article 2 (article 2 ancien) : *Sont considérées comme forêts ou terres forestières au titre de la présente loi :*

- *toutes les formations végétales naturelles ou artificielles, à l'exception de celles résultant d'activités agricoles ;*
- *les parties de terrain non-boisées ou insuffisamment boisées dont le reboisement et/ ou la restauration, conformément aux dispositions de l'article 29 ci - dessous, sont reconnus nécessaires à :*
 - *la protection des sols contre les érosions, les glissements, les inondations et les envahissements des cours d'eau ;*
 - *la conservation de la biodiversité ;*
 - *la fixation des dunes maritimes et la protection contre les envahissements des sables ou les érosions marines ;*
 - *la protection des bassins versants, des sources et des plans d'eau ;*
 - *la salubrité publique ;*
 - *la réalisation des projets d'intérêt économique ou social ;*
 - *la défense militaire.*

La société civile convient qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, une définition universellement acceptée de la forêt puisque ce concept est complexe et multidimensionnel. Cependant, la

définition donnée par la FAO de la forêt, souvent citée, est un bon point de départ à adapter. La FAO a défini la forêt comme étant '*une étendue de terres d'une superficie supérieure à un demi-hectare, avec des arbres d'une hauteur supérieure à 5 mètres et un couvert arboré de plus de 10%*'.²⁰

Ainsi, la définition actuelle de la forêt dans le draft de code forestier est bien plus extensive que celle proposée par la FAO et trop large. La définition devrait être plus précise et tenir compte, notamment, de la superficie nécessaire pour déterminer qu'il s'agit d'une forêt, de la dimension des arbres et du couvert arboré, tout en distinguant les types de forêts existants.

Recommandation : prendre en compte la définition de la forêt donnée par la FAO afin de formuler une définition adaptée au contexte congolais à insérer dans le code forestier.

- **L'utilisation de l'expression 'communautés locales et populations autochtones' :** De nombreux articles du code forestier se réfèrent aux 'populations locales et autochtones'. L'expression consacrée et juste serait d'utiliser le terme de 'communautés locales et populations autochtones', qui correspond à la réalité de terrain et aux dispositions de la Loi de 2011 portant promotion et protection des populations autochtones. Cette expression permet de distinguer les communautés locales d'une part, des populations autochtones d'autre part, puisque ces deux groupes vivent des réalités différentes et se doivent d'être tous deux représentés dans les instances de gestion forestière et impliquer dans tous les processus forestiers.

Recommandation : l'utilisation de l'expression communautés locales et populations autochtones tout au long du code forestier.

- **Les nouveautés dans le code et les sauvegardes offertes aux communautés dans ces matières :** deux titres ont été insérés au draft de code forestier d'octobre 2012 : l'accès aux ressources génétiques et biologiques forestières (Titre IV nouveau) et le paiement pour services environnementaux (Titre VII nouveau). Ces nouveaux principes pourraient potentiellement avoir des impacts négatifs sur les communautés s'ils ne sont pas encadrés des sauvegardes et protections juridiques suffisantes pour assurer leur participation et l'accès à leurs terres et ressources. Les points ci-dessous soulignent les potentiels dangers et le besoin de regarder ces concepts de plus près.
 - **L'accès aux ressources biologiques et génétiques forestières et le partage des bénéfices :** une des nouveautés du code sur laquelle il faudra porter une attention spécifique est l'accès aux ressources biologiques et génétiques forestières. Ces ressources proviennent en grande partie des connaissances traditionnelles des communautés locales et populations autochtones, à travers des transmissions de savoirs de génération en génération. Il est donc essentiel que la propriété et la valeur actuelle de ces ressources soient comprises par les utilisateurs de ces ressources et déterminées de façon appropriée, en tenant compte des droits des communautés. Il est également très important qu'un mécanisme existe pour la négociation sur l'accès et l'utilisation de ces

²⁰ Voir <http://www.fao.org/docrep/003/x4130f/X4130f03.htm>

ressources. A défaut, ces ressources et les populations qui les possèdent courent un grand danger.

Dans le draft du code forestier, même si l'article 106 prévoit que les ressources génétiques forestières des communautés locales et populations autochtones seront protégées, il reste à déterminer quelles sont ces ressources et comment les bénéficiaires sont identifiées. Il faut déterminer notamment qui devra donner son consentement pour l'utilisation de ces ressources (l'article 107 est confus à ce sujet). Les Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation²¹ peuvent offrir un point de départ pour étudier ces considérations.

- **La notion de paiement pour services environnementaux:** un nouvel objectif ainsi qu'un nouveau titre ont été rajoutés sur la notion de paiement pour services environnementaux (PSE) et de lutte contre le changement climatique. Il importe ici de considérer quel est l'enjeu derrière l'inclusion de ce nouvel objectif dans le code, et notamment le fait que cette révision intervient dans le cadre du développement du processus REDD+ au Congo. Il serait important d'analyser plus en détails les impacts que les PSE et les programmes de lutte contre le changement climatique pourraient avoir et aussi la façon dont ils seront mis en œuvre. Sur la notion de paiement pour services environnementaux, il existe plusieurs définitions, mais l'idée derrière ce terme est d'assurer la préservation d'écosystèmes en payant des bénéficiaires (ceux qui ont accès à la ressource) pour qu'ils la préservent. Dans le cadre des réductions d'émissions de gaz à effet de serre, il peut s'agir de donner une compensation financière pour la réduction de gaz à effet de serre issus de la déforestation (donc payer des individus pour ne pas couper des arbres ou utiliser la forêt durablement). Si cet élément peut être un facteur de réduction des émissions, il faut également considérer les risques potentiels à la mise en œuvre de ce système et les aspects pratiques de sa mise en œuvre. Par exemple, on peut se demander comment le paiement sera évalué, qui seront les personnes bénéficiaires, quels peuvent être les effets sur la tenure foncière, quels seront les mécanismes de surveillance mis en place, quelles seront les sanctions prévues, quelles seront les opportunités de négociation des arrangements contractuels, etc. Le système de PSE est relativement nouveau et ces problématiques sont à prendre en compte avec beaucoup de précautions.

Recommandation : étudier plus en détails l'impact que l'inclusion de dispositions relatives à l'accès aux ressources biologiques et génétiques et les paiements pour services environnementaux peuvent avoir sur les communautés, et en particulier par rapport à la tenure foncière et leur droit au partage des bénéfices des ressources forestières. Nous recommandons également aux consultants dans tous les cas d'assurer un cadre juridique protecteur envers les communautés locales et les populations autochtones en la matière.

²¹ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, Lignes directrices de Bonn sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages résultant de leur utilisation, Montréal, 2002. Disponible sur <http://www.cbd.int/doc/publications/cbd-bonn-qdls-fr.pdf>

5 Analyse de dispositions spécifiques du draft de code forestier

Le travail d'analyse du code forestier a conduit à la prise en compte de nouveaux enjeux apparus importants, notamment la nécessité d'impliquer plus largement les communautés locales et populations autochtones dans la gestion forestière, l'intégration des évolutions survenues en matière de durabilité de l'aménagement forestier, de mise en œuvre des dispositions liées à l'APV-FLEGT, de prise en compte des mesures liées au mécanisme REDD+ et en matière de lutte contre le changement climatique.

Dans ce contexte, la Plateforme pour la gestion durable des forêts et les groupes de travail juridique ont ressorti de l'analyse juridique du draft de code forestier des dispositions ne posant aucun problème et pouvant demeurer en l'état, des dispositions présentant des préoccupations ou des insuffisances, et des omissions ou vides juridiques.

Les dispositions considérées comme suffisantes ou en dehors du champ d'action de la société civile ayant laissé de côté, les amendements proposés sont présentés comme suit :

- des amendements aux articles déjà existants : ceux-ci sont présentés en gras dans le texte ci-dessous, en suivant l'ordre des articles du draft, et avec une indication des titres correspondants ;
- des recommandations additionnelles aux amendements proposés : ces recommandations sont formulées en-dessous des articles en question ;
- des propositions de nouveaux articles: ces propositions se trouvent pour certaines dans le texte, là où la société civile recommande une place particulière pour leur insertion dans le code, ou à la fin de l'analyse, pour celles pour lesquelles la société civile laisse le soin aux consultants de placer dans le code.

Des commentaires sont apportés à certains amendements ou propositions afin d'apporter aux consultants des éléments de contexte et parfois des références supplémentaires en soutien aux contributions faites.

Cette présentation vise à rendre aisée la lecture du document ainsi que la compréhension de la démarche utilisée concernant les amendements présentés ci-dessous.

Titre Premier (Ancien): Dispositions générales

Article Premier (amendé): La présente loi a pour objectifs de :

- instituer un cadre juridique approprié pour assurer la gestion durable des forêts et des terres forestières sur la base d'un aménagement durable des ressources ;
- définir le domaine forestier national et déterminer les principes, critères et les normes d'organisation et de gestion concertée et participative **de toutes les parties prenantes, y compris des communautés locales et populations autochtones ;**
- **garantir la consultation et l'implication de toutes les parties prenantes dans tous les processus de gestion forestière ;**

- **assurer l'accès à l'information du public dans le secteur forestier afin de promouvoir la gouvernance forestière ;**
- définir les principes relatifs à la lutte contre le changement climatique et le paiement pour services environnementaux liés aux écosystèmes forestiers ;
- concilier l'exploitation et le commerce des produits forestiers avec les exigences de la conservation du patrimoine forestier et de la diversité biologique en vue d'un développement durable ;
- garantir une transformation plus poussée des bois au plan national et une plus grande valorisation des ressources forestières ;
- améliorer l'accès aux ressources biologiques et génétiques forestières et le partage juste et équitable des bénéfices découlant de leur utilisation.

Commentaire: Dans les objectifs du code forestier doivent se retrouver tous les principes clés qui, une fois appliqué, permettront une bonne gouvernance forestière.

Il est ainsi important, d'une part, d'ajouter clairement que la gestion concertée et participative des forêts doit être reconnu et assuré pour toutes les parties prenantes (une définition est proposée ci-dessous). Etant donné que les communautés locales et populations autochtones sont particulièrement marginalisées en la matière, il convient de les mentionner dans cet article de façon spécifique. En addition à cet article sur les objectifs, les processus forestiers, tels que le classement des forêts, l'aménagement des forêts, l'élaboration des cahiers des charges, la mise en place et la gestion d'un fonds de développement local doivent également prévoir explicitement la participation et la consultation des parties prenantes.

D'autre part, les objectifs de la loi forestière n'incluent pas, à l'heure actuelle, la transparence ou l'accès à l'information alors que ces principes sont fondamentaux pour assurer une bonne gouvernance forestière. Il faut qu'une nouvelle cette disposition reflète le droit d'accès à l'information et l'obligation de l'administration, mais également du secteur privé de fournir certaines informations au public, tel que réaffirmé dans l'APV.

Proposition de nouvel article sur les définitions:

Parties prenantes : les parties prenantes comprennent l'Etat, le secteur privé, les organisations non gouvernementales travaillant sur les ressources naturelles et les droits de l'Homme, les communautés locales et les populations autochtones.

Nécessité phytosanitaire : la nécessité phytosanitaire est une nécessité relative aux soins à donner aux végétaux. Elle se base sur un fondement scientifique et ne peut être invoquée que pour un but de protection de la santé, de la vie des personnes et des animaux ou pour préserver les végétaux, sur la base d'une évaluation préalable et appropriée des risques.

Commentaire : Il apparaît nécessaire d'inclure dans le code forestier un article sur les définitions à donner à certains concepts qui sont employés tout au long du code. Le concept de parties prenantes en

particulier est repris à plusieurs reprises et a besoin d'être clairement définis. La notion de nécessité phytosanitaire a été reprise de l'article 10 du draft pour être expliquée dans ce nouvel article.

Cette proposition d'article concernant les définitions n'est pas considéré comme exhaustive et pourra être complété par tout autre terme considéré comme utile de définir. Les termes additionnels qui devraient être définis concernent notamment les communautés locales, les populations autochtones, la gestion durable des forêts, les droits d'usages coutumiers, le cahier des charges particuliers, le classement, etc.

Titre II (ancien) : Du domaine forestier de l'Etat

Article 4 (article 4 amendé): Le domaine forestier de l'Etat, constitué des forêts appartenant à l'Etat, aux collectivités locales et aux personnes morales publiques, comprend :

- le domaine forestier permanent ;
- le domaine forestier non permanent.

Le domaine forestier permanent constitue le domaine privé de l'Etat et des collectivités locales et territoriales et le domaine forestier non-permanent constitue le domaine public de l'Etat.

Le domaine forestier de l'Etat relève de la compétence de l'Etat.

Commentaire : Il convient de clarifier dès le premier chapitre du code forestier quel domaine forestier constitue le domaine privé de l'Etat et quel domaine forestier tombe sous la partie publique du domaine de l'Etat. Cela a, en particulier, des conséquences non négligeables sur les droits d'usage et de propriété des populations qui ne sont pas les mêmes sur ces différents espaces.

Article 7 (Article 7 ancien): Le domaine forestier permanent est classé conformément aux articles 20 à 26 ci-dessous **et du plan national d'affectation des terres prévu dans la politique forestière.**

Le classement doit être fondé sur les maîtrises foncières publiques et coutumières en veillant et en sécurisant les besoins en terres actuels et futurs de l'Etat et des populations locales et autochtones.

Commentaire : Avant que la forêt puisse être classée, il faut que l'administration développe et mette en œuvre un plan national d'affectation des terres. Les Directives de la COMIFAC recommande en particulier que '*l'Etat élabore, adopte et met en œuvre de manière participative, un plan national d'affectation des terres fondé sur les maîtrises foncières publiques et coutumières en veillant et en sécurisant les besoins en terres actuels et futurs de l'Etat et des populations locales et autochtones*'.²² L'article amendé reprend cette formulation, qui correspond également à l'esprit des lois foncières et de la Loi portant protection et promotion des populations autochtones de 2011.²³

²² Directives de la COMIFAC, directive 6.

²³ Loi n°5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones au Congo (loi de 2011), articles 31 à 42.

Article 13 (nouveau) : Le décret de classement fixe les limites de la forêt, indique les objectifs de son aménagement, qui peuvent être identiques à ceux d'une forêt du domaine de l'Etat **et délimite les zones d'exercice des droits d'usage des communautés locales et populations autochtones, sur la base d'une cartographie participative, dans le respect des lois et règlements en vigueur.**

Les droits d'usage pourront être limités dans les conditions prévues par décret pris par le ministre en charge des eaux et forêts et après l'obtention du consentement libre, préalable et informé des communautés locales et populations autochtones affectées en question.

Commentaire : Les droits d'usage dans les forêts des personnes morales publiques sont, à l'heure actuelle, déterminés par le décret de classement, pris en Conseil des ministres (article 11 du draft).

L'article proposé dans le draft du code forestier de 2012 pose plusieurs problèmes :

- Les communautés locales et populations autochtones ne sont pas associées à l'identification et à la décision de limiter leurs droits d'usage
- Aucune procédure n'est définie pour, d'une part, identifier les droits d'usage, ni d'autre part pour déterminer dans quelle mesure ceux-ci seront ou non maintenus. D'après cet article, chaque décret de classement peut fixer ces droits indépendamment d'un autre. Cela n'assure ni la cohérence des textes juridiques ni la sécurité juridique des populations.

Il faudrait donc que l'implication des populations qui exercent des droits d'usage soit reconnue et que des critères clairs de limitation des droits d'usage puissent être précisés. Dans tous les cas, la limitation de ces droits doit représenter l'exception et non la règle.

A coté de cela, il paraît difficile de permettre l'implication des communautés locales et populations autochtones au moment du classement de ces forêts sur la base de la procédure actuelle, étant donné que le classement se fait au niveau du Conseil des ministres. Nous proposons ainsi d'insérer une étape supplémentaire dans le code forestier pour permettre l'implication des communautés locales et populations autochtones avant le classement, par le biais de la réalisation d'une cartographie participative avec ces populations. La même proposition est faite à l'article 18 ci-dessous qui a trait aux forêts des collectivités locales ou territoriales.

Article 14 (nouveau) : Les produits forestiers de toute nature, résultant de l'exploitation des forêts des personnes morales publiques, appartiennent exclusivement à la personne morale publique concernée, sous réserve des droits d'usage **exercés**.

Article 18 (article 12 ancien) : Le décret de classement fixe les limites de la forêt, indique les objectifs de son aménagement, qui peuvent être identiques à ceux d'une forêt du domaine de l'Etat, **et délimite les zones d'exercice des droits d'usage des communautés locales et populations autochtones, sur la base d'une cartographie participative, dans le respect des lois et règlements en vigueur.**

Les droits d'usage pourront être limités dans les conditions prévues par décret pris par le ministre en charge des eaux et forêts et après l'obtention du consentement libre, préalable et informé des communautés locales et populations autochtones affectées en question.

Article 19 (nouveau): Les produits forestiers de toute nature, résultant de l'exploitation des forêts des collectivités locales ou territoriales, appartiennent exclusivement à la collectivité concernée, sous réserve des droits d'usage **exercés**.

Article 20 (Article 13 ancien): Le domaine forestier non permanent est constitué des forêts aménagées, n'ayant pas fait l'objet de classement. Il constitue le domaine public de l'Etat.

Un décret sera pris en conseil des ministres afin de fixer la délimitation du domaine forestier non-permanent.

Commentaire : Le domaine forestier non-permanent est constitué des forêts aménagées non classées. A l'heure actuelle, il n'est pas clair quel pourcentage et quelle partie du territoire constitue le domaine forestier non-permanent. Il est donc important de délimiter clairement le domaine forestier non permanent, ou alternativement de donner les critères qui permettront de le faire.

Article 21 (Article 14 amendé): Le classement d'une forêt désigne la procédure par laquelle est incorporée, dans le domaine forestier permanent, en intégralité ou en parties, une forêt naturelle ou une plantation, soit du domaine forestier non permanent, soit appartenant à une personne privée. **Le classement d'une forêt est préalable à toute mise en exploitation forestière.**

Le classement comprend la reconnaissance du périmètre à classer et les zones d'exercice des droits d'usage dans la forêt.

Commentaire : Toutes les forêts entrant dans le domaine privé de l'Etat doivent être classées préalablement à leur mise en exploitation. Dans la pratique, peu de forêts mises en concession n'ont fait l'objet d'un classement préalable.

Les modalités de participation des communautés locales et populations autochtones sont prévues par l'Arrêté 6509 sur le classement et le déclassement des forêts (Arrêté 6509).²⁴ La procédure de classement est assez détaillée du point de vue de cette participation, mais elle ne prévoit pas le CLIP. Elle prévoit notamment une information des communautés locales et populations autochtones, la réalisation d'une mission d'enquête auprès d'elles, la sensibilisation et la formulation de requêtes par les communautés locales et populations autochtones qui ont des droits sur la forêt (article 3 de l'Arrêté) et la possibilité pour celles-ci d'initier la proposition de classement (article 4 de l'Arrêté).

En ajout à la procédure prévue dans les textes réglementaires, il faut donc introduire dans cet article le principe que le classement doit être préalable à la mise en exploitation.

D'autre part, la version draft de code forestier reconnaît que le CLIP des populations s'applique dans la procédure de classement (article 22, draft). Par contre ces articles n'indiquent pas exactement ce que le classement constitue (article 21, draft). Afin d'assurer que les communautés locales et populations autochtones puissent au mieux participer aux décisions prises autour de leurs droits d'usage (décidés pendant la procédure de classement), il faut qu'une définition claire du classement soit donnée dans le code.

²⁴ Arrêté N 6509/MEF/MATD précisant les modalités de classement et de déclassement des forêts, 19 août 2009.

Il restera à se pencher sur ce qu'il advient des concessions forestières déjà exploitées et qui n'ont jamais fait l'objet de classement ou qui n'ont pas suivi la procédure légale pour procéder au classement.

Article 22 (Nouveau): Sans préjudice des lois et règlements en vigueur, le classement d'une forêt **doit faire l'objet du** consentement **libre, préalable et informé** des populations affectées par le projet de classement.

Un décret pris en Conseil des ministres précise les modalités d'exercice de ce consentement.

Commentaire : Il faut ici intégrer clairement cet élément d'obligation du CLIP, plutôt que la formulation initiale que le classement 'obéit au principe du CLIP'. Dans l'Arrêté 6509 sur le classement et le déclassement des forêts, il faudra introduire la notion de CLIP au lieu de la consultation des communautés locales et des populations autochtones.

Article 23 (Article 15 ancien): Après avoir entendu l'autorité administrative départementale ou communale et consulté, selon le principe du consentement libre, préalable et informé décrit à l'article 22, les **délégués des communautés locales et populations autochtones, et après avoir réalisé avec ceux-ci et avec l'appui des organisations non gouvernementales, une cartographie participative**, l'administration des eaux et forêts procède à la reconnaissance du périmètre à classer et des droits et usages exercés sur la forêt.

A l'issue de cette enquête, un projet de classement est rédigé ; il comporte les coordonnées exactes et une description précise des limites du périmètre dont le classement est projeté.

Il est remis à l'autorité administrative départementale ou communale, qui le porte à la connaissance des parties prenantes par tous moyens de publicité. **En ce qui concerne les communautés locales et les populations autochtones, l'administration utilise entre autres les radios communautaires et autres canaux locaux de diffusion.**

Commentaire : Cet article était incohérent par rapport à l'article 22 ci-dessus qui préconise le CLIP des populations affectées par le classement. L'article 23 ne permettait, au contraire, que de consulter les communautés lors de la reconnaissance du périmètre à classer et l'identification de leurs droits d'usage et non d'obtenir leur consentement, alors même que ces deux opérations seront cruciales pour le futur de ces populations. Il faut ainsi intégrer la notion de CLIP des communautés pour la détermination du périmètre à classer et des droits d'usage.

La méthode préconisée pour la reconnaissance des droits et usages exercés sur la forêt est l'utilisation de la cartographie participative, rajoutée à cet article.

De plus, il est crucial d'assurer qu'une méthode appropriée de transmission de l'information soit utilisée pour informer les communautés locales et populations autochtones sur le projet de classement. L'utilisation des radios communautaires et canaux locaux de diffusion, entre autres, permettent de toucher les personnes concernées par le classement et qui se trouveraient dans des zones difficilement accessibles.

Proposition de nouvel article sur la reconnaissance de la propriété foncière coutumière

Article xxx : L'Etat reconnaît la propriété foncière coutumière des communautés locales et des populations autochtones conformément aux lois en vigueur.

Commentaire : L'ajout de ce nouvel article se justifie par un besoin de cohérence entre le code forestier et la loi de 2011 sur la protection et la promotion des droits des populations autochtones (plus particulièrement des articles 31 à 42 de cette loi). Dans les processus de classement et déclassement, il est en effet, essentiel que soient réaffirmés les droits fonciers coutumiers tels que reconnus dans cette Loi.

Article 25 (Article 17 ancien): Les personnes qui ont des droits autres que ceux d'usage, **et notamment les droits fonciers coutumiers**, les font connaître à l'autorité départementale ou communale, au plus tard **quatre-vingt dix (90) jours**, à compter de la date de communication effective du projet de classement aux intéressés.

Les réclamations formulées sont portées devant la commission de classement, prévue à l'article 26 ci-dessous, par l'autorité départementale ou communale.

Commentaire : Cet article exclut du droit de faire des réclamations les personnes qui ont des droits d'usages à faire valoir.

A la lecture de l'article 23, il apparaît que la reconnaissance des droits d'usage préalable au classement d'une forêt se fait par l'administration des eaux et forêts. Cet article précise que cette détermination doit se faire '*après avoir entendu [...] les représentants des populations locales et autochtones*'. Il n'existe par contre aucun mécanisme pour que ces populations puissent :

- d'une part, présenter des réclamations sur des droits qui n'auraient pas été pris en compte par l'administration, avant que le projet de classement ne soit validé, afin d'assurer la reconnaissance de leurs droits
- d'autre part, avoir la possibilité de faire un recours si ces réclamations ne sont pas prises en compte par la commission de classement²⁵

Il faudrait donc ici prévoir la possibilité pour les détenteurs de droits d'usage également de faire une réclamation, qui sera portée devant la commission de classement. Par ailleurs, il faudrait prévoir un droit de recours en cas de non prise en compte de la réclamation.

Cet article ne précise pas le format à respecter afin de présenter une telle réclamation. Il est souhaitable que ces réclamations puissent être portées par tout moyen (par écrit, oralement).

Il est nécessaire d'assurer que la période pour présenter des réclamations soit suffisamment longue pour permettre aux personnes d'avoir effectivement accès à ce mécanisme. Nous proposons ainsi 90 jours au lieu de 60 pour déposer des réclamations.

²⁵ Voir aussi COMIFAC, **Principe 2, Directive 14** (voies de recours et gestion des conflits): Les populations locales et autochtones disposent d'un droit de recours administratif ou judiciaire pour défendre leurs intérêts et leurs droits dans tous les processus de gestion forestière.

Article 26 (Article 18 amendé): Dans un délai maximal de quatre vingt dix (90) jours à compter de la date du dépôt du projet de classement au chef lieu de département, le ministre en charge des eaux et forêts convoque la réunion de la commission de classement qui, comprend, sous sa présidence, les autorités administratives départementales ou communales concernées, les représentants des administrations des eaux et forêts, des impôts, de l'agriculture et de l'élevage, de l'environnement, du développement durable, de la recherche scientifique, de l'aménagement du territoire, du cadastre, du tourisme, les présidents et les membres des comités de chaque village intéressé, les **délégués** et les membres des **communautés** locales et des **populations** autochtones concernées, **les** responsables des associations et des organisations non gouvernementales ayant une existence légale, travaillant avec les communautés concernées dans les domaines de la protection de la nature, de la promotion et de la défense des droits humains ou du développement **local**.

Un arrêté du ministre en charge des eaux et forêts précise les modalités de fonctionnement de la commission de classement.

Recommandation : Il sera important dans les textes réglementaires de prévoir notamment les règles sur le quorum et les modalités de prise de décision de la commission de classement. Par exemple, pour que la commission de classement puisse valablement délibérer, le quorum requis pourrait être la moitié au moins des membres présents ou représentés. Les décisions devraient être prises, en principe, par consensus entre les différents groupes d'acteurs présents ou représentés à chaque réunion de la commission.

Enfin, il faut s'assurer que les personnes souhaitant faire une réclamation puissent la formuler avant la réunion de la commission de classement.

Article 27 (Article 19 amendé): La commission de classement se réunit à la sous préfecture où se trouve la forêt à classer. Toutefois, quand les conditions de transport et d'accueil de ses membres l'exigent, elle peut se réunir à la préfecture ou dans la commune concernée.

Elle détermine les limites de la forêt à classer, constate l'absence ou l'existence des droits d'usage et des droits fonciers coutumiers grevant cette forêt, et examine le bien fondé des réclamations formulées.

Si de tels droits **d'usages** existent, la commission constate la possibilité de les maintenir intégralement ; au cas contraire, elle fixe leur consistance et peut les cantonner dans des parcelles forestières qu'elle définit **d'un commun accord avec les communautés locales et populations autochtones concernées**, conformément aux dispositions de l'article 62 ci-dessous.

Un procès-verbal, relatant les opérations accomplies par la commission de classement, est transmis au Gouvernement, **et une copie de ce procès-verbal est remise à tous les membres de la commission**.

Un décret pris en Conseil des ministres prononce ledit classement.

Commentaire: Cet article prévoit la procédure de classement depuis la réunion de la commission de classement jusqu'au décret prononçant le classement.

Aucune procédure n'est précisée pour la constatation et la limitation des droits d'usage. Il n'est donc pas clair comment la Commission va constater l'absence ou l'existence des droits d'usage et selon quels

critères elle va déterminer le contenu et les parcelles forestières sur lesquelles ils s'appliquent. Il faut que des critères de détermination et limitation de ces droits soient développés par la voie réglementaire et que les populations soient associées à ces décisions.

Cette limitation devrait également constituée un cas exceptionnel et non la règle et elle devrait être justifiée. La disposition telle qu'actuellement formulée donne cette compétence à la commission uniquement, plutôt que d'y associer les populations locales et autochtones, raison pour laquelle nous proposons pour les cas de limitation de droits d'associer les personnes directement concernées.

Il faut également prévoir à cet article l'obligation de mettre à disposition des personnes affectées par le projet de classement, le procès-verbal de la réunion de la commission de classement, étant donné que celle-ci décide notamment des droits d'usage sur la forêt, ainsi que le décret prononçant le classement.

Article 28 (Article 20 ancien): Au cas où un règlement amiable n'est pas intervenu, concernant les réclamations évoquées à l'article 25 ci-dessus, **le tribunal territorialement compétent organise des audiences foraines sur le lieu du litige.**

Un arrêté pris par le Ministre de la Justice détermine la composition et les modalités de fonctionnement de ces audiences.

Commentaire : Un problème peut se poser s'il n'existe pas de tribunal/cours dans la localité dans laquelle est née la réclamation ou là où s'exerce les droits. Il serait souhaitable que dans ce cas-la, une possibilité soit donnée à ces personnes d'avoir un réel accès à la justice. Ceci peut se faire par exemple en intégrant un système d'audiences foraines (une personne du tribunal se déplace pour récolter les réclamations en question) ou par le biais de la procuration (en permettant à une personne de confiance d'enregistrer au tribunal une réclamation pour le compte d'une autre personne qui n'aurait pas la possibilité de se déplacer).

La société civile considère que le système d'audience foraine est le plus approprié pour le cas d'espèce, car il permet de rapprocher la justice des justiciables. Il a également été utilisé dans d'autres matières en République du Congo et notamment dans le domaine pénal.

Article 32 (Article 24 ancien): Le déclassement désigne la procédure par laquelle une forêt, faisant partie du domaine forestier permanent, est aliénée pour cause d'utilité publique.

Commentaire : La procédure de déclassement prévoit que la forêt à déclasser provient du domaine forestier permanent. Aucune précision n'est apportée par contre quand à la destination de cette forêt, à savoir si elle entre dans le domaine forestier non-permanent de l'Etat, le domaine forestier des personnes privées, ou encore si elle sort du domaine forestier. Une telle précision doit être apportée dans le code forestier.

Voir également les recommandations et commentaires conjoints mentionnés à l'article 33 ci-dessous.

Article 33 (Article 25 amendé) : Il ne peut y avoir de déclassement que pour l'exécution d'un projet d'intérêt public qu'il n'est pas possible de mener à bien, en dehors des limites de la forêt concernée.

La demande de déclassement fait l'objet de:

- une étude d'impact environnemental et social **impliquant les communautés locales et les populations autochtones**, conformément aux lois et règlements en vigueur et aux meilleures pratiques internationales ;
- une étude comparant les coûts et les avantages de l'exécution du projet par rapport au maintien de l'état boisé ;
- une notification, pour avis, aux autorités administratives concernées et une publicité adéquate, **notamment par le biais de journaux et radios locaux**, invitant toute personne intéressée à faire connaître, par écrit ou oralement, à la commission de **classement**, ses objections, ses opinions et ses suggestions, dans un délai de **trois** mois, à compter de la date de **publicité**.

Commentaire et recommandations : La procédure de déclassement dans la rédaction actuelle du draft de code forestier pose plusieurs problèmes.

En premier lieu, le déclassement est sujet à la reconnaissance d'un projet d'intérêt public d'après l'article 33. A l'article 32, il est précisé cependant que '*le déclassement est la procédure par laquelle une forêt, faisant partie du domaine forestier permanent est aliénée pour cause d'utilité publique*'. L'intérêt public et l'utilité publique ne recouvrent cependant pas forcément les mêmes réalités. D'autre part, aucune définition n'est donnée de ces termes alors qu'ils forment la condition sine qua non au déclassement d'une forêt. Il faut au minimum harmoniser l'utilisation d'un de ces termes et en donner une définition dans le premier chapitre du code forestier.

Il faut préciser également dans cet article quand les différentes études prévues doivent être déposées et auprès de quelle instance.

Il faut également prévoir une procédure pour le dépôt des objections, opinions et suggestions formulées (auprès de quelle instance ; si cela se fait oralement, quelle est la procédure ; etc.).

Article 34 (Article 26 amendé) : La commission de classement, à l'issue de la procédure décrite à l'article 23 ci-dessus, rend son avis sur la demande de déclassement.

La commission de classement se réunit, sur convocation du ministre en charge des eaux et forêts dans un délai maximal de soixante (60) jours, à compter de la date de dépôt des études prévues à l'article 33 ci-dessus **auprès des membres de la commission de classement**.

Elle se réunit à la sous-préfecture où se trouve la forêt à déclasser. Toutefois, quand les conditions de transport et d'accueil de ses membres l'exigent, elle peut se réunir à la préfecture ou la commune concernée.

Commentaire et recommandations: La procédure de déclassement ne précise pas quel est le statut de l'avis rendu par la commission de classement, à savoir s'il est contraignant ou indicatif. Cette mention devrait être rajoutée dans le code forestier. Etant donné la large représentation des différentes parties prenantes à la commission de classement (si la proposition faite en ce sens à l'article 26 ci-dessus est conservée), il est préconisé que cet avis soit contraignant. Cela va dans le même esprit que la rédaction de l'article 37 qui demande un 'avis favorable de la commission' pour certains types de classements.

La commission de classement se réunisse automatiquement 60 jours après le dépôt des études prévues auprès de cette même commission. Il faut cependant prévoir une procédure pour informer les membres de la commission de classement. La création d'un secrétariat au niveau de cette commission pourrait faciliter la coordination et l'organisation des réunions.

Article 36 (Article 28 ancien): Le décret de déclassement n'est pris qu'après classement d'un terrain aménageable, d'une superficie équivalente à celle dont le déclassement a été prononcé, et acquittement de la taxe prévue à l'article 41 ci-dessous.

Recommandation : Il faut préciser à cet article qui prend le décret de déclassement et ce qui est considéré comme étant un 'terrain aménageable'.

Article 41 (Article 32 amendé): La délivrance de l'autorisation de déboisement prévue à l'article 40 ci-dessus est subordonnée au paiement d'une taxe de déboisement.

Les produits issus du déboisement sont librement récupérés par l'entreprise ayant effectué le déboisement.

En cas d'abandon du bois **pendant une période de six mois** les communautés locales et populations autochtones concernées, la collectivité locale et les autres administrations **en sont directement bénéficiaires**.

Un décret pris en conseil de ministres régleme nte les modalités d'accès au bois abandonné.

Lorsque le déboisement a lieu dans une forêt plantée, les produits reviennent à son propriétaire.

Titre III (Ancien) : Du domaine forestier des personnes privées

Article 45 (Article 36 ancien) : Toute personne physique, de nationalité congolaise ou étrangère, ou **personne morale régie par le droit congolais**, peut planter des arbres forestiers sur un terrain relevant du domaine forestier non permanent, à condition d'obtenir une autorisation préalable par l'administration des eaux et forêts, moyennant le paiement d'une indemnité, selon les conditions précisées par décret pris en conseil des ministres. Cette autorisation est valable pour une durée maximale de cinq années renouvelables. Pendant cette période et après l'obtention de ladite autorisation, cette personne acquerra la jouissance exclusive du terrain planté et la propriété des arbres qui s'y trouvent, sous réserve :

- des droits des tiers, **notamment les droits fonciers coutumiers et les droits d'usage des populations locales et autochtones ;**
- que le nombre d'arbres plantés excède celui des arbres ne résultant pas de la plantation ;
- que les limites du terrain planté soient clairement matérialisées.

Les indemnités versées pour l'obtention de l'autorisation serviront à financer des projets publics de protection ou de conservation des forêts.

Les conditions de délivrance et d'obtention de l'autorisation préalable visée à l'alinéa précédent sont fixées par voie réglementaire.

Article 47 (Article 38 ancien) : Les personnes privées exercent sur les forêts, sises sur des terrains leur appartenant, les droits attachés à la propriété privée, **sans préjudice des droits fonciers coutumiers pré existants.**

Cependant, les droits d'usage suivants sont reconnus aux populations locales et autochtones dans le domaine forestier des personnes privées :

- **Les servitudes de passage**
- **Les sources d'eau**

Commentaire : Il s'agit ici de la reconnaissance de certains droits collectifs nécessaires à la subsistance des communautés locales et des populations autochtones dans les forêts privées. Ceci répond au besoin de tenir compte des usages primordiaux que les communautés font de la forêt et au besoin d'adapter le code forestier actuel aux réalités du terrain plutôt que l'approche inverse. Ces types d'usages sont à l'heure actuelle tolérés mais ne se retrouvent pas encore dans les textes. Il est donc important d'y apporter une sécurité juridique.

Titre IV (nouveau) : Du boisement et du reboisement

Article 53 (Nouveau) : L'Etat encourage l'implication des citoyens, des **communautés locales et populations autochtones**, des entités décentralisées et des personnes privées par des appuis financiers, matériels et culturels, notamment par le biais de programmes d'éducation, dans les opérations de boisement, de reboisement et de suivi de la régénération naturelle des forêts.

Titre V (Titre IV ancien): De l'utilisation du domaine forestier de l'Etat

Article 62 (article 40 amendé) : Dans le **domaine forestier de l'Etat**, les **communautés locales et populations autochtones** de nationalité congolaise ou étrangère, sous réserve des règlements prévus au présent article, jouissent des droits d'usage leur permettant de :

- récolter les perches, gaulettes, produits **forestiers ligneux et non ligneux**, autres produits nécessaires à la construction et à l'entretien de leurs habitations, meubles, ustensiles domestiques et outils, **récolte des branchages**, bois morts et plantes d'intérêt culturel, alimentaire ou médicinal ;
- chasser, pêcher et récolter les produits dans les limites prévues par la loi ;
- établir des cultures ou des ruches et faire paître leur bétail ou récolter du fourrage ;
- **utiliser la forêt pour l'exercice du culte et des rites, notamment les forêts sacrées, sanctuaires ou sites rituels ;**
- **utiliser les eaux et faire tout autre usage de la forêt.**

Un décret spécifique aux droits d'usage pris en conseil des ministres réglementera les conditions d'identification, de limitation et d'exercice des droits d'usage, ainsi que ses bénéficiaires.

Commentaire : Les droits d'usage ne sont reconnus, dans la rédaction actuelle du draft de code forestier, que dans les forêts protégées non classées, c'est-à-dire seulement dans le domaine forestier non-permanent. L'article 63 régle, à coté de ces forêts, les droits d'usage sur le domaine privé de l'Etat et les

forêts des collectivités locales ou territoriales. Il y a donc ici un vide juridique car aucun droit d'usage n'est reconnu dans le domaine forestier des personnes privées, de l'ajout proposé ci-dessus à l'article 45.

De plus, il est important donc de refléter dans cet article tous les usages que les communautés font de la forêt. Il convient donc d'y intégrer clairement, entre autres, les produits forestiers non ligneux, la pharmacopée, la récolte des branchages, les droits de passage et d'utilisation des eaux et tout autre usage que les communautés font de leur espace (forêts sacrées par exemple). Il serait aussi opportun de se référer ici à l'utilisation des terres par les communautés à travers les droits fonciers coutumiers.

D'autre part, il n'existe, à l'heure actuelle, aucun texte d'application sur les droits d'usage, tel que prévu originellement à cet article (nous proposons que cette matière soit réglementée par un décret pris en Conseil des ministres plutôt qu'un arrêté). Il est plus pertinent de réglementer la matière des droits d'usage par un décret qui s'appliquerait dans tous les domaines forestiers, au lieu de le cantonner aux forêts protégées (à proposer pendant la rédaction des décrets d'application). Il faudra notamment prévoir, dans ce texte, la compensation offerte aux communautés en cas de restriction de leurs droits d'usage.

Enfin, cet article est restrictif par rapport à l'article 31 de la Loi sur la promotion et la protection des droits des populations autochtones de 2011 qui leur donne le droit collectif et individuel à la propriété, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail. La loi de 2011 ne prévoit pas de limitation possible à ces droits. A l'article 37 de la même loi, il est précisé que *les populations ont le droit de conserver et de développer leurs systèmes économiques et sociaux et de jouir en toute sécurité de leurs propres moyens de subsistance*. Il est donc important de refléter cet article ici et de prévoir que les moyens de subsistance des populations autochtones sont protégés et qu'elles y aient accès.

Article 63 (article 41 amendé) : Dans les forêts du domaine privé de l'Etat et les forêts des collectivités locales ou territoriales, les décrets de classement et les plans d'aménagement **identifient et reconnaissent** des droits d'usage **sur la base d'une cartographie participative développée avec les communautés locales et populations autochtones concernées en prenant en compte les droits d'usage reconnus par l'article 62.**

Les droits d'usage reconnus ne sont susceptibles de limitation que par exercice du consentement libre, informé et préalable, dans les modalités prévues par décret pris en Conseil des ministres.

S'agissant des droits au bois, le gestionnaire de la forêt peut, s'il l'estime utile, procéder aux opérations de récolte et mettre gratuitement les produits à la disposition des usagers.

Commentaire : Selon la formulation d'origine, le gouvernement n'était pas obligé de reconnaître les droits d'usage sur les forêts du domaine privé de l'Etat et des collectivités, puisque cet article prévoyait que ces droits '*peuvent*' être reconnus. De plus, la reconnaissance des droits d'usage des communautés sont rattachés au développement d'un plan d'aménagement (pour les concessions) ou à la prise d'un décret (pour les autres forêts), alors que ces droits devraient être reconnus *de facto*.

Voir **COMIFAC, Directive 3 (1), principe 1** : *'L'Etat reconnaît les droits d'usage coutumiers des populations locales et autochtones vivant traditionnellement à l'intérieur, autour ou à proximité du domaine forestier national, y compris les plantations forestières'*

Ainsi, il est préconisé que les droits d'usage soient reconnus sur l'ensemble du domaine forestier, et qu'ils ne puissent être limités que dans certains cas précis (critères à établir dans un décret sur les droits d'usage). Cela permettra que les droits d'usage aient un statut juridique indépendant de leur détermination par les plans d'aménagement et les décrets de classement.

Afin de déterminer les droits d'usage des communautés, il est recommandé d'utiliser l'élaboration d'une cartographie participative.

Voir **COMIFAC, Directive 3 (2), principe 1** : *'L'Etat favorise, encourage et soutient l'utilisation des approches et méthodologies participatives, comme la cartographie sociale et participative, pour reconnaître, respecter et sécuriser les usages coutumiers des forêts et les zones ayant une importance culturelle, archéologique, historique, religieuse, économique et sociale pour les populations locales et autochtones dans les forêts permanentes (aires protégées, concessions forestières et cynégétiques, etc.)'*

Comme observation additionnelle nous pouvons noter que le plan d'aménagement qui régule les droits d'usage au cas par cas pour le cas des concessions forestières a besoin de règles plus précises qui encadreraient la détermination des droits d'usage. A l'heure actuelle cela est prévu par 2 arrêtés : l'arrêté 6509 sur le classement et déclassement des forêts ; et l'arrêté 5053 définissant les directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières. Au niveau de l'arrêté sur les directives nationales d'aménagement, très peu est dit sur la procédure d'établissement des droits d'usage et l'implication des communautés dans cet exercice. En pratique, dans les plans d'aménagement, les droits d'usage reconnus ne sont souvent pas suffisants.

Article 64 (article 42 amendé) : L'exercice des droits d'usage est réservé à la satisfaction des besoins personnels **ou collectifs** de leurs bénéficiaires. Leur exercice est gratuit. **Toutefois, les produits prélevés en vertu du droit d'usage peuvent aussi être commercialisés dans leur zone de prélèvement, suivant les conditions spéciales de vente fixées par décret pris en Conseil des ministres.**

Les incendies de végétation ne sont autorisés que dans le cadre de ces droits d'usage.

Commentaire : Cet article ne reconnaît que les seuls droits d'usage réservés à la satisfaction personnelle des bénéficiaires. Il faudrait que, dans certaines conditions encadrant ces droits, les communautés puissent commercialiser les produits issus de l'exercice de leurs droits d'usage dans leurs zones de prélèvement.

De plus, l'article 200 du draft de code forestier offre la possibilité pour les usagers qui ont des droits d'usage de vendre les produits forestiers dans des conditions prévues par arrêté. Ainsi, cette possibilité est en réalité déjà prévue dans le texte, mais doit prévoir une mention spécifique à cet article. Toutefois, la commercialisation de ces produits doit se faire au profit de la zone où ils sont prélevés, pour protéger ces produits contre une exploitation excessive des forêts.

Voir COMIFAC, Directive 3 (3), principe 1 : *‘Les produits prélevés au titre des droits d’usage coutumiers sont utilisés pour la satisfaction des besoins individuels ou collectifs des usagers, les activités culturelles et sociales des populations locales et autochtones. Ces produits peuvent aussi être commercialisés dans leur zone de prélèvement’*

De plus, il faudrait rajouter la mention "besoins personnels ou collectifs" pour permettre à un membre de la communauté d'exercer son droit d'usage au titre de la communauté, plutôt que pour son usage personnel uniquement. Ceci est en accord avec l'esprit de la Loi sur les populations autochtones qui reconnaît des droits individuels et collectifs d'utilisation des terres et des ressources (article 31).

Article 65 (Nouveau): Les stratégies, programmes, plans, projets et autres décisions, relatives à la gestion, à la conservation et à l'aménagement des écosystèmes forestiers, font l'objet d'une évaluation environnementale, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur et aux meilleures pratiques internationales en matière d'étude ou de notice d'impact environnemental et social, d'évaluation environnementale et sociale stratégique, d'audit environnemental et autres outils de l'évaluation environnementale.

A cet effet, tout démarrage des activités d'exploitation forestière est assujéti à la réalisation d'une étude ou d'une notice d'impact environnemental et social ainsi que d'une étude socio économique.

Article 76 (Article 63 amendé) : L'exploitation à des fins commerciales de tous les produits des forêts du domaine forestier de l'Etat, y compris ceux qui font l'objet d'une activité établie de longue date parmi les **communautés** locales et **populations** autochtones, est menée, soit en régie, soit par les titulaires de titres d'exploitation délivrés par l'administration des eaux et forêts, **en respectant les droits des communautés locales et populations autochtones vivant dans ces zones de prélèvement commercial.**

L'exploitation des forêts d'accessibilité difficile, telles que les forêts inondées ou inondables et montagneuses, fera l'objet des dispositions particulières définies par un arrêté du ministre en charge des eaux et forêts.

Commentaire : La loi congolaise donne la possibilité de gestion des produits des forêts du domaine forestier de l'Etat à une entreprise d'intérêt public gérée par des fonctionnaires de l'Etat ou une collectivité publique, une entreprise privée sous le contrôle de l'administration ou les titulaires de titres d'exploitation délivrés par l'administration concernée. Il s'agit d'une procédure normale. Toutefois, il est nécessaire de mettre des gardes fous contre l'exploitation commerciale abusive et illégale par ces bénéficiaires, tout en préservant les droits des communautés locales et populations autochtones vivant dans ces zones de prélèvement commercial.

Article 91 (Article 72 amendé): Les conventions visées aux articles 83, 84 et 85 ci-dessus, comportent deux parties :

- la convention proprement dite, qui a un caractère synallagmatique et détermine les droits et les obligations des parties ;

- le cahier des charges particulier, précise les charges de l'attributaire et complète le cahier des charges général, notamment en ce qui concerne le plan d'aménagement, les installations industrielles, la formation professionnelle, notamment la contribution à la création des centres de formation aux métiers du bois et les infrastructures sociales ou d'exploitation, y compris le plan directeur de développement de la base vie **et les contributions au développement socio-économique local, y compris celui des communautés locales et populations autochtones.**

L'élaboration, la mise en œuvre et le suivi-évaluation du cahier de charge particuliers se fait avec la participation des représentants de la société civile ainsi que des communautés locales et des populations autochtones concernées.

Un décret pris en Conseil de ministres fixe les modalités de cette participation.

Commentaire : Il est légitime que les populations locales et autochtones qui consentent à l'accueil d'un projet d'exploitation forestière puissent se prévaloir en contrepartie à des améliorations de leurs conditions de vie. Cela passe en premier lieu par la possibilité de participer à la prise de décisions qui les concernent : les clauses du cahier des charges particulier qui concernent le développement socio-économique local. Même s'il ne s'agit pas de bénéfice direct, les infrastructures et autres projets mis en place doivent avoir des effets positifs visibles et réels pour les populations.

Il faut préciser dans le code forestier la participation des communautés à la **procédure de négociation du cahier des charges particulier**, précisément en ce qui concerne la partie sur les bénéfices socio-économiques. A l'heure actuelle, la convention est rédigée par les services de la DGEF et 'requièrent l'avis des autorités locales ou territoriales' (décret 2002-437, article 169). Ceci n'est pas suffisant. Il faut que les communautés locales et autochtones aient la possibilité de négocier les dispositions du cahier des charges particulier en ce qui concerne le développement local, au côté de l'administration.

Il faudrait renvoyer à la matière réglementaire :

- la procédure de négociation du cahier des charges particulier
- les dispositions relatives aux aspects sociaux des cahiers de charges des entreprises forestières

Voir COMIFAC, principe 5, directive 22 : L'Etat devrait diffuser et vulgariser les dispositions relatives aux aspects sociaux des cahiers de charges auprès des populations locales et autochtones et renforcer leurs capacités de négociation.

De plus, le décret 2002-437 sur la gestion et utilisation des forêts régit le contenu du cahier des charges (article 168) et mentionne que le cahier des charges particulier concerne notamment '*les actions à mener dans le cadre du développement socio-économique local*'. Il faudrait inclure dans le code forestier le principe que le cahier des charges particulier contribue spécifiquement au **développement des économies des communautés locales forestières** (et non seulement à l'économie locale).

Enfin, l'implication des communautés locales et populations autochtones à la négociation du cahier des charges particuliers doit aussi s'étendre à la mise en œuvre et au suivi-évaluation, afin de s'assurer que cela les a réellement servi, les a habilité à améliorer leur condition de vie de manière durable, et protège efficacement les ressources.

Article 92 (Article 73 amendé): Les candidatures à la convention semi-industrielle ou d'aménagement et de transformation sont suscitées par appel d'offres, lancé par arrêté du ministre en charge des eaux et forêts.

Les dossiers sont examinés par une commission forestière, présidée par le ministre en charge des eaux et forêts **et composée des représentants de l'administration, de la société civile, du secteur privé, des autorités locales ainsi que des délégués des communautés locales et des populations autochtones des zones concernées.**

Un décret pris en Conseil des ministres fixe la composition et le fonctionnement de cette commission.

L'impact socio-économique des activités des soumissionnaires, les garanties que présentent leur situation financière et leurs équipements, ainsi que l'engagement à mettre en œuvre un plan d'aménagement sont les critères d'appréciation des soumissions.

Commentaire : Le Décret 2002-437²⁶ régit la composition de la Commission forestière (article 162) ainsi que les critères d'évaluation des dossiers (article 161). Il précise qu'au côté de l'administration (un représentant de sept ministères, ainsi que de la Direction Générale et des autorités locales) et des syndicats du bois, pourra siéger '*un représentant de la coordination des ONG œuvrant dans le domaine de la conservation*'. Ceci est un effort d'intégrer la société civile au processus mais reste bien insuffisant pour assurer la participation des communautés locales et populations autochtones.

Les dossiers déposés par les soumissionnaires comportent entre autres des données sur l'impact socio-économique du projet, qui touchent directement les communautés. Il est donc prescrit que celles-ci puissent participer à la Commission d'évaluation des dossiers.

Il faudrait ajouter à cet article le principe que l'administration, ainsi que des représentants de la société civile et des représentants des communautés locales et populations autochtones, composeront la Commission. Le détail des modalités de composition et de prise de décisions peuvent être renvoyées aux textes réglementaires. Dans ces textes, il faudra alors s'assurer de la présence au moins : de représentants des communautés locales et populations autochtones, d'ONG travaillant dans le domaine de la protection de la nature, la défense des droits de l'Homme ou le développement régional.

Article 93 (Article 74 amendé) : Pour les candidatures agréées par la commission forestière, les conventions visées aux articles 83, 84 et 85 ci-dessus, sont préparées par l'administration des eaux et forêts, approuvées et signées par le ministre en charge des eaux et forêts, qui confirme cette approbation par un arrêté.

L'élaboration du cahier des charges particulier se fait avec la participation des représentants de la société civile ainsi que des communautés locales et des populations autochtones concernées.

Un décret pris en Conseil de ministres fixe les modalités de cette participation.

²⁶ Décret n°2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts.

Une copie de chaque convention, signée par le ministre en charge des eaux et forêts, est transmise à l'administration des domaines. **Le cahier des charges particulier sera publié dans chaque localité concernée. Au moins une copie sera transmise aux Chefs des villages concernés dans un délai de 90 jours suivants la signature de la convention.**

Commentaire : Dans le même esprit que les articles ci-dessus, il est crucial que la société civile ainsi que les communautés locales et populations autochtones directement affectées par l'exploitation forestière aient la possibilité de participer à l'élaboration du cahier des charges, étant donné que celui-ci concerne leur développement local. Il s'agit ici de réaffirmer ce principe et de renvoyer à des textes réglementaires l'élaboration des procédures de négociation, avec éventuellement la proposition d'un modèle de clause sociale du cahier des charges particulier à négocier entre le concessionnaire et la/les communauté(s) concernée(s).

Article 106 (Nouveau) : Les ressources génétiques forestières, en particulier celles détenues par les **communautés locales et les populations autochtones**, sont protégées par l'Etat, conformément aux dispositions du droit interne et aux engagements internationaux pris par le Congo en la matière. En vue de maintenir une grande diversité génétique et de favoriser la qualité du patrimoine forestier national, l'administration des eaux et forêts élabore et met en œuvre ou participe à la réalisation des programmes de gestion des ressources phytogénétiques, en collaboration avec les **parties prenantes** concernées.

Commentaire : Pour rappel, la République du Congo s'est engagée à travers la Loi n°29/96 du 25 juin 1996 et son décret d'application de ratifier la convention sur la diversité biologique (CDB). La CDB est devenue le texte de référence ratifié par la République du Congo en matière de ressources génétiques. Actuellement, la République du Congo n'a pas encore ratifié le protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation relatif à la convention sur la diversité biologique.

En commentaire à l'article ci-dessus, il faudra également préciser ici sur quel(s) type(s) de forêt(s) les droits aux ressources génétiques sont exercés.

Article 107 (Nouveau): L'accès aux ressources génétiques forestières **et aux connaissances traditionnelles associées, notamment celles détenues par les communautés locales et les populations autochtones**, est subordonné **pour leur utilisation et leur exploitation**, au consentement **libre, informé et** préalable donné en connaissance de cause, par la partie qui produit **et la partie qui** fournit les ressources. **Un appui pourra être apporté aux communautés locales et populations autochtones par les organisations de la société civile pour l'exercice du CLIP.**

Commentaire : Il faut préciser que le consentement préalable est requis de la personne qui fournit et possède les ressources (les deux si ces personnes sont différentes).

Article 108 (Nouveau): Les avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques forestières, des applications qui en découlent et de la commercialisation subséquente, doivent être partagés de manière juste et équitable, entre les parties qui fournissent lesdites ressources et les parties qui les acquièrent.

Un arrêté du ministre en charge des eaux et forêts pourra définir le mécanisme de suivi concerté de recouvrement des avantages découlant de l'utilisation des ressources génétiques forestières et de versement des compensations décidées d'un commun accord.

Commentaire : Il faut ajouter le fait que les avantages découlant de l'utilisation de ces ressources soient décidés d'un commun accord entre les parties exploitant les ressources et les parties qui les détiennent.

Il faut également ajouter que ces avantages peuvent être monétaires ou non-monétaires et que les compensations éventuelles soient négociées librement avec les intéressés, et les accords obtenus documentés avant le début des activités d'exploitation ou utilisation.

Voir COMIFAC, principe 5, directive 23 : *Les Etats devraient :*
- reconnaître la valeur culturelle des ressources biologiques et avoir des dispositions en place de recours et compensation de l'utilisation de connaissances traditionnelles
- assurer la mise en place par les intervenants forestiers d'un mécanisme de suivi de recouvrement et de versement des compensations décidées d'un commun accord.

Pour rappel, les dispositions du droit interne sont principalement dans la Loi sur les populations autochtones de 2011 et les engagements internationaux sont :

- la Convention sur la Diversité biologique de 1992 (ratifiée par le Congo) qui reconnaît principalement : la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques (article 15 sur l'accès aux ressources génétiques).
- le Protocole de Nagoya de 2010 sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (signé par le Congo mais non ratifié par le Congo et pas encore en vigueur) – d'après ce texte, le partage des bénéfices issus des ressources génétiques doit se faire d'un commun accord et concerne à la fois les bénéfices monétaires et non-monétaires (voir l'annexe au Protocole pour une liste non exhaustive)

Article 109 (nouveau): Les droits collectifs et individuels de propriété intellectuels relatifs aux savoirs traditionnels des populations autochtones, les connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques forestières font l'objet d'une protection particulière. Les avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances doivent être partagés de manière juste et équitable avec les **communautés** locales et **populations** autochtones concernées.

Un décret pris en conseil des ministres prévoit l'étendue et les modalités de protection des connaissances traditionnelles associées aux ressources génétiques forestières.

Commentaire : Les connaissances traditionnelles sont protégées de façon particulière. Il est important ici d'indiquer quel type de protection ces connaissances reçoivent et comment l'Etat assurera cette protection.

De même, les dispositions de la Loi sur les populations autochtones sont à intégrer ici. L'article 15 de la Loi de 2011 sur les populations autochtones reconnaît en ce sens les droits collectifs et individuels de propriété intellectuelle relatifs aux savoirs traditionnels des populations autochtones (à voir également en conjonction avec la protection des biens culturels, intellectuels, religieux et spirituels de l'article 16 de

cette Loi). L'article 41 de la même loi reconnaît leur droit aux bénéfices résultant de l'utilisation et de l'exploitation commerciale de leurs terres et de leurs ressources naturelles.

Il faudrait ajouter le fait que les avantages découlant de l'utilisation de ces ressources soient décidés d'un commun accord entre les parties exploitant les ressources et les parties qui les détiennent. Il faudrait également ajouter que ces avantages peuvent être monétaires ou non-monétaires et que les compensations éventuelles soient négociées librement avec les intéressés, et les accords obtenus documentés avant le début des activités d'exploitation ou utilisation.

Les articles 108 et 109 pourraient être compilés pour plus de clarté.

Article 110 (Nouveau): Sans préjudice des lois et règlements en vigueur, des décrets pris en conseil des ministres déterminent la nature des avantages et les modalités de partage de ces avantages. Le décret prévoira également les modalités d'exercice du consentement libre, informé et préalable, cités aux articles précédents, **ainsi que les mécanismes de recours et de compensation de l'utilisation et de l'exploitation des connaissances traditionnelles, du patrimoine culturel et des ressources génétiques forestières des populations locales et autochtones.**

Titre VI: Inventaire et aménagement des ressources forestières et fauniques

Article 115 (nouveau): L'élaboration, **la mise en œuvre et le suivi-évaluation** du plan d'aménagement forestier, **obéissent** au principe du développement durable **et aux** normes et directives nationales d'aménagement.

Le plan d'aménagement est élaboré et validé par les administrations concernées, la société forestière, les représentants de la société civile ainsi que les délégués des communautés locales et les populations autochtones concernées.

Les modalités de participation des **communautés** locales et **populations** autochtones au plan d'aménagement seront prévues par décret.

Le plan d'aménagement forestier durable est approuvé par décret pris en conseil des ministres.

Commentaire : Le principe de l'aménagement des UFA et UFE est posé dans le code, mais la procédure et le contenu de ces plans est prévu par le Décret 2002-437 sur la gestion et l'utilisation des forêts (articles 24 à 40). La participation des communautés locales et autochtones à l'élaboration ou au suivi du plan d'aménagement n'est pas prévue par les textes. Seule la '*concertation*' des représentants des populations est prévue au moment de l'élaboration du projet de plan d'aménagement.²⁷

Il faudrait réaffirmer le principe de participation des communautés dans l'élaboration du plan d'aménagement.

²⁷ Article 25, décret 2002-437: le projet de plan d'aménagement d'une unité forestière d'aménagement élaboré ou contrôlé par l'administration des eaux et forêts fait l'objet d'une concertation avec les autorités locales et les représentants des populations vivant à l'intérieur et autour des unités forestières d'aménagement, les autres services publics départementaux, les associations, les organisations non gouvernementales, avant sa transmission au Gouvernement pour approbation.

Article 116 (nouveau) : Dans les forêts domaniales, suite à la concession d'une UFA/UFE ou d'une forêt plantée à un exploitant forestier, celui-ci doit élaborer un plan d'aménagement, dans un délai n'excédant pas trois ans, en collaboration avec l'administration des eaux et forêts, **et les communautés locales et populations autochtones.**

Durant l'élaboration du plan d'aménagement, l'exploitation sera limitée à un volume n'excédant pas 30% du Volume Maximal Annuel Prévisionnel, correspondant à la capacité industrielle installée de la société. Un décret pris en conseil des ministres déterminera les modalités d'application des dispositions du présent article.

Commentaire : Les communautés locales et populations autochtones doivent être associées au développement des aspects sociaux et environnementaux du plan d'aménagement, comme proposé ci-dessus avec leur participation à l'élaboration du cahier des charges particulier.

Article 117 (Nouveau): Dans le domaine forestier permanent, le plan d'aménagement doit prévoir une série de production de bois d'œuvre, une série de conservation, une série de protection, une série de développement communautaire et une série de recherche, qui constituent les unités de base, pour l'exécution des tâches d'aménagement, de gestion, de conservation et de production. **Toutefois, à l'exception de la série de développement communautaire, le découpage peut se limiter à quelques séries en fonction des spécificités locales.**

La délimitation des séries de développement communautaire obéit au principe du consentement libre, informé et préalable des communautés locales et des Populations Autochtones concernées.

La définition et les modalités de gestion de ces séries, ainsi que les critères de limitation de ces séries et l'autorité compétente sont définies par un arrêté du ministre en charge des eaux et forêts.

Commentaire : Il ne semble pas légitime que 'selon les spécificités locales, le découpage puisse se limiter à quelques séries'. Si oui, il faudrait au minimum des critères pour déterminer comment décider de la limitation à certaines séries ainsi que l'entité qui peut en décider. Il faudrait, dans tous les cas, que la série de développement communautaire soit prévue au plan d'aménagement

Proposition de nouvel article sur la création d'un plan d'aménagement cadre²⁸

Article xxx : Un plan d'aménagement cadre doit être développé par le concessionnaire, avec l'implication des communautés locales et populations autochtones, avant la mise en concession d'une UFE/UFA.

Il doit contenir:

²⁸ Proposition reprise du Rapport de Laurent Granier (pour REM/Forests Monitor), p. 14 à 19.

- **les études de base sociales, économiques et sociologiques**
- **une planification de l'espace**
- **la réglementation des droits d'usage des populations locales et autochtones**

Les frais liés à l'élaboration du plan d'aménagement cadre sont pris en charge par le concessionnaire.

Commentaire : Il peut être envisagé également le développement d'un plan d'aménagement cadre avant la mise en concession d'une UFA/UFE. Cela permettrait d'adresser le fait que l'exploitation des UFA commence en pratique avant l'adoption du plan d'aménagement et que, dans tous les cas, le plan d'aménagement est adopté trois ans après la signature de la convention. Cela permettrait notamment de mieux identifier et protéger les droits des populations dès la signature de la Convention.

Ce plan d'aménagement cadre contiendrait au moins:

- les études de base sociales, économiques et sociologiques prévues au Décret 2002-437 (article 3)
- une planification de l'espace
- la réglementation des droits d'usage des populations locales. Ceux-ci seraient ainsi sécurisés avant l'exploitation du concessionnaire.

L'administration, le concessionnaire et les populations locales et autochtones seraient ainsi impliquées directement dans l'élaboration et la révision de ce plan.

Ce plan pourra être complété ensuite par les données techniques d'exploitation et autres dans le 'plan d'aménagement final'.

Proposition de nouvel article sur la création d'un comité de gestion²⁹

Article xxx : Il est créé, par arrêté ministériel, un Comité de gestion de l'UFA, fonctionnant comme un conseil local de concertation, comprenant une représentation à parité de l'administration (centrale, décentralisée, déconcentrée), des représentants des communautés locales et populations autochtones, de la société civile œuvrant dans le domaine des ressources naturelles et des droits des communautés et de la société concessionnaire.

L'arrêté ministériel créant le Comité de gestion de l'UFA fixe sa composition, son fonctionnement et ses missions.

Commentaire : Il n'existe pas, à l'heure actuelle, d'organe de gestion de l'UFA. Cependant des structures multi-acteurs ont été développées par certains concessionnaires de façon ad hoc, notamment dans le cas d'entreprises forestières visant à obtenir une certification privée.

Il existe également des comités de gestion des Séries de Développement Communautaire (une fois le plan d'aménagement mis en œuvre) mais pas de système de gestion a priori, dès l'attribution de la concession.

²⁹ Ibid. p. 16 et 17.

Il est donc souhaitable de créer au moment de l'attribution des concessions un comité de gestion de l'UFA, qui serait responsable d'élaborer le plan d'aménagement cadre et participerait, à coté de l'administration et du concessionnaire, à l'élaboration de la convention et du cahier des charges. Il aurait également pour rôle le suivi et la révision du plan d'aménagement.

Article 120 (Nouveau): Le processus d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'aménagement obéit aux normes et directives nationales d'aménagement des concessions forestières. Il respecte les étapes suivantes

- a. élaboration et conclusion des protocoles juridique et technique entre la société forestière et l'administration des eaux et forêts,
- b. suivi- évaluation par les structures compétentes de l'administration des eaux et forêts et la Société des travaux et études réalisés;
- c. **examen et validation par la commission interministérielle des rapports d'études cartographiques, d'inventaire forestier multi ressources, des études socio-économiques, écologiques et toutes autres études jugées pertinentes, avec la participation des communautés locales et populations autochtones sous le principe du consentement libre, préalable et informé, et de la société civile ;**
- d. examen et validation par la commission interministérielle du découpage de la concession forestière en séries d'aménagement ;
- e. examen et validation par la commission interministérielle du plan d'aménagement ;
- f. présentation du plan d'aménagement aux collectivités, populations et autorités locales, aux administrations déconcentrées et à la société civile ;
- g. adoption du plan d'aménagement au niveau local avec les collectivités locales, **les** communautés locales **et les** populations **autochtones**, l'administration des eaux et forêts, les administrations déconcentrées, la société civile et la société forestière;
- h. approbation du plan d'aménagement par décret pris en Conseil des ministres et publication au journal officiel;
- i. **diffusion et vulgarisation du Plan d'Aménagement au niveau départemental par l'administration des Eaux et Forêts**
- j. conversion de la convention d'aménagement et de transformation, de forêt non aménagée en convention d'aménagement et de transformation, de forêt aménagée, conformément aux prescriptions du plan d'aménagement ;
- k. mise en œuvre du plan d'aménagement ;
- l. suivi et évaluation de la mise en œuvre du plan d'aménagement ;
- m. révision du plan d'aménagement.

Un arrêté du ministre en charge des eaux et forêts met en place un organe chargé de suivi-évaluation de l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'aménagement.

Commentaire : Cet article présente les étapes d'élaboration et de mise en œuvre des plans d'aménagement. La participation des communautés locales et populations autochtones n'est prévue ni à l'étape du développement du plan d'aménagement, ni de sa validation ou de sa mise en œuvre, alors même que les directives nationale d'aménagement (arrêté 5053) prévoit *l'implication des communautés locales et des organisations non gouvernementales*.

Il faut prévoir ici l'implication des populations locales et autochtones dans :

- la **réalisation des études prescrites au titre du plan d'aménagement** : ces études sont prévues à l'article 5 de l'Arrêté 5053 : un inventaire multi-ressources sur le bois d'œuvre et les autres ressources forestières, des études de base, notamment écologique, socio-économique et dendrométrique. Les PLA doivent être au minimum consultées et au mieux pouvoir contribuer à la réalisation de ces études.
- la **validation des études et l'élaboration du plan d'aménagement**: il est confirmé dans l'Arrêté (article 5) que la validation des études et travaux se fait par l'administration forestière (dans l'article ci-contre, par l'intermédiaire d'une commission interministérielle). L'organe de validation du plan d'aménagement doit être ouvert à la participation des communautés locales et autochtones – voir la proposition de création d'un comité de gestion de l'UFA qui serait responsable de l'élaboration et du suivi du plan d'aménagement, ci-dessus.
- le **suivi-évaluation du plan d'aménagement**. La création du comité de gestion suggérée plus haut permettrait l'implication des PLA dans cette structure.

Il n'est pas clair dans cet article entre les étapes e. et g. à quel moment le plan d'aménagement est réellement validé. L'étape e. se réfère à la validation du plan d'aménagement et l'étape g. à son adoption. Il faudrait préciser en quoi consistent ces étapes.

De plus, aucune mention n'est faite dans cet article aux populations autochtones mais uniquement aux communautés locales.

Les **Directives de la COMIFAC** ont identifié comme actions prioritaires le renforcement des mécanismes d'implication des populations dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'aménagement (**Directive 6, 2.6.4**).

La **Directive 20** préconise (4.20.1 et 4.20.2):

- *d'élaborer une réglementation sur la participation des PLA aux études d'impacts environnementaux et sociaux*
- *d'assurer la représentation des PLA dans les instances nationales afférentes à ces études d'impacts*

Article 122 (Nouveau): La révision du plan d'aménagement est faite sur la base du bilan de la mise en œuvre du plan de gestion des Unités Forestières de Production, **tous les cinq ans**. La révision extraordinaire peut être commise suite à une catastrophe.

Lorsque la survenance d'événements imprévisibles tels qu'incendies, dépérissement des arbres ou évolutions du marché le justifie, sa révision est anticipée, à l'initiative du ministre en charge des eaux et forêts, de l'exploitant, **des communautés locales et populations autochtones ou des organisations de la société civile dans le domaine des ressources naturelles et des droits de l'Homme**. Il est révisé selon la même procédure que celle de son élaboration.

Commentaire : Cet article a été intégré au nouveau draft de code forestier. Il donne la possibilité de réviser le plan d'aménagement, soit après le bilan du plan de gestion de la concession forestière, soit après la survenance d'une 'catastrophe'. Il n'est pas clair ce qui constitue 'une catastrophe' même si quelques exemples sont donnés au sein de l'article.

Il faudrait également que le code forestier prévoit très clairement une échéance sur la base de laquelle le plan d'aménagement devrait être révisé, par exemple tous les 5 ans. Cela permettrait d'harmoniser la procédure pour toutes les concessions forestières et d'assurer la sécurité juridique et la transparence sur cette procédure de révision.

D'autre part, selon la Directive 6, Principe 2 de la COMIFAC, l'Etat devrait mettre en place un dispositif légal et administratif pour le droit de recours des populations locales et autochtones dans le cadre de la révision, entre autres, du classement des forêts, la création et la gestion des aires protégées et des concessions forestières, aménagements forestiers, droits d'usage, la gestion des redevances forestières allouées aux collectivités locales.

Ainsi, il faudrait, tel que proposé, que ces populations aient, elles-mêmes, la possibilité de saisir les autorités compétentes pour faire une demande de révision du plan d'aménagement pour des préjudices d'ordre économique ou social causés aux communautés locales et populations autochtones.

Article 123 (Nouveau): Après l'adoption du plan d'aménagement, l'organe chargé de sa mise en œuvre produit un plan de gestion quinquennal, spécifique pour chaque série d'aménagement, dans les conditions fixées par arrêté du ministre en charge des eaux et forêts.

Un bilan de gestion de chaque série est soumis à l'examen du comité de suivi-évaluation, avant l'adoption et l'autorisation du nouveau plan de gestion.

Le plan de gestion quinquennal ainsi que le bilan seront affichés dans chaque localité concernée et mis à la disposition du public auprès des administrations locales des eaux et forêts.

Article 124 (Nouveau): Les concessions forestières de production sont évaluées et auditées périodiquement par l'Administration des eaux et forêts et par un auditeur indépendant.

Les résultats des évaluations et audits ainsi produits sont mis à la disposition du public auprès de toute administration des eaux et forêts.

Titre VII (Nouveau): Du changement climatique, de la gestion de la biodiversité et des avantages découlant du paiement pour services environnementaux

Article 132 (Nouveau): L'élaboration des politiques, des stratégies, **des sauvegardes**, des plans nationaux d'action, des plans d'aménagement et des réglementations pour la gestion durable des écosystèmes forestiers, ainsi que la réalisation des travaux de sylviculture, prennent en compte la préservation de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique.

A cet effet, le ministère en charge des eaux et forêts, de concert avec **toutes les parties prenantes**, réalise ou encourage les programmes liés à ces questions émergentes, la recherche sur les impacts actuels et futurs possibles des changements climatiques sur ces écosystèmes.

Un décret pris en conseil des ministres fixe les modalités de participation effective des parties prenantes concernées à toutes les instances de concertation, d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi évaluation des politiques et programmes liés aux questions émergentes, à la recherche sur les impacts actuels et futurs possibles des changements climatiques sur les écosystèmes.

Commentaire : Cet article est très général et confus. Il faudrait rajouter dans cet article des dispositions permettant aux communautés locales et populations autochtones et à la société civile de participer à l'élaboration et à la mise en œuvre des programmes, stratégies, etc. relatifs au changement climatique et à l'utilisation des forêts.

Ces dispositions doivent permettre également une représentation des populations locales et autochtones dans les institutions mises en place au niveau national et local à cet effet.

Il faudrait prévoir ici les modalités de participation des acteurs concernés, par voie réglementaire.

Voir COMIFAC, directive 21 : les populations locales et autochtones sont représentées dans toutes les instances multi-acteurs d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des mesures d'atténuation/adaptation aux changements climatiques

Recommandation : Il faudrait ajouter une définition des paiements pour services environnementaux dans l'article qui a trait aux définitions dans le Titre I, Chapitre 1.

Article 133 (Nouveau): Le gouvernement prend des mesures nécessaires pour favoriser et encourager la préservation de la biodiversité et la capacité d'adaptation de la filière bois et des communautés locales et populations autochtones au changement climatique.

Les mesures visées à l'alinéa précédent prennent en compte les droits des communautés locales et des populations autochtones sur les forêts, les terres et les ressources forestières qui sont susceptibles d'être affectées par les changements climatiques et les programmes s'y afférant.

Un décret pris en Conseil des ministres prévoit les sauvegardes nécessaires qui encadreront ces mesures.

Commentaire : La formulation de cet article a été modifiée car elle n'était pas claire dans sa version originale.

Article 134 (Nouveau) : Le Gouvernement, élabore, développe et renouvelle périodiquement une stratégie de réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation des forêts, de gestion forestière durable, d'accroissement des stocks de carbone et de conservation de la biodiversité : REDD+.

L'élaboration de cette stratégie se fait avec la participation de toutes les parties prenantes. Cette stratégie a un caractère national. Il est admis que des stratégies locales, suivant les spécificités des zones écologiques données, soient élaborées et mises en œuvre.

La stratégie REDD+ doit concilier le développement économique, la protection et la mise en valeur de l'environnement, le progrès social et la lutte contre la pauvreté.

Titre XI (nouveau): Des infractions et des penalties

Article 173 (Article 116 ancien): Les infractions en matière forestière sont prouvées **par tout moyen**.

Commentaire : La formulation actuelle de cet article est très limitative puisqu'elle ne permet de prendre en compte que les procès-verbaux (il n'est pas clair de quoi il s'agit ici) et la preuve apportée par témoin. Les données telles que les images satellitaires, photographies numérique, etc. ne pourraient pas, par exemple, être prises en compte dans ce cadre alors qu'elles peuvent constituer des éléments de preuve non négligeables.

Il serait souhaitable que la preuve puisse être apportée par tout moyen et que cet article soit modifié en conséquence.

Article 183 (Nouveau) : En cas de relaxe, la juridiction saisie ordonne la restitution aux ayants droits, des produits forestiers saisis. Au cas contraire, la juridiction saisie en ordonne la distribution à titre gracieux aux personnes indiquées, **selon le pourcentage suivant : 30% des produits remis à la collectivité locale ou l'administration publique et 70% des produits remis aux communautés locales et populations autochtones.**

A cet effet, l'administration des eaux et forêts recense annuellement les besoins en produits forestiers exprimés par les **communautés locales et populations** autochtones, les collectivités locales ou les administrations publiques.

Les bénéficiaires du don gracieux des produits forestiers illégaux dûment saisis remplissent un document accusant réception dudit don.

Toutes les mesures relatives au transport et à la transformation du bois saisi en vue de sa distribution gracieuse sont à est à la charge du concessionnaire.

Un arrêté du ministre en charge des eaux et forêts :

- définit la nature et le modèle du document à remplir ;
- précise les renseignements à fournir concernant les modalités du don, notamment : la date, l'identification du bénéficiaire et les renseignements à fournir concernant les caractéristiques physiques des produits reçus ;
- **précise le processus de remise du don gracieux aux communautés locales et populations autochtones, une collectivité locale ou une administration publique.**

Commentaire : Ces articles donnent la possibilité aux communautés de bénéficier de dons de produits forestiers dans les cas où ceux-ci ont été considérés comme illégaux suite à une procédure judiciaire (article 182, draft).

Il est précisé que l'administration des eaux et forêts recense les besoins des communautés locales et populations autochtones, collectivités locales et administrations publiques et qu'un arrêté indique les

renseignements à fournir sur les produits et la personne recevant ces dons. Il faudrait que cet arrêté puisse également préciser quelle sera la procédure à suivre afin de procéder au don (qui l'organise, de quelle façon les produits seront remis aux bénéficiaires, etc.) et comment procéder à l'identification des besoins des bénéficiaires potentiels.

Il est préconisé de rajouter dans le code forestier une indication du pourcentage des dons remis aux communautés locales en comparaison de ceux remis à l'administration publique.

Article 186 (Article 129 amendé) : Si, à l'occasion d'une action civile tendant à la réparation du préjudice subi par l'administration des eaux et forêts, le défendeur invoque un droit de propriété ou un autre droit réel, le tribunal statue sur l'incident. Dans ce cas, l'exception préjudicielle n'est admise que lorsqu'elle **est basée sur des éléments matériels indiscutables**.

En cas de renvoi pour être statué sur l'exception préjudicielle, la décision judiciaire fixe un délai qui ne peut être supérieur à trois mois, durant lequel la partie qui a soulevé la question préjudicielle doit saisir les juges compétents de la connaissance du litige, et justifier de ses diligences, sinon, il sera passé outre.

Article 213 (Article 155 amendé): Les titulaires des conventions seront punis d'une amende de 10.000.000 à 20.000.000 FCFA, lorsqu'ils n'auront pas respecté le plan d'aménagement et de 20.000.000 à 50.000.000 FCFA, pour non exécution du programme d'investissements au terme d'une année. **Le non-respect du cahier des charges particulier sera puni d'une amende de xx xxx xxx à xx xxx xxx CFA.**

Commentaire : il n'existait pas jusqu'alors de pénalité spécifique pour le non-respect du cahier des charges particulier, alors que celui-ci est souvent difficilement respecté par certains concessionnaires. Il est ici laissé à l'appréciation des consultants de fixer un montant appropriée pour la pénalité en cas de non-respect.

Article 222 (Article 163 ancien): Pour toute infraction à la présente loi, commise dans les forêts des particuliers, l'initiative d'ester en justice appartient aux propriétaires **et usagers** qui feront recours préalablement à l'administration des eaux et forêts, pour l'établissement des procès-verbaux constatant les infractions ou l'assistance éventuelle en cas de règlement à l'amiable.

Proposition de nouvel article sur les violations aux droits d'usage

Article xxx : Sont punis d'un emprisonnement de cinq jours à un mois et d'une amende de 10.000 à 1.000.000 CFA ou d'une des deux peines seulement, les auteurs de violations des droits de propriété coutumière ou des droits d'usage des populations locales et autochtones, tels que prévus aux articles xxx de la présente loi. Les auteurs de ces violations encourent également le paiement d'une indemnité de réparation du préjudice subi.

Commentaire : Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune pénalité prévue pour le non-respect des droits d'usage et de propriété coutumière des populations, alors que ces mêmes droits sont reconnus dans le code forestier. Les articles auxquels il faudrait faire référence ici sont, entre autres, les articles 14, 19, 21, 22, 23, 62, 63 et 64, tels que reformulés dans ce rapport.

Voir COMIFAC, Directive 4, principe 1 : *'La législation et la réglementation forestière de l'Etat institue la réparation et la compensation des restrictions aux [...] droits d'usage coutumiers des populations locales et autochtones, en cas de suspension, de restriction, de limitation, d'aliénation ou de violation pour cause d'intérêt public justifié par les autorités publiques nationales ou locales compétentes'.*

Article 228 (Article 169 ancien): En dehors des dispositions des articles 207 et 222 de la présente loi, **ainsi que de la réparation et compensation des populations locales et autochtones ayant subi un préjudice**, les restitutions et les dommages et intérêts reviennent toujours à l'Etat.

Commentaire : Cet article ne permet pas aux communautés locales et populations autochtones qui ont des droits d'usage et des droits de propriété sur les forêts de recevoir des compensations pour les préjudices subis.

L'article 207 porte sur le cas où une entreprise aurait coupé du bois dans une portion de forêt concédée à une entreprise tierce, auquel cas les compensations sont dues à celle-ci. L'article 222 ci-dessus porte sur le cas des infractions commises dans les forêts privées.

Tel qu'indiqué par les directives de la COMIFAC (**directive 4, principe 2**), l'Etat doit instituer une réparation et compensation pour les restrictions aux droits de propriété coutumière et aux droits d'usage des populations locales et autochtones.

Propositions additionnelles de nouveaux articles

La mise en place d'un mécanisme de concertation et de résolution des conflits au sein des concessions forestières

Article xxx : Il est mis en place dans chaque concession forestière un mécanisme de concertation et de gestion des conflits entre les différentes parties prenantes, du suivi de l'exécution des cahiers de charges, de la gestion du fonds de développement local et de la série de développement communautaire.

Ce mécanisme est composé des représentants des autorités locales, de la société civile, de l'entreprise forestière, des communautés locales et des populations autochtones.

Un arrêté ministériel détermine la composition, le fonctionnement, les attributions et le mode de saisine de ce mécanisme.

Commentaire : La mise en place d'un mécanisme de concertation et de résolution des conflits est prévue dans les deux grilles de légalité de l'APV sur les forêts naturelles et les plantations forestières. En effet, le critère 3.3 de chaque grille prescrit que *'l'entreprise, la société civile et les populations locales ont mis en place des mécanismes de suivi et de résolution des conflits'*. Un indicateur est également prévu pour la mise en place au sein de l'entreprise d'un mécanisme d'enregistrement et de traitement des plaintes et requêtes. L'article proposé ci-dessus permet de créer ce mécanisme de plainte et d'y adjoindre un mécanisme de concertation entre les différentes parties prenantes.

Ce mécanisme sera un moyen efficace permettant de réduire les tensions entre les parties prenantes, mais aussi de réguler l'activité des concessions forestières et éviter les abus vis-à-vis des droits des communautés locales et populations autochtones.

Les informations à rendre publiques

Article XXX : Les informations suivantes doivent être rendues publiques par le Ministère en charge des eaux et forêts :

Informations légales

- les grilles de légalité;
- le code forestier et l'ensemble de ses textes d'application;
- les conventions et accords internationaux signés et ratifiés par le Congo s'appliquant à l'APV ;
- les textes de toutes les autres références législatives ou réglementaires s'appliquant à l'APV, comme mentionné en fin d'annexe II de l'APV;
- les documents informatifs sur le droit du travail, de l'emploi, et de la sécurité sociale;
- le texte de l'APV lui-même, avec toutes ses annexes, et ses amendements subséquents;
- la liste des systèmes privés de certification de légalité/durabilité qui sont reconnus et approuvés par le Congo ;
- les listes et cartes des concessions forestières et des aires protégées ;

Informations sur la production forestière annuelle du Congo

- la production par titre d'exploitation, par essence, par type de produit, par opérateur;
- le rapport annuel du SCPFE : Exportations en volume et en valeur par essence, par type de produit, par opérateur, par destination;
- les rapports annuels des Directions Départementales de l'Economie Forestière;
- les autorisations de coupes délivrées;
- les quantités de bois et de produits dérivés importés au Congo ou ayant transité par le Congo;
- les autorisations de déboisement ;

Informations sur le processus d'attribution des titres et les détenteurs des permis :

- les arrêtés d'Appel d'Offres;
- les comptes-rendus de la commission forestière d'attribution des superficies forestières;
- les conventions signées en cours de validité, y compris les Cahiers des charges;
- la liste des agréments délivrés aux personnes physiques et morales en cours de validité;
- la superficie et cartes de localisation des surfaces annuelles ouvertes à l'exploitation;
- le nombre des permis spéciaux attribués, nombre d'utilisateurs, volume prévisionnel ;

Informations sur l'aménagement forestier :

- la liste et carte des concessions aménagées avec indication des superficies;
- la possibilité forestière des UFP;
- la liste et carte des superficies certifiées;
- les études d'impact environnemental approuvées ;

Informations sur la transformation :

– les sociétés de transformation, localisation, actionnariat, capacités, volumes et stocks ;

Informations sur le contrôle de la légalité :

- la liste des structures de contrôle et attributions;
- les rapports annuels de tous les services impliqués dans le contrôle (et notamment IGEF, SCPFE, DGEF, DDEF);
- les procédures de délivrance des certificats de légalité et des autorisations FLEGT;
- la liste des sociétés détentrices du Certificat de légalité ;

Informations sur les recettes forestières :

- les transactions forestières;
- les taxes forestières ;
- le rapport annuel du fonds forestier ;
- le rapport annuel du fonds de développement des départements
- le rapport annuel du fonds routier
- les paiements des taxes locales et nationales;
- le contentieux et suivi du contentieux ;

Information sur le commerce avec l'UE

- les quantités de bois et produits dérivés exportés vers la Communauté sous le régime d'autorisations FLEGT, selon les rubriques appropriées de codes HS et selon l'Etat membre de l'UE destinataire;
- la liste d'autorisations FLEGT délivrées par le Congo;

Article xxx : Les informations citées à l'article précédent sont publiées par les canaux ci après et autres moyens de communication :

- le site internet du ministère en charge des eaux et forêts ;
- le rapport annuel du secrétariat technique de suivi de mise en œuvre de l'APV ;
- les rapports annuels de l'administration forestière, consultables au ministère et dans les directions départementales en charge des eaux et forêts ;
- les réunions d'informations annuelles organisées dans les départements par le ministère en charge des eaux et forêts ;
- la revue annuelle du ministère en charge des eaux et forêts.

Commentaire : Dans l'annexe X de l'APV, il est clair qu'un certain nombre de documents produits (par l'administration essentiellement ou en tout cas validés par celle-ci) doit être publié. C'est le cas notamment des études d'impact environnemental approuvées, des rapports annuels des services de l'administration contrôlant le secteur forestier, des taxes forestières, etc. Ces règles ne sont pas intégrées dans la version draft 2012 du code forestier. Nous avons donc repris, dans ces deux articles proposés ci-dessus, l'intégralité des obligations qui incombent à l'administration dans la publication des informations, telles que décrites dans l'APV.

En jaune apparaissent les éléments ajoutés à la liste déjà présentée dans l'APV.

Ces deux articles pourraient être renvoyés aux dispositions finales du code.

L'obligation de mettre en place un Fonds de développement local (FDL) dans chaque concession

Article xxx : Il est créé un fonds de développement local au sein de chaque UFA/UFE alimenté par une redevance prélevée par m³ du volume de bois commercialisable exploité annuellement par la société forestière.

Le Fonds de développement local est institué dès l'effectivité de l'exploitation.

Ce fonds est géré avec la participation des représentants de la société civile ainsi que des communautés locales et des Populations Autochtones concernées.

Les autres modalités d'organisation et de fonctionnement de ce fonds sont définies par un arrêté pris par le ministre en charge des eaux et forêts.

Un arrêté conjoint des ministres en charge des eaux et forêts et des finances fixe le montant de la redevance.

Commentaire : Ce fonds n'est pas prévu par les textes juridiques en vigueur. C'est un mécanisme de financement des microprojets d'intérêt communautaire dans les limites des SDC (donc uniquement dans les concessions forestières qui ont un plan d'aménagement – 4 (Pokola, Ngombe, Kabo, Lopola).

Il faudrait prévoir la création des Fonds de Développement Locaux dans le nouveau code forestier dans chaque UFA/UFE, et renvoyer le développement des procédures de création dans un arrêté.

Il faudrait prévoir par la voie réglementaire :

- les dispositions relatives au partage, à la rétrocession et à la gestion des bénéfices financiers issus de l'exploitation forestière (du FDL)
- les dispositions relatives à la mise en place au niveau local de mécanisme de suivi-évaluation de la gestion des bénéfices, financiers et autres, destinés aux communautés riveraines. Cela devrait aussi inclure des dispositions spécifiques garantissant la représentation des peuples autochtones dans les institutions locales de gestion des revenus forestiers.

Voir COMIFAC, principe 5, directive 22 :

L'Etat devrait :

- prévoir un pourcentage précis des bénéfices de l'exploitation des forêts qui doit revenir aux communautés locales et populations autochtones
- accompagner les populations dans l'identification et la formulation de projets éligibles aux revenus financiers mis à leur disposition

La consultation des populations autochtones

Article xxx : La consultation des Populations Autochtones au cours des différents processus de gestion de la forêt se fait conformément aux dispositions législatives en vigueur.

Commentaire : La loi portant promotion et protection des droits des Populations Autochtones prévoit des dispositions précises à ce propos, qu'il faut intégrer dans le code forestier.

La foresterie communautaire

Article xxx : L'Etat reconnaît aux communautés villageoises qui en manifestent l'intérêt, le droit de gérer et d'exploiter la forêt suivant les normes de la foresterie communautaire.

Un décret pris en Conseil des ministres fixe les modalités de création et de gestion des forêts communautaires.

Annexe 1 : Liste des personnes ayant participé aux contributions du rapport

CLIENTEARTH

- Lilian Laurin BARROS

lbarros@clientearth.org +242 06 662 22 07 / +242 04 019 26 95

- Nathalie FAURE

nfaure@clientearth.org +44 20 3030 5955 (Londres) / +242 06 681 56 66 (Brazzaville)

COORDINATION DE LA PLATEFORME POUR LA GESTION DURABLE DES FORÊTS

- Maixent ANIMBAT EMEKA

Forum pour la Gouvernance et les Droits de l'Homme (FGDH)

maixentfort@yahoo.fr + 242 06 618 51 38

- Sylvie MFOUTOU BANGA

Organisation pour le Développement et les Droits humains au Congo (ODDHC)

oddhc@yahoo.fr + 242 05 524 19 56

- Jean NGANGA

Association de Défense et de Promotion et des Populations Autochtones (ADPPA)

Adppa.congo@yahoo.fr + 242 05 765 74 41

- Roch Euloge NZOBO

Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH)

renzobo@yahoo.fr + 242 06 672 06 92

GROUPES DE TRAVAIL JURIDIQUE

Groupe Code forestier

- Juste Melchior KOUNGA (point focal)

Observatoire Congolais des Droits de l'Homme (OCDH)

jmelchiorkounga@gmail.com + 242 05 572 14 92 / + 242 06 975 21 58

- Bienvenu Parfait MATSALA

Observatoire Congolais du Droit de l'Environnement (OCDE)

matsalabienvenu@yahoo.fr +242 06 800 01 73

- Inès Gady MVOUKANI

Comptoir Juridique Junior (CJJ)

inesgady@yahoo.fr +242 05 558 94 11

- Brice PONGUI

Observatoire Congolais du Droit de l'Environnement (OCDE)

severinpongui78@yahoo.fr +242 06 665 77 35

Groupe Gestion communautaire des forêts et Partage des Bénéfices

- Mbouta BAFOUIDIZO

Coopérative d'Urgence de Développement (CUDEV)

cudevcongo@yahoo.fr + 242 06 615 38 82 / + 242 05 508 76 81

- Guy Moussele DISSEKE

Réseau National des Populations Autochtones du Congo (RENAPAC)

mousseledisekeguy@yahoo.fr + 242 06 611 38 76

- Octave MANDAKA

Association Panafricaine Thomas Sankara (APTS)

+ 242 06 627 53 61

- Guy Serge NGOMA

Réseau National des Populations Autochtones du Congo (RENAPAC)

guysergengoma@yahoo.fr + 242 06 649 46 10 / + 242 05 615 27 92

- Angélique NTINO

tinorangele@yahoo.fr + 242 06 647 64 92

ORGANISATIONS DE LA SOCIETE CIVILE DES DEPARTEMENTS

Cuvette/Likouala

- Etienne TANG TANG

ALSPCO

etiennetangtang@gmail.com +242 05 558 27 85

Lékoumou

- Maurice MADOUNGOU

AIDES (Association pour l'intégration au développement socio-économique)

dorionaubinmbama@yahoo.fr +242 05 515 41 67 / +242 06 812 56 26

- Joseph NGOMA-NDOLO

ECOMUSEE

ecomuseedeveloppement@gmail.com +242 06 649 49 71

Niari

- Donatien IBASSA

ALPN (Association de Lutte Contre la Pauvreté et la Protection de la Nature)

dibassa@yahoo.com + 242 04 453 76 56 / +242 05 587 38 96 / +242 06 800 65 00

- Maître Germain ZOULOU

APE (Association pour la Protection de l'Environnement)

germainzoulou@yahoo.fr +242 05 537 46 68 / 06 947 85 32

Pointe-Noire

- Isaac TCHIKAYA

COK (Collectif des Originaires du Kouilou)

tchikayaisaac@yahoo.fr +242 05 523 09 32

Pool

- Virgile SAFOULA

EDIC (Environnement et Développement des Initiatives Communautaires)

edic_asso@yahoo.fr +242 05 529 27 49/06 664 52 97

Sangha

- Justin Placide CODDY-CUHABEZOCK

CIRECK (Cercle International de Recherche et d'Etude sur la Civilisation Bekwil)

placidecody@yahoo.fr; placidecody@gmail.com +242 05 525 13 56 / 04 441 75 20 / 04 107 45 22

- Calvin KODOM AMPIEH

OCBE/Vert (Observatoire des Cultures Bantou de la Biodiversité et à l'Education)

ampiehcalvin@yahoo.fr +242 05 532 52 08

Annexe 2 : Références

Banque mondiale, *Etude socio-économique et environnementale du secteur forestier – République du Congo*, Rapport de synthèse, Juin 2007

Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts (CAGDF), *Perception des populations locales et autochtones sur les indicateurs socio-économiques de la grille de légalité de l'APV-FLGET UE – République du Congo*, 7 juin 2013

ClientEarth, Base de données en ligne des législations ayant trait aux droits des communautés locales et aux ressources naturelles au Congo Brazzaville : <http://www.clientearth.org/climate-and-forests/external-forests-resources/base-de-donnees-congo-2175>

Commission des Forêts d'Afrique Centrale (COMIFAC), *Directives sous-régionales sur la participation des populations locales et autochtones et des ONG à la gestion durable des forêts d'Afrique centrale*, 2013

Djeukam Robinson (pour la FAO), *Rapport final du Projet "Révision du cadre législative et réglementaire forestier pour la mise en œuvre de l'APV-FLEGT"*, Décembre 2011

Doumbe-Bille Stephane, *Le droit forestier en Afrique centrale et occidentale: analyse comparée*, Etude juridique en ligne #41, FAO, Décembre 2004

Food and Agriculture Organisation (FAO) and Programme on Forests (PROFOR), *Framework for assessing and monitoring forest governance*, Rome 2011

Forests Monitor, *Sold down the river*, Congo-Brazzaville section, 2001

Granier Laurent (pour REM/Forests Monitor), *Participation des communautés locales et autochtones à la gestion des concessions forestières en république du Congo*, Rapport d'analyses et de propositions, Janvier 2012

Texier Justine et Bocar Kante, *Tendances du droit forestier en Afrique francophone, hispanophone et lusophone*, Etude juridique en ligne #47, FAO, Aout 2005

Volker Kohler and Franz Schmithusen, *Comparative analysis of forest laws in twelve Sub-Saharan African countries*, FAO Legal papers #37, July 2004

World Bank and World Wildlife Fund (WWF) Alliance, *Forest law assessment in selected African countries*, October 2002

World Resources Institute (WRI), Instituto Centro de Vida (ICV) and Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazonia (Imazon), *The governance of forests toolkit, a draft framework of indicators for assessing governance of the forest sector*, September 2009