

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

**Le nouveau code forestier congolais et les droits des
communautés des forêts**

Dr. Albert Kwokwo Barume

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

Kinshasa, October 17th-19th, 2003

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

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

For further information, contact :

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

Tel : +44 (0)207 251 6345
Fax : +44 (0)207 251 4969

e-mail: rainforestuk@rainforestuk.com

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

Tel : +47 2204 4700
Fax : +47 2204 4701

e-mail : rainforest@rainforest.no

Le nouveau code forestier congolais et les droits des communautés des forêts

I. RESUME EXECUTIF

Le nouveau code forestier congolais pourrait constituer un pas déterminant vers une gestion plus participative et respectueuse des droits des peuples et communautés des forêts. Il en serait ainsi si les mécanismes ‘conseils consultatifs’, ‘forêts communautaires’, ‘participation aux processus de classement et d’aménagement’, ‘élaboration des plans forestiers provinciaux’ tiennent compte non seulement des capacités limitées des communautés les plus pauvres et vulnérables des forêts, mais aussi mettent en place des gardes-fous capables d’empêcher le secteur privé, les individus, et l’administration d’abuser de l’un ou l’autre de ces mécanismes.

La société civile devra également jouer un rôle proactif en assurant le suivi et l’exécution du nouveau code. La partie de cette étude portant tableau de synthèse des différents actes et décisions d’exécution pourrait lui être utile.

Cette étude fait les recommandations suivantes:

1. Qu’un des textes portant exécution du nouveau code forestier congolais reconnaissent les droits fonciers coutumiers des peuples et communautés sur les terres couvertes de forêts ;
2. Définir géographiquement le terme ‘population riveraine’ ;
3. Que l’arrêté du Ministre prévu pour régler la forme et les conditions de l’enquête publique comprenne une mention particulière relative à l’occupation et l’utilisation des terres par des communautés nomades des forêts ;
4. Un nouveau texte légal ou réglementaire portant exécution du présent code forestier congolais devrait régler l’intervention des opérateurs privé dans les forêts communautaires, la participation des pygmées dans le processus et des gardes-fou en vue d’éviter la prise en otage du mécanisme par l’élite ;
5. Inclure dans les cahiers des charges des mesures spécifiques en faveur de l’éducation et soins de santé des pygmées, qui contrairement aux autres communautés des forêts, continuent de mener une vie de nomade ;
6. Inclure le suivi des cahiers des charges dans les fonctions des conseils consultatifs provinciaux ;
7. Tenir compte des peuples pygmées dans la redistribution de la redevance forestière ;
8. Représentation des communautés autochtones et locales, ainsi que de société civile au sein des différents ‘conseils consultatifs’ ;
9. Une préparation préalable des communautés locales au processus de classement et d’aménagement ;
10. Inclure des représentants des peuples et communautés des forêts dans l’équipe chargée de suivre l’exécution des plans d’aménagement ;
11. Les commissions spécialisées soient constituées pour la rédaction de toutes les politiques forestières provinciales ;
12. Abrogation des dispositions de l’article 150 portant criminalisation de tout exercice du droit d’usage non conforme à la loi forestière ;
13. Amender à la hausse les délais de prescription des infractions forestières ;
14. Inclure les préjudices soufferts par les communautés dans les montants des transactions ou dommages intérêts.

II. INTRODUCTION

Le nouveau code forestier congolais a l'ambition de combiner une gestion durable des forêts avec le respect des droits des communautés, ainsi que le révèle son préambule. Long de 156 articles, ce code traite respectivement des dispositions générales, du statut des forêts, du droit d'usage forestier, de la protection des forêts, de l'inventaire, aménagement et reconstitution des forêts, des concessions forestières, de l'exploitation des forêts, de la fiscalité forestière, des dispositions pénales et des dispositions transitoires et finales.

Le code institue des mécanismes capables de promouvoir les droits des peuples et communautés qui vivent ou qui dépendent des forêts. Il s'agit notamment des mécanismes 'conseils consultatifs', 'forêts communautaires', 'participation aux processus de classement et d'aménagement', l'élaboration des plans forestiers provinciaux' et la reconnaissance à la société civile du droit d'ester en justice à la suite d'une infraction forestière.

Cette analyse est subdivisée en trois sections. La première examine le contexte socio-économique et institutionnel de l'exploitation forestière en République Démocratique du Congo. La seconde section discute respectivement le droit de possession, le droit d'usage, le droit de participation dans la gestion et le régime répressif prévu par ce code. En fin, la troisième section consiste en un tableau de synthèse des actes et décisions portant mesures d'exécution du code.

III. LA FORET ET LES COMMUNAUTES DES FOREST EN RDC

La République Démocratique du Congo a une forêt vaste de plus de 125 millions d'hectares, soit 52 % de sa superficie nationale. Ce pays possède 47 % des forêts tropicales du Bassin du Congo et un huitième de celles qui existent encore au Monde. La forêt de la RDC, qui entre autres compte 18 aires protégées s'étendant sur 180.000 km² (7,7% de son territoire national), regorge des ressources fauniques riches en diversité et en espèces. En effet, certains de ses neuf parcs nationaux, à savoir Salonga et Maiko, sont situés en pleine forêt.

En dépit de sa capacité de production annuelle évaluée à plus de 6 millions de m³ de bois, la forêt de la RDC n'a jamais joué un rôle significatif dans l'économie nationale. Sa contribution au Produit National Brut n'est jamais allée au-delà d'1 %. Même pendant la période coloniale, l'exploitation du bois n'était pas une activité économique de poids. Certaines études estiment que la production annuelle de bois par la RDC était de 830,000m³ en 1990 et de 440,000 en 1995,¹ des chiffres de loin inférieurs à plus 2 millions de m³ de bois produits par le Cameroun en 2001. La diversité d'autres ressources naturelles et minérales à rentabilité rapide et à exploitation moins coûteuse, jumelée des voies d'évacuation difficiles en RDC peuvent en être la raison².

Les concessions forestières actuellement attribuées en RCD couvrent plus de 10 millions d'hectares. Parmi les sociétés d'exploitation les plus connues figurent la PARCAFRIQUE³, ITB⁴, la SAFBOIS⁵, la SIFORCO, la SODEFOR⁶, la SOFORMA⁷ et la SOKINEX.

¹ SGS

² Wilkie, D, and al., Raods, development, and conservation on the Congo Basin, in *Conservation Biology*, Vol.14 No. 6, December 2000, pp.1614-1622, pp.1619-1620

³ Elle est contrôlée par PRIMEX, une société italienne. Elle a des concessions en Equateur, (Basankusu, Lisala et Bumba) et dans le Mai-ndombe

⁴ La ITB est une société contrôlée par une famille libanaise. Elle opère dans le Bandundu

Contrairement à la réglementation camerounaise aux termes de laquelle un seul exploitant ne peut se faire attribuer plus de 200,000 hectares de forêt, en RDC certains concessionnaires ont plus d'un million d'hectares. Tel est le cas, par exemple, de la société SIFORCO du groupe allemand Danzer, qui détient plus de 3 millions d'hectares et contrôle plus de 25 % des concessions forestières en RDC.

L'exploitation des forêts de la RDC a récemment été caractérisée par un lien avec le conflit armé qui déchire ce pays depuis bientôt huit ans et qui a déjà coûté la vie à plus de 3 millions des personnes. En effet, la version finale du rapport des experts des Nations Unies sur l'exploitation des ressources naturelles de la RDC mentionne, par exemple, que l'«... exploitation intensive et excessive des forêts congolaises a fini par révolter les populations locales et c'est probablement ce qui a justifié » diverses réactions violentes de la part des différentes communautés. Les pygmées ont été particulièrement affectés par cette guerre du Congo. Ceux habitants les forêts de l'Est du Congo ont vu leurs terres devenir des camps d'entraînement pour diverses factions rebelles, alors que ceux de la Province Orientale dans les forêts d'Ituri ont été victimes d'actes de cannibalisme, de viols et des massacres, qui demeurent impunis.

Le Gouvernement congolais de transition serait en cours d'efforts visant à accroître la contribution du secteur forestier à la reconstruction du pays. Des mesures telles le moratoire de tous les contrats forestiers conclus de gré à gré, la conversion des anciens contrats en des engagements nouveaux conformes à l'actuel code forestier, et l'introduction du mécanisme d'adjudication comme nouvelle voie d'attribution des concessions forestières sont autant des mesures réputées réformatrices.

Les forêts du Bassin du Congo, auxquelles appartient celle de la RDC, sont également d'une utilité mondiale. Elles jouent un rôle unique dans la séquestration du carbone, un service pour lesquels les Etats africains exigent une contrepartie.

Mais au-delà de leur rôle économique et écologique, les forêts africaines en général et congolaises en particulier sont des foyers culturels pour plusieurs peuples et communautés. Il en est ainsi des pygmées, estimés entre 250.000 et 350.000⁸, qui habitent ces forêts depuis un temps immémorial. A elle seule, la République Démocratique du Congo compte plus de 40% de la communauté pygmée d'Afrique centrale. Ceux localisés dans la forêt de l'Ituri, vaste de plus de 70.000 Km², sont connus comme 'Bambuti' ou 'Efe', alors que ceux des régions montagneuses autour du Lac Kivu sont appelés 'Batwa'.

La République Démocratique du Congo a ratifié divers accords et traités internationaux reliant les droits des peuples et communautés aux forêts. Tel est le cas de la Convention d'Alger du 15 juillet 1965 sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, qui dans son préambule réitère l'intention des Etats Africains de « mettre les ressources naturelles et humaines de notre continent au service du progrès général de nos peuples... ». L'article 11 de la même Convention précise que « les Etats contractants prendront les mesures législatives nécessaires pour mettre les droits coutumiers en harmonie avec les dispositions de la présente

⁵ Elle est contrôlée par une famille d'origine américaine. Elle opère sur l'axe Mbandaka-Kisangani

⁶ Une société familiale avec des connections portugaises. Elle est la plus active de toutes pour le moment.

⁷ Une société contrôlée par des citoyens suisses

⁸ Luling et Kenrick J., 1998, Forest foragers of tropical Africa. A dossier on the present condition of the 'pygmy' peoples, Survival International; Londres

convention. » Autrement dit, cet instrument international reconnaît implicitement les droits coutumiers des peuples et communautés des forêts et exige leur protection par la prise des lois conséquentes. La Convention sur la Diversité Biologique, ratifiée par la RDC précise également en son article 10c que les Etats doivent veiller au « respect des langues et cultures des communautés autochtones... »

La République Démocratique du Congo est également partie prenante à diverses initiatives régionales portant sur la forêt. Elle est membre du COMIFAC, (Conférence des Ministres en charge des Forêts d'Afrique Centrale), un organe issu de la Déclaration de Yaoundé de mars 1999⁹, qui, entre autres, a comme objectif la gestion des ressources forestières en concertation avec leurs populations. La COMIFAC a adopté un 'Plan de Convergence', entendu comme plan d'action commun aux pays du Bassin du Congo et leurs partenaires au développement en matière de conservation et de gestion durable des ressources forestières¹⁰. Cette volonté commune des Chefs d'Etats du Bassin du Congo, sert de base à diverses initiatives de développement portant sur ou ayant un volet forestier. Il en est ainsi du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique, dont le chapitre environnement prescrit par exemple que « le NEPAD entend accroître la part des revenus tirés de l'exploitation des ressources forestières et fauniques destinées aux populations locales, y compris les pygmées et développer et mettre en œuvre les mécanismes appropriés de rétrocession » et « élaborer un plan d'affectation des terres sécurisant les terres des populations autochtones »¹¹.

Il est important de noter le lien direct existant entre le programme du NEPAD et le programme PPTE (Programme Pays Pauvres Très Endettés). Ce dernier constitue en effet un des moyens de financement NEPAD. Ainsi, les normes adoptées dans le cadre du NEPAD doivent ressortir parmi les priorités des Documents de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRT)¹². Il émerge malheureusement du DSRP de la RDC ou mieux du document

⁹ La COMIFAC comprend la République Démocratique du Congo, le Cameroun, le Tchad, la République Centrafricaine, la République du Congo, le Gabon et la Guinée Equatoriale. Cet organe mis en place par les Chefs d'Etat d'Afrique Centrale est chargé de coordonner les décisions prises en matière de gestion des écosystèmes du Bassin du Congo.

¹⁰ Les axes stratégiques du Plan de Convergence sont : (1) Harmonisation des politiques forestières et fiscales, (2) connaissance de la ressource, (3) aménagement des écosystèmes, (4) conservation de la diversité biologique, (5) valorisation durable des ressources forestières/lutte contre la pauvreté/développement socio-économique/contrôle/ filières bois, (6) renforcement des capacités/participation des acteurs/information/formation/sensibilisation, (7) recherche-développement, (8) coopération et partenaires.

¹¹ L'entièreté du chapitre environnement du NEPAD peut être trouvé sur le site Internet http://www.nepadforum.com/PDF-documents/Plan_Action_Nepad_ENV.pdf

¹² Le *Programme Pays Pauvres Très Endettés (PPTE)* a pour objectif principal l'annulation de tout ou partie de la dette de 41 pays candidats, parmi lesquels 33 pays Africains.

Il est important de comprendre en quoi l'effacement de la dette d'un Etat constitue une source des revenus. Imaginons le cas de la République Démocratique du Congo endetté à concurrence de plus de 12 milliards de dollars US. Ce pays paie mensuellement plusieurs dizaines de millions de USD à titre de remboursement. Ne plus avoir à effectuer ces paiements signifierait des moyens financiers pouvant être affectés à d'autres besoins.

Une analyse experte indique, à titre d'illustration, qu'en 1991 la République Démocratique du Congo a affecté au service de la dette près de 46 % du budget national alors que la santé, l'éducation et la fonction publique toutes réunies ne totalisaient même pas 1 % du même budget.⁷

La société civile a, dès le début du programme PPTE, exigé que des précautions soient prises afin que les fonds jadis prévus pour le service de la dette ne renflouent pas les comptes bancaires privés des dirigeants politiques et ne servent pas l'achat d'armes, au financement des conflits armés et projets similaires.

Les bailleurs de fonds (créanciers) ont répondu à cette observation en conditionnant l'admission au programme PPTE par l'élaboration d'un document détaillant l'utilisation des fonds jadis réservés au service de la dette. C'est cela que l'on entend par *Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté (DSRP)*. A ce jour, plus de vingt Etats Africains sont candidats au programme PPTE et ont déjà déposé leurs DSRT en version définitive ou

portant politique congolaise pour la réduction de la pauvreté, que le peuple autochtone à l'instar des pygmées ne bénéficient d'une attention particulière en dépit du fait qu'ils constituent les segments les plus pauvres de certaines régions comme le Sud-Kivu. Les mots 'autochtone' ou 'pygmées' ne sont mentionnés nulle part dans ce document, qui par contre indique que la RDC compte promouvoir l'investissement privé dans le secteur forestier.

Cette absence d'attention particulière en faveur des peuples autochtones par divers DSRT a également été constatée par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, qui vient de rendre publique une série de principes-guide conçus pour aider les Etats à intégrer des considérations des droits de l'homme dans la lutte contre la pauvreté. Certains de ces principes énoncent par exemple que « Efforts must be made to secure indigenous peoples' right to the lands (including forests, grazing lands and other common property resources) ». Autrement dit, les Etats doivent consentir des efforts en vue de garantir les droits des peuples autochtones à la terre, y compris les forêts, les pâturages et autres propriétés collectives.

Les forêts du Bassin du Congo en général et celles de la République Démocratique du Congo en particulier constituent également l'objet du projet du 'Partenariat Forestier pour le Bassin du Congo' (PFBC), annoncé par le Secrétaire d'Etat américain Colin Powell au sommet mondial sur la terre tenu à Johannesburg l'an dernier. En janvier 2003, plusieurs autres pays notamment la France, le Royaume Uni, le Japon, l'Afrique du Sud et l'Allemagne se sont joints à ce projet, qui compte promouvoir un partenariat entre gouvernements, la société civile et le secteur privé en vue d'une conservation durable des forêts tropicales africaines¹³. Onze espaces (landscapes) sont essentiellement visés. Parmi eux trois sont en RDC. Il s'agit des étendues Salonga-Lukenie-Sankuru (10.223.000 hectares), Ituri-Epulu-Aru (3.135.000 hectares) et Maiko-Lutunguru Tayna-Kahuzi Biega (6.840.000 hectares).

Il est important de noter, cependant, que la protection des droits traditionnels des peuples et communautés de ces forêts ne fait pas partie des activités explicitement mentionnées dans ce programme. Un représentant du peuple autochtone pygmée du Sud Kivu en RDC a récemment relevé cette lacune en termes de question, qui est quasiment restée sans réponse satisfaisante, à un représentant du gouvernement américain qui présentait le PFBC à la conférence ministérielle sur l'application des lois forestières et la bonne gouvernance.

En effet, cette Conférence Ministérielle sur l'Application des Législations Forestières et Gouvernance en Afrique (AFLEG)¹⁴ a été une autre occasion au cours de laquelle la question des droits des peuples et communautés autochtones vivant et dépendant des forêts du Bassin du Congo a été timidement abordée ou mieux n'a pas fait objet d'un intérêt particulier. Ladite conférence a connu la participation d'une vingtaine de ministres africains, européens et américains, des ONG nationales et internationales, des institutions inter-gouvernementales, et le secteur privé. Bien que le terme 'autochtone' n'ait pas été mentionné dans la Déclaration ayant couronné cette conférence qui contient cependant des dispositions intéressantes sur lesquelles pourrait être fondé un plaidoyer pro-autochtone. Elle dispose par exemple que les Etats signataires réitèrent leur intention de « *prendre en considération les intérêts des toutes les de la société civile dans l'élaboration des législations forestières, y compris la prise en*

provisoire¹². La société civile devrait prendre connaissance de ces documents qui sont disponibles sur le site Internet de la Banque Mondiale.

¹³ Ce programme s'étend sur le Gabon, le Cameroun, la Guinée Equatoriale, le DRC, le Congo-Brazzaville et la République Centre-Africaine.

¹⁴ Cette rencontre a eu lieu du 13 au 16 octobre 2003 à Yaoundé au Cameroun,

compte des lois et pratiques traditionnelles et coutumes telles que la chasse traditionnelle ». Par ailleurs cette Déclaration réaffirme la volonté des Etats concernés à « *analyser les politiques et les lois foncières et faire en sorte que les droits de propriété y compris les savoirs traditionnels liés aux forêts, soient respectés* »

Plusieurs gouvernements européens ont introduit le principe de respect des droits des peuples autochtones dans leurs politiques de coopération bilatérale. Tel est le cas de l'Allemagne pour qui toute activité de coopération bilatérale qui, directement ou indirectement, affecte un peuple des forêts doit respecter les droits à la terre, et le mode de vie des peuples concernés.

La coopération britannique est également en cours d'introduction de la notion de respect des droits des peuples autochtones dans ses activités de coopération bilatérale. En 1998, le Conseil des Ministres de l'Union Européenne a pris une Résolution aux termes de laquelle il reconnaît l'importance que les peuples autochtones attachent à leur terres et à leur droit à définir leur bien être économique, culturel ou social¹⁵. L'Union Européenne vient également d'adopter un plan d'action portant sur l'application des lois forestières et la bonne gouvernance, qui a des aspects relatifs aux droits des communautés des forêts.

En République Démocratique du Congo, les forêts relèvent du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature, Eaux et Forêts. Avec une si vaste compétence matérielle, ce ministère est non seulement structuré en plusieurs Directions, mais aussi l'autorité de tutelle des institutions telle l'Institut National pour la Conservation de la Nature, une entreprise publique qui s'occupe essentiellement de la faune. La Direction des forêts et l'INCN sont sensées s'occuper entre autres de la question des peuples autochtones. Malheureusement, ces derniers se cachent souvent derrière les lois en vigueur pour justifier sa passivité face aux conditions de vie des communautés des forêts. Le cas des pygmées des forêts de Kahuzi et Biega est une illustration de cette politique de l'autruche des services congolais en charge des forêts¹⁶.

IV. CODE FORESTIER CONGOLAIS ET DROITS DES PEUPLES ET COMMUNAUTÉS DES FORESTS

La protection des droits des peuples et communautés des forêts fait partie des obligations internationales de la République Démocratique du Congo. Cette dernière a, en effet, ratifié divers instruments internationaux y relatifs. Il en est ainsi du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques, ratifié par la RDC le 14 septembre 1981. En son article 27 cet instrument international dispose que :

« Dans les Etats où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ».

Le Commentaire Général No.23 du Comité des Droits de l'Homme, organe de supervision de l'application du Pacte, explicite les prescrits de l'article 27 en spécifiant que :

¹⁵ http://europa.eu.int/comm/development/lex/en/1998/work_98_population_00.htm

¹⁶ Barume, K., En voie de disparition ? Les droits des autochtones en Afrique : Le cas des Twa de Kahuzi-Biega en RDC, IWGIA, Copenhague, 2000

« L'un ou l'autre des droits consacrés dans cet article – par exemple, le droit d'avoir sa propre vie culturelle – peut consister en un mode de vie étroitement associé au territoire et à l'utilisation de ses ressources. Cela peut être vrai en particulier des membres des communautés autochtones ... que la culture peut revêtir de nombreuses formes et s'exprimer notamment par un certain mode de vie associé à l'utilisation des ressources naturelles, en particulier dans le cas des populations autochtones... »

Le Comité ne s'est pas limité à interconnecter le droit d'exercer une culture au droit à la terre, mais a également énoncé le contenu de ce dernier, qui comprend notamment : (1) le droit de pêche, (2) le droit à la chasse, (3) le droit au ramassage, (4) le droit à vivre dans les aires protégées, et (5) le droit à participer dans la gestion des ressources naturelles.

Cet organe de supervision du Pacte a explicité sa position dans l'affaire *Lubicon Lake Band*, une plainte déposée devant le Comité des Droits de l'Homme contre l'Etat canadien par certains membres d'un peuple autochtone de la Province canadienne d'Alberta. Les initiateurs de la plainte accusaient l'Etat canadien d'avoir violé leurs droits protégés par l'article 27 du Pacte International sur les Droits Civils et Politiques du fait par ce dernier d'octroyer des concessions pétrolières et forestières sur leurs terres ancestrales. Les plaignants avaient, entre autres, argumenté que les exploitations en question menaçaient leur existence en tant qu'entité culturelle distincte. Le Comité des Droits de l'Homme avait tranché en faveur des autochtones en concluant *« qu'au nombre des droits protégés par l'article 27 figure le droit pour des personnes d'avoir, en commun avec d'autres, des activités économiques et sociales qui s'inscrivent dans la culture de leur communauté »*, et que *« les inégalités historiques mentionnées par l'Etat partie et certains faits plus récents menacent le mode de vie et la culture de la bande du lac Lubicon et constituent une violation de l'article 27 »*.

Le Comité pour l'Elimination de la Discrimination Raciale, organe de supervision de la Convention Internationale pour l'Elimination de Toutes Formes de Discrimination Raciale, ratifiée par la République Démocratique du Congo le 21 mai 1976, abonde dans le même sens en spécifiant que les Etats parties ont l'obligation de *« protéger le droit des populations autochtones de posséder, de mettre en valeur, de contrôler et d'utiliser leurs terres, leurs ressources et leurs territoires communaux et, lorsqu'ils ont été privés des terres et territoires qui, traditionnellement leur appartenaient ou, sinon, qu'ils habitent ou utilisaient sans leur consentement libre et informé ; de prendre des mesures pour que ces terres et ces territoires leur soient rendus... »*.

La République Démocratique du Congo a également ratifié la Convention sur la Biodiversité qui entre autres prescrit en son article 10(c) que les Etats parties doivent encourager *« l'usage coutumier des ressources biologiques conformément aux pratiques traditionnelles ... »*. La Charte Africaine pourrait bientôt également devenir une bannière pour la défense et la protection des droits des peuples autochtones. Par une de ses Résolutions adoptées lors de sa session de juin 2000 à Cotonou, la Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples a inséré la question des droits des autochtones dans l'agenda des structures africaines des droits de l'homme. Le groupe de travail mis en place et mandaté de réfléchir sur les implications de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples sur la question autochtone vient de remettre son rapport dans lequel il est recommandé aux Etats une reconnaissance des droits spéciaux aux communautés autochtones des forêts tropicales.

Il ressort des obligations internationales susmentionnées auxquelles la RDC est partie que le droit à la terre des peuples et communautés des forêts, et plus particulièrement les pygmées, a une triple dimension, à savoir :

- (1) Le droit de possession sur les terres qu'ils occupent
- (2) Le droit d'usage sur des territoires utiles à leurs activités économiques, culturelles, religieuses et autres
- (3) Le droit de participer dans la gestion des ressources naturelles existantes sur leurs terres

Quels sont les standards de protection et de promotion que le nouveau code forestier congolais prévoit pour chacun de ces droits des peuples et communautés de forêts ? Telle est la question autour de laquelle s'articule l'analyse suivante portant sur l'actuel code forestier.

1. Droit de possession et d'occupation

Il n'y a pas une seule disposition du nouveau code forestier congolais qui dispose explicitement en faveur d'un droit de possession des terres au profit des communautés et peuples des forêts.

Toutefois, l'article 36 de ce Code précise que «*les droits d'usage forestier des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier sont ceux résultants de coutumes et traditions locales pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public* »

Cette disposition contient deux éléments positifs relatifs au droit de possession des terres forestières par des communautés. D'une part, elle reconnaît implicitement qu'il existe des communautés qui vivent 'à l'intérieur' du domaine forestier. L'on pourrait rattacher leur droit à celui de résidence, reconnu aux résidents ordinaires les aires protégées, ainsi que le prescrit une loi tanzanienne¹⁷.

D'autre part, cet article souligne la 'coutume et traditions locales' comme base des droits des communautés sur les forêts. De manière générale, et ceci est particulièrement vrai dans les parties couvertes par des forêts denses en RDC, la coutume reconnaît aux communautés le droit d'occupation et de possession sur les forêts. Dans certaines régions, le fait de défricher un terrain en pleine forêt confère un droit de possession sur l'étendue en question et ce droit survit aussi longtemps que l'usage continu. Même les chasseurs reconnaissent que pour chasser dans certaines zones, il est nécessaire d'en informer les membres de la communauté considérant la zone en question comme son terroir de chasse. La situation n'est pas la même pour les terres consacrées aux cérémonies religieuses, et initiatiques ou à l'enterrement des morts. Ces dernières demeurent une possession permanente de chaque communauté, même si cette dernière s'en éloigne.

L'emprise du droit coutumier sur les matières foncières a toujours été reconnue en RDC. Pendant la période coloniale, un décret du 14 octobre 1886 disposait que « les terres occupées par les populations indigènes ... continueront à être régies par les coutumes et usages locaux ». Un décret du 6 février 1920 était allé plus en détails en précisant que « les terres que les indigènes habitent, cultivent ou exploitent de quelque manière que ce soit selon les coutumes et usages locaux » n'étaient pas sous l'emprise du droit écrit. Même la loi foncière du 20

¹⁷ Wildlife (Conservation and Management) Act dit que les résidents ordinaires des aires protégées ont droit d'y rester. Games Parks Laws (Miscellaneous Amendments) de 12/08/ 1975 précise même que les droits des peuples Massai qui vivent dans les aires protégées doivent être sauvegardés.

juillet 1973 reconnaît que certaines terres des communautés rurales continuent d'être régies par les lois coutumières.

La Loi No.011/2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier de la République Démocratique du Congo a été adoptée en abrogation du Décret du 11 avril 1949 portant régime forestier. Bien qu'adopté pendant la période coloniale, le code de 1949 avait le mérite de reconnaître des droits de propriété aux communautés. En effet, il distinguait trois types de forêts à savoir, forêts domaniales, des forêts indigènes et des forêts gérées par le Comité Spécial du Katanga et du Kivu. Les droits des communautés avaient pour fondement l'usage et l'occupation coutumières des terres¹⁸. Cette loi coloniale faisait également une distinction entre les natifs soumis à l'impôt et ceux exemptés de tout impôt. Ces derniers comprenaient entre autres les pygmées et jouissaient des droits forestiers plus étendus¹⁹. Ces deux mécanismes, à savoir la reconnaissance aux communautés d'un droit de propriété sur certaines forêts et la mise en place d'un régime forestier particulier celui au bénéfice des communautés de forêts les plus pauvres, ont été implicitement abrogés par la loi foncière de 1973 et n'ont pas été re-institués par le nouveau code forestier.

En outre, le nouveau code forestier congolais dissocie le droit sur la ressource du droit sur le fonds de la ressource (la terre). Tel est l'entendement de l'article 21 du Code forestier qui dispose que « *l'octroi d'une concession forestière confère un droit réel sur les essences forestières concédées, à l'exclusion d'un quelconque droit sur le fonds de terre* ».

Il est recommandable à ce qu'un des textes portant exécution du nouveau code forestier congolais reconnaissent les droits fonciers coutumiers des peuples et communautés sur les terres couvertes des forêts ;

2. Droit d'usage

Le droit d'usage des peuples et communautés des forêts consiste à jouir et à utiliser la forêt pour leurs activités économiques, culturelles, religieuses et autres. Aux termes du nouveau code forestier congolais, qui sont les titulaires de ce droit et quel en est le contenu?

2.a. Titulaire du droit d'usage

L'article 1 alinéa 17 du nouveau code forestier congolais précise que 'les communautés' locales sont les titulaires du droit d'usage. Par ailleurs, cette disposition entend par 'communauté locale' « *une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé* »

Bien qu'elle s'abstienne d'utiliser le terme 'autochtone' ou de faire allusion aux pygmées, cette définition du terme 'communauté locale' semble progressiste. Cette définition fait non seulement allusion au lien culturel entre les membres d'une communauté, mais aussi souligne

¹⁸ Articles 9 et 10 du Décret du 11 avril 1949 portant régime des forêts : « Sous réserve des règlements ou mesures concernant l'exercice de ces droits, les indigènes exercent leurs droits coutumiers dans les forêts protégées indigènes ou domaniales. L'exploitation commerciale, par les indigènes, des produits forestiers qu'ils récoltent selon leurs usages coutumiers, est libre ... »

¹⁹ Rosler, Michel, 1997, Shifting cultivation in the Ituri Forest (Haut Zaire) : Colonial intervention, présent situation, economic and ecological prospects, in Joiris, V.D., and Laveleye, D., Les peuples des forêts tropicales: systèmes traditionnels et développement rural en Afrique, grande Amazonie et Asie du sud-est, Imprimerie E. Guyot, Bruxelles, p.46

le lien devant exister entre les personnes concernées et une terre bien déterminable. L'entendement du terme 'communauté locale' est également suffisamment large pour inclure les communautés autochtones de ces forêts et celles dépendantes de ces espaces.

Cependant, le Code fait usage des termes alternatifs sans en donner la définition. Il s'agit par exemple du terme 'populations riveraines' notamment dans les articles 16 et 38. L'article 36 utilise également le terme 'populations vivants à proximité du domaine forestier'. Ce genre d'imprécisions pourrait être à la base des conflits entre communautés et exploitants forestiers, comme il en est le cas au Cameroun. En effet, il arrive qu'une communauté conteste le caractère riverain d'une autre. Il existe également des cas où il est difficile pour un exploitant forestier d'identifier la communauté avec qui engager des négociations portant soit sur le plan d'aménagement ou des cahiers des charges.

Un des textes portant exécution du présent code forestier ferait œuvre utile en définissant géographiquement le terme 'population riveraine'. Cette loi devrait tenir compte du fait que les communautés nomades utilisent des espaces beaucoup plus vastes.,

2.b. Contenu du droit d'usage

L'analyse du nouveau code forestier congolais révèle un quadruple contenu du droit d'usage et de jouissance des communautés locales. Il s'agit du droit aux produits forestiers, du droit à une forêt communautaire, des mesures portant cahier des charges pour les exploitants forestiers, et du droit à une quote-part de la redevance forestière.

1) Le droit de jouir des ressources forestières.

Ce droit aux ressources forestières est prescrit par l'article 36 dans les termes ci-après : « *les droits d'usage forestiers des populations vivants à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier sont ceux résultant de coutumes et traditions locales pour autant que ceux-ci ne soit pas contraire aux lois et à l'ordre public. Ils permettent le prélèvement des ressources forestières par ces populations, en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires.* »

Il est important de noter l'utilisation par cette disposition des termes 'populations vivants à l'intérieur' et celles vivants '...à proximité' du domaine forestier. Cette distinction entre les communautés qui vivent dans la forêt et celles qui en sont riveraines est capitale lorsqu'on tient compte également des prescrits des articles 38 et 39 portant sur les forêts classées. En effet, ces dispositions limitent uniquement l'étendu du droit d'usage des riverains en précisant que « dans les forêts classées, à l'exception des réserves naturelles intégrales, des parcs nationaux et des jardins botaniques, les droits d'usage sont exercés exclusivement par les populations riveraines...[et se limitent] au ramassage du bois mort et de la paille, à la cueillette des fruits, des plantes alimentaires ou médicinales, à la récolte des gommages ... »

Cette disposition pourrait signifier que les communautés «vivants à l'intérieur» des forêts classées ne sont pas concernées par cette limitation, car ces forêts constituent leur habitation. Autrement, l'article 38 signifierait que les communautés vivants à l'intérieur du domaine forestier doivent préalablement être expulsées, ce qui constituerait une violation du droit à l'inviolabilité du domicile prohibée par la Constitution de la RDC. L'on ne comprendrait pas non plus la raison de la distinction entre 'populations vivants à l'intérieur' et celles vivants '...à proximité' du domaine forestier.

L'utilisation par l'article 36 des mots « usage forestiers ... résultant de coutumes et traditions locales... en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires » indique en outre que l'usage d'un espace forestier pour des fins religieuses, et culturelles fait intégralement partie du contenu du droit d'usage protégé par le code forestier. Cette démarche est positive et rencontre le Commentaire No.23 portant sur l'article 27 du Pacte susvisé.

La reconnaissance de la notion de 'propriété collective', explicitement mentionnée dans les prescrits de l'article 9, constitue un autre aspect progressiste de ce code forestier. Il dispose en effet que « *les arbres situés dans un village ou son environnement immédiat ou dans le champs collectif ou individuel sont propriété collective du village...* » Cette disposition devrait, cependant, être complétée pour inclure d'autres modes de subsistance notamment la chasse, la cueillette et l'élevage.

Le mécanisme d'enquête publique prévu à l'article 84 pourrait constituer une protection supplémentaire du droit des communautés locales aux ressources forestières. Cette disposition prévoit, en effet, que « *le contrat de concession forestière est précédé d'une enquête publique, exécutée dans les formes et suivant la procédure prévue par arrêté du ministre. L'enquête a pour but de constater la nature et l'étendue des droits que pourraient détenir des tiers sur la forêt à concéder, en vue de leur indemnisation éventuelle. Le montant de l'indemnité est fixé à l'amiable ou, à défaut, par voie judiciaire. Le paiement de l'indemnité rend la forêt quitte et libre de tout droit.* ». Entre autres points positifs, cet article mentionne l'indemnisation comme un simple 'éventualité' et non une voie obligée.

Ce mécanisme ressemble cependant à 'l'enquête de vacance' prévue par le code foncier congolais et sévèrement critiqué parce qu'elle ne prend pas en compte l'utilisation ou l'occupation parfois immatérielle des terres par des communautés nomades.

Il est donc recommandable que l'arrêté du Ministre prévu pour régler la forme et les conditions de cette enquête publique comprenne une mention particulière relative à l'occupation et l'utilisation des terres par des communautés nomades des forêts. Cet arrêté ferait également œuvre utile de mettre en place des garde-fous garantissant une indemnisation juste et équitable, lorsque telle est l'option prise par un peuple ou communauté des forêts. Toutefois, compte tenu de la complexité des questions sur lesquelles les communautés sont appelées à contribuer, la notion de consentement libre et éclairé peut inclure une capacitation ou mieux une assistance technique au profit des communautés peu expérimentées en négociations. Autrement, les enquêtes publiques pourraient constituer des occasions de corruption ou de violation des droits des communautés locales. Au Cameroun, par exemple, certaines communautés ont été victimes de sous-estimation des montants d'indemnisation lors des enquêtes similaires.

Le droit d'usage portant sur les ressources forestières est cependant limité par l'article 39 qui n'y inclut pas d'autres droits, notamment le droit à la pêche et à la chasse. L'article 37 fait de même en prohibant « *la commercialisation des produits forestiers prélevés au titre des droits d'usage...excepté certains fruits et produits dont la liste est fixée par le gouverneur de province* ». Cette disposition pourrait être considérée comme discriminatoire à l'égard des peuples et communautés de forêts. En effet, pourquoi les agriculteurs seraient permis de commercialiser le fruit de leur travail et pas les chasseurs ? Au Cameroun, ce type de mesure pérennise la pauvreté des communautés pygmées Baka et Bagyeli, pour qui une certaine

commercialisation des produits forestiers constituerait une source des revenus nécessaires pour par exemple financer les études de leurs enfants au-delà du cycle primaire.

Ces dispositions devraient être soit abrogées ou alors amendées de manière à balancer le besoin d'une exploitation durable des ressources forestières et le droit d'usage de certaines communautés des forêts particulièrement dépendantes des ressources forestières, à l'instar des pygmées.

2) Création des forêts communautaires

Le droit à une forêt communautaire est prévu par l'article 22 du Code en ces termes : « *Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession forestière une partie ou la totalité des forêts protégées parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume...* ». Les articles 111 à 113 abondent dans le même sens mais ne couvrent pas bon nombre d'aspects importants du mécanisme 'forêt communautaire'.

L'institution 'forêt communautaire' est un des points positifs du nouveau code forestier congolais. Le Cameroun joue le pionnier dans ce domaine et son expérience devrait servir de leçons à d'autres pays. Dans ce pays (Cameroun) en effet, un dossier de demande d'une forêt communautaire doit comprendre entre autres, une demande timbrée, un plan de la forêt ciblée, des pièces justificatives portant dénomination de la communauté concernée, un curriculum vitae du responsable des opérations forestières, et un procès-verbal d'une réunion au cours de laquelle l'intention d'ériger tout ou partie d'une forêt limitrophe en forêt communautaire.

Outre un dossier de demande complexe, une communauté désireuse d'avoir une forêt communautaire doit élaborer un 'Plan Simple de Gestion'. Il s'agit d'un document portant planification des activités d'exploitation de la forêt requise. Une récente étude par le projet 'Projet Forêt Communautaire', estime les coûts moyens nécessaires à l'attribution d'une forêt communautaire de 2500 hectares à plus de 3,5 millions de FCFA.

Une fois octroyées, les forêts communautaires camerounaises sont en majorité gérées par voie de sous-traitance au bénéfice des exploitants privés, pour qui la notion d'exploitation durable n'est pas souvent prioritaire.

Tel que conçu au Cameroun, le mécanisme 'forêt communautaire' n'est pas adapté aux conditions de vie de certaines communautés. Il en est ainsi plus particulièrement des pygmées et d'autres peuples autochtones qui non seulement ne disposent pas des moyens humains et financiers nécessaires à l'attribution d'une forêt communautaire, mais aussi n'utilisent pas la terres et ses ressources de manière exclusive.

Afin de palier à ces insuffisances de l'expérience camerounaise, un nouveau texte légal ou réglementaire portant exécution du présent code forestier congolais devrait, entre autres :

- Définir le type d'exploitation des FC. L'expérience camerounaise montre que si l'intervention du secteur privé dans les FC via le mécanisme de sous-traitance n'est pas bien réglementé les forêts communautaires font objet d'exploitation non durable,
- Définir une structure de gestion adaptée à la culture locale, afin d'éviter la confiscation du mécanisme par l'élite en provenance des villes comme c'est le cas au Cameroun ;
- Instituer le principe du 'droit de préemption' comme c'est le cas au Cameroun. Autrement dit, donner préséance aux intentions des communautés sur toute attribution de concession sur certaines forêts voisines ou d'une importance particulière aux communautés locales ;

-Alléger et adapter la procédure de demande de forêt communautaire en tenant compte des conditions de vie de certaines communautés comme les pygmées dont l'analphabétisme et le manque des moyens financiers sont à la base de leur quasi-exclusion du mécanisme Cameroun.

3) Droit à des œuvres sociales contenues dans un cahier des charges

Le mécanisme 'cahier des charges' constitue un autre volet du contenu du 'droit d'usage' des communautés et peuples des forêts. Il est prévu par les articles 87 à 89 du nouveau code forestier de la RDC et consiste en une jouissance par ses bénéficiaires des services et infrastructures pourvus par tout bénéficiaire d'un contrat de concession forestière. L'article 89 prévoit par exemple que les clauses particulières relative à la réalisation d'infrastructures socio-économiques au profit des communautés locales comprend spécialement « *la construction, l'aménagement des routes, la réfection, équipement des installations hospitalières et sociales ; les facilités en matière de transport des personnes et des biens* »

Ces dispositions du code devraient inclure des mesures spécifiques concernant la contribution des exploitants forestiers à l'éducation et aux soins de santé des pygmées, qui contrairement aux autres communautés des forêts, continuent de mener une vie de nomade. L'exemple camerounais montre en effet que les pygmées ne bénéficient pas du mécanisme 'cahier des charges' dont le montage semble n'avoir tenu compte que des besoins des communautés sédentaires. Un projet pilote initié par une ONG auprès de la communauté nomade Karamajong de l'Ouganda pourrait enrichir une quelconque tentative dans la direction d'adapter le système éducatif au mode de vie des certaines communautés.

L'expérience camerounaise renseigne en outre, qu'à moins d'un mécanisme de suivi des dispositions des cahiers des charges, les exploitants forestiers s'empressent à les accepter mais ne les respectent pas toujours. Il serait approprié d'inclure le suivi des cahiers des charges dans le mandat des conseils consultatif provinciaux.

Une autre protection des prescriptions des cahiers des charges, serait l'inclusion des charges non exécutées parmi les éléments d'évaluation du montant des dommages et intérêts devant être payé dans le cadre d'une transaction telle que prévue par l'article 137 ou d'une sanction pénale pour commission d'une infraction forestière. Une nouvelle disposition de ce type, constituerait un palliatif à l'absence de protection des intérêts des communautés locales à travers le mécanisme de transaction. En effet, à cause du fait qu'une transaction exécutée éteint l'action publique et que les préjudices soufferts par les communautés ne sont pas pris en compte dans la fixation du montant de la transaction, plusieurs villageois camerounais se retrouvent sans indemnisation et incapable d'aller en justice pour les mêmes faits.

4) Droit à une quote-part de la redevance forestière

Le droit à une quote-part de redevance de superficie est prévue par l'article 122 : « *le produit des taxes et redevances forestières sont versés au compte du Trésor Public et répartis comme suit :... redevance de superficie concédée :40% aux entités administratives décentralisées de provenance de bois ou des produits forestiers et 60 % au trésor public.* » Cette disposition dispose plus loin que 25% et 15% de cette quote-part doivent être respectivement versé au compte de la province et à celui du territoire dans le ressort duquel s'opère l'exploitation.

La législation camerounaise est mieux élaborée à divers égards sur ce sujet. En effet, la redistribution de la redevance forestière ne se limite pas au niveau de la commune ou du territoire, mais elle va jusqu'au niveau des communautés riveraines qui en perçoivent 10%.

A l'instar des lois camerounaises, le code forestier congolais ne prévoit pas des mécanismes particuliers en faveur des communautés pygmées, qui souvent ne sont pas représentées au niveau des Communes. Ce mécanisme de redistribution des revenus forestiers ne peut atteindre son objectif, qui consiste en la réduction de la pauvreté au sein des zones riches en forêts, que si l'intérêt des communautés des forêts les plus pauvres bénéficie d'une attention particulière et prioritaire.

Contrairement au code congolais, les lois camerounaises prévoient en outre un paiement aux communautés riveraines d'un montant de 1000 FCFA (plus ou moins 1,5 US\$)/m³ de bois. Cette mesure s'applique uniquement aux ventes de coupe, un des titres d'exploitation forestière qui ne nécessitent pas un plan d'aménagement. En addition aux prestations du cahier des charges examinées plus haut, cette redevance rapporte suffisamment des moyens aux communautés locales. Par exemple, une vente de coupe produisant 20.000 m³ de bois rapporterait environ 30.000 UD dollars aux communautés riveraines. Si la RDC se doit de copier ce mécanisme et l'insérer dans son arsenal juridique forestier, elle devrait cependant s'assurer que des mesures sont mises en place pour que des communautés pygmées en bénéficient, ce qui n'est pas toujours le cas ainsi que l'exemple du Cameroun nous le démontre.

En conclusion, les dispositions de l'article 122 devraient être modifiées pour inclure une quote-part de la redevance forestière devant être payée aux communautés riveraines. Les textes portant exécution du nouveau code forestier congolais devraient également inclure le paiement aux communautés d'un certain montant sur chaque m³ de bois exploités de leurs forêts ou de celles qui leur sont riveraines.

3. Droit de participer dans la gestion des ressources forestières

En outre du droit de possession et du droit d'usage, le droit de participer à la gestion des ressources forestières constitue le troisième constituant des prérogatives des communautés et peuples des forêts, ainsi que le prescrit les lois applicables en RDC.

Le nouveau code forestier congolais prévoit essentiellement trois grands mécanismes par lesquels des communautés peuvent participer à la gestion des forêts congolaises. Il s'agit de la mise en place des Conseils Consultatifs, du processus de classement et d'aménagement, et de la définition des plans forestiers national et provinciaux.

3.a. Les Conseils consultatifs

Le mécanisme 'conseils consultatifs' est prévu à l'article 29 en ces termes : « *Il est créé un conseil consultatif national des forêts et des conseils consultatifs provinciaux des forêts dont l'organisation, le fonctionnement et la composition sont fixés respectivement par décret du Président de la République et par arrêté du ministre.* »

Cette disposition ne détermine que le rôle desdits conseils consultatifs, leur fonctionnement, la composition et l'organisation devant plus tard faire l'objet d'un décret du président et d'un arrêté du ministre selon le cas. Chaque Conseil Consultatif a un triple rôle, à savoir une

fonction de contrôle (articles 31 et 105), une fonction d'avis conforme à tout classement ou déclassement d'une forêt (articles 16 et 19), et une fonction d'avis simple dans l'élaboration des plans forestiers national et provinciaux (articles 5 et 6).

Ces 'conseils consultatifs' ont le potentiel de devenir un mécanisme important pour la protection des droits des peuples et communautés des forêts. Mais ils ne pourront jouer ce rôle que si certaines précautions sont prises. Il en serait ainsi notamment des mesures visant à protéger les membres de ces organes contre la corruption. L'expérience d'autres pays de la région démontre que les intérêts des communautés peuvent être facilement bradés par des agents de contrôle. Un des moyens capables de contrer pareilles pratiques serait une bonne représentation des communautés autochtones et locales, ainsi que de la société civile au sein des différents 'conseils consultatifs'. Le décret du président et l'arrêté du Ministre portant nomination des membres de ces différents conseils devraient veiller à la représentativité de ces groupes sociaux.

La nature des fonctions des membres des 'conseils consultatifs' requière également à ce que ceux-ci ne soient pas associés à une quelconque exploitation forestière au risque d'être juge et partie. Ces organes devraient également être constitués des personnes dotées des connaissances techniques en matière de gestion, d'aménagement des forêts, des droits humains et autres domaines nécessaires.

3.b. Participation au processus de classement, de déclassement et l'aménagement

« Le classement s'effectue par arrêté du ministre après avis conforme du conseil consultatif provincial des forêts concernées, fondé sur la consultation préalable de la population riveraine ... l'arrêté de classement détermine la localisation et les limites de la forêt concernée, sa catégorie, sa dénomination, ... les droits d'usages susceptibles de s'y exercer ... », ainsi que le disposent les articles 15 et 16. Il en est de même du déclassement d'une forêt qui nécessite un avis conforme des conseils consultatifs et une étude d'impact environnementale (article 19).

Dans la même perspective, l'article 74 prévoit que « l'administration s'assure de la consultation des populations riveraines... » lors de la rédaction du plan d'aménagement en vue d'une prise en compte des droits et intérêts des communautés locales.

En plus des remarques et considérations faites en rapport avec le mécanisme 'conseils consultatifs', le processus de classement des forêts ne peut constituer une voie de défense et de protection des droits des peuples et communautés des forêts que si ces derniers ont la capacité de contribuer de manière significative audit processus. Une maîtrise par les communautés de leurs droits, des notions techniques élémentaires portant sur la valeur des essences que regorgent leurs forêts, des voies d'information adaptées, une représentation des communautés les plus vulnérables aux réunions de décision, et la prise en compte du point de vue des communautés sont autant des garde-fous devant être mis en place.

Au Cameroun par exemple, il est prévu qu'entre autres avis requis, figure celui des populations et communautés locales, y compris les peuples autochtones. Ces dernières (communautés locales) sont informées par "voie de presse et d'affichage dans les préfectures, mairies et services de l'Administration chargée des forêts de la région concernée, ou par toute

autre voie utile".²⁰ Trente à quatre vingt dix jours constitue le délai dans lequel les communautés ont droit de faire connaître leurs droits et réclamations sur la forêt en question. Passé ces délais, toute opposition éventuelle est irrecevable de la part des communautés locales. En outre, les dossiers de classement sont examinés par une Commission composée des divers représentants des services de l'Etat et "des autorités traditionnelles locale"²¹.

Une des critiques faite à l'encontre du dispositif camerounais est que ni le délai de 30 à 90 jours, ni la pratique d'affichage, encore moins la composition de la Commission chargée de consultation ne tient pas compte du fait que certaines communautés des forêts comme les pygmées sont éloignés, n'ont pas accès aux affichages du fait de leur analphabétisme, et n'ont pas l'institution de chef traditionnel. En conséquence, leurs intérêts et revendications ne sont jamais pris en compte lors des divers processus de classement.

Pour ce qui est des 'plans d'aménagement', l'expérience camerounaise attire l'attention sur le fait qu'une communauté locale non préparée ne peut de manière significative prendre part à un plan d'aménagement ou défendre ses droits.

Il est donc recommandable à ce qu'une préparation des communautés locales au processus de classement en soit un préalable, que les voies de leur information soient adaptées à leurs modes de vie, et que les pygmées dont la culture ne connaît pas l'institution de chef traditionnel soient autrement représentés.

En outre, les représentants des communautés locales devraient figurer dans l'équipe chargée du suivi et d'évaluation d'exécution des plans d'aménagement, prévu aux articles 75 et 76. Le code de la RDC apparaît également moins élaboré sur la question d'aménagement par rapport aux textes camerounais, qui, par exemple, parlent d'un '*comité paysans-forêt*' devant servir de canal de dialogue et de discussion pour la protection du droit d'usage des communautés locales. Les textes d'application du code forestier congolais pourrait s'enrichir de l'exemple camerounais tout en tenant compte du risque de voir une élite détourner le processus.

3.c. Définition des Plans Forestiers

La définition des plans forestiers national et provinciaux respectivement par le ministre et les gouverneurs des provinces est une autre voie par laquelle les communautés peuvent participer à la gestion des ressources forestières. L'article 6 dispose par exemple qu' « afin d'adapter la politique *forestière nationale aux particularités de chaque province, un plan forestier provincial est élaboré par chaque gouverneur de province concernée après avis du conseil consultatif provincial. Le gouverneur implique les acteurs tant publics que privés du secteur forestier.* »

Ainsi qu'il a été dit précédemment, la composition et les gardes-fous mis en place pour un bon fonctionnement des 'conseils consultatifs' constituent la clé pour une contribution de ce mécanisme à une bonne protection des droits des peuples et communautés des forêts.

Cependant, la désignation des gouverneurs des provinces comme autorités en charge d'élaboration des politiques provinciales dans un domaine aussi technique et spécialisé comme la forêt constitue une cause d'inquiétude. Il est par conséquent recommandable à ce

²⁰ (articles 17 et 18 du décret du 23 août 1995).

²¹ article 20 du décret de 1995.

que des commissions spécialisées soient constituées pour la rédaction de toutes les politiques forestières provinciales.

4. Régime répressif forestier

Le nouveau code forestier congolais contient à la fois des dispositions pénales progressistes et d'autres capables de causer préjudice aux droits des peuples et communautés des forêts. Il en est ainsi des dispositions de l'article 150, qui constitue en infraction tout exercice d'un droit d'usage en violation des dispositions du code. Le danger que pose une pareille disposition, qui n'existe pas dans divers autres codes forestiers, est de voir certaines communautés, particulièrement celles vivant en pleines forêts et déterminées à maintenir leur mode de vie, faire l'objet des poursuites judiciaires intempestives. Il serait approprié d'abroger purement et simplement cette disposition, qui du reste est vague et pourrait donner lieu à des abus.

Le principe de prescription à 1 an et 3 ans de l'action publique en matière d'infraction forestière n'est pas non plus progressiste et ne tient pas compte des réalités de terrain. Il est important de noter que souvent les actions de contrôle des activités forestières ne s'effectuent qu'en fin d'exercice. Autrement dit, une année peut facilement s'écouler avant que les services de contrôle ne couvrent tous les titres en exploitation, ainsi que l'expérience camerounaise le prouve. Les lois camerounaises ne prévoient pas la prescription des infractions forestières, ce qui ramène la question dans le domaine du droit pénal général où la prescription va bien au-delà des délais prévus par le code congolais. Cette étude recommande la révision à la hausse des délais de prescription prévus à l'article 126.

Toutefois, l'article 134 constitue une des innovations heureuses et presque unique au nouveau code forestier de la RDC. Il dispose en effet que :

« les associations représentatives des communautés locales et les organisations non gouvernementales nationales agréées et contribuant à la réalisation de la politique gouvernementale en matière de l'environnement peuvent exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concerne les faits constituant une infraction aux dispositions de la présente loi et de ses mesures d'exécution, ou une atteinte, selon les accords et conventions internationaux ratifiés par la République Démocratique du Congo et causant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre ».

Cette disposition porte les germes d'être particulièrement plus utiles aux communautés comme les pygmées qui n'ont pas un accès libre et facile au système judiciaire en vue de la défense et de la protection de leurs droits liés à la forêt.

V. RECOMMANDATIONS

Cette étude fait les recommandations suivantes:

1. Qu'un des textes portant exécution du nouveau code forestier congolais reconnaissent les droits fonciers coutumiers des peuples et communautés sur les terres couvertes de forêts ;
2. Définir géographiquement le terme 'population riveraine' ;
3. Que l'arrêté du Ministre prévu pour régler la forme et les conditions de l'enquête publique comprenne une mention particulière relative à l'occupation et l'utilisation des terres par des communautés nomades des forêts ;

4. Un nouveau texte légal ou réglementaire portant exécution du présent code forestier congolais devrait réglementer l'intervention des opérateurs privé dans les forêts communautaires, la participation des pygmées dans le processus et des gardes-fou en vue d'éviter la prise en otage du mécanisme par l'élite ;
5. Inclure dans les cahiers des charges des mesures spécifiques en faveur de l'éducation et soins de santé des pygmées, qui contrairement aux autres communautés des forêts, continuent de mener une vie de nomade ;
6. Inclure le suivi des cahiers des charges dans les fonctions des conseils consultatifs provinciaux ;
7. Tenir compte des peuples pygmées dans la redistribution de la redevance forestière ;
8. Représentation des communautés autochtones et locales, ainsi que de société civile au sein des différents 'conseils consultatifs' ;
9. Une préparation préalable des communautés locales au processus de classement et d'aménagement ;
10. Inclure des représentants des peuples et communautés des forêts dans l'équipe chargée de suivre l'exécution des plans d'aménagement ;
11. Les commissions spécialisées soient constituées pour la rédaction de toutes les politiques forestières provinciales ;
12. Abrogation des dispositions de l'article 150 portant criminalisation de tout exercice du droit d'usage non conforme à la loi forestière ;
13. Amender à la hausse les délais de prescription des infractions forestières ;
14. Inclure les préjudices soufferts par les communautés dans les montants des transactions ou dommages intérêts.

VI. TABELAU SYNTHÈSE DES MESURES EXECUTOIRES

Article	Matières	Nature de l'Acte	Autorité Compétente	Organe d'avis
4	Politique forestière nationale	Arrêté	Ministre des forêts	Conseils consultatifs provinciaux
5	Approbation forestière nationale	Décret	Président de la République	
6	Plan forestier provincial	Arrêté	Gouverneur de province	Conseil consultatif provincial
6	Approbation plan forestier provincial	Arrêté	Ministre	
15	Procédure de classement des forêt	Décret	Président de la république	
15	Classement des forêts	Arrêté	Ministre	Conseil consultatif provinciaux
15	Création parcs nationaux, réserves naturelles et secteurs sauvegardés	Décret	Président de la République	
19	Déclassement forêt	Arrêté	Ministre	Conseils consultatifs

				provinciaux
22	Modalités d'attribution des concessions aux communautés locales	Décret	Président de la République	
23	Forêts de production permanente	Arrêté conjoint	Ministres forêts et agriculture	
25	Délégation de tout ou partie de la gestion de forêts classées à une personne morale ou association d'utilité publique	Arrêté	Ministre	
28	Modalités d'organisation et de fonctionnement du cadastre forestier	Arrêté	Ministre	
29	Organisation, fonctionnement et composition du conseil consultatif national des forêts	Décret	Président de la République	
29	Organisation, fonctionnement et composition conseil consultatifs provinciaux des forêts	Arrêté	Ministre	
37	Produits issus du droit d'usage pouvant être commercialisés	Arrêté	Gouverneur	
42	Exceptionnelle interdiction des cultures dans les forêts protégées	Arrêté	Gouverneur de province	Services locaux chargés de l'agriculture et des forêts
46	Autorisation d'introduction sur le territoire national de tout matériel végétal vivant ou mort	Arrêté	Ministre	
49	Liste des essences forestières protégées	Arrêté	Ministre	
54	Permis de déboisement pour tout au plus 10 hectares	Arrêté	Gouverneur de Province	Avis préalable administration locale des forêts fondée sur une étude d'impact
54	Permis de déboisement pour plus de 10 ha	Arrêté	Ministre	Avis préalable administration locale des

				forêts foncée sur une étude d'impact
54	Assiette et taux des permis de déboisement	Arrêté conjoint	Ministres forêts et finances	
55	Dates et conditions d'allumage des feux hâtifs	Arrêté	Gouverneur de province ~	
66	Normes techniques d'inventaire des forêts	Arrêté	Ministre	
68	Autorisation de la reconnaissance forestière	Arrêté	Gouverneur Province	Administration forestière locale
68	Fixation du montant et modalités de paiement de la taxe due pour reconnaissance forestière	Arrêté conjoint	Ministres forêt et finance	Administration forestière locale
68	Autorisation d'inventaire forestière	Arrêté	Gouverneur de Province	
68	Fixation de la taxe sur l'autorisation de la réalisation de l'inventaire	Arrêté conjoint	Ministres forêts et finances	
73	Découpage du domaine forestier en unités forestières d'aménagement	Arrêté	Ministre	Toutes les administrations concernées
74	Approbation plan d'aménagement de l'unité forestière	Arrêté	Ministre	
76	Approbation plan d'aménagement de la concession	Arrêté	Gouverneur de province	Administration forestière locale compétente
79	Conditions pour les opérations de reboisement	Arrêté	Ministre	
80	Bénéficiaires de produits de reboisements forestiers	Arrêté	Ministre	
81	Modalités de fonctionnement du fonds forestier national pour le financement des opérations de reboisement	Décret	Président de la république	
85	Décision de soumettre une forêt à une	Arrêté	Ministre	

	adjudication			
85	Procédure de la mise en adjudication d'une forêt	Décret	Président de la République	
86	Autorisation d'une attribution de gré à gré	Ministre	Ministre	
89	Détermination du modèle de cahier des charges qui fixe les obligations spécifiques incombant au concessionnaire	Arrêté	Ministre	
91	Normes relatives aux installations dans les concessions forestières	Arrêté	Ministre	
92	Signature des contrats de concession	Arrêté	Ministre	
92	Approbation contrat de concession forestière sur une superficie de plus de 300.000 hectares	Décret	Président de la République	
92	Approbation contrat de concession forestière sur une superficie supérieure à 400 000 hectares	Loi	Parlement	
94	Restriction de l'exportation de certaines essences	Arrêté	Ministre	
95	Autorisation de louer, céder, échanger ou donner une concession	Décret ou Arrêté selon le cas	Président de la République ou Ministre selon le cas	
98	Réglementation des autorisations d'exploitation	Arrêté	Ministre	
102	Fixation du montant et modalités de paiement de la taxe sur l'exploitation de tout produit forestier	Arrêté conjoint	Ministre forêt et finance	
104	Organisation et fonctionnement de la Commission chargée des différends	Arrêté	Ministre	
108	Règles de normalisation et de classification des produits forestiers	Arrêté interministériel	Ministre industrie et forêt	

	bruts			
108	Formes et modalités de l'utilisation du marteau de l'exploitant	Arrêté	Ministre	
109	Quotas et conditions d'exportation des grumes	Arrête	Ministre	
112	Agrément aux exploitants artisanaux pour opérer dans les forêts des communautés locales	Arrête	Gouverneur de province	Administration forestière locale
113	Approbation pour une exploitation des forêts des communautés à un tiers	Décision administrative	Administration forestière locale	
115	Déchéance de l'exploitant d'une concession forestière faute d'installation dans les 18 mois	Arrête	Ministre ou Gouverneur de province	
121	Taux des taxes et des redevances prévues par la présente loi	Arrête conjoint	Ministre forêts et finances	
137	Conditions et modalités des transactions avant le jugement	Arrête	Ministre	
140	Conditions et modalités d'exécution des travaux requis dans le cadre d'une transaction	Arrête	Ministre	
142	Normes relatives au port de l'uniforme et des insignes de grade	Arrête	Ministre	

Par Dr. Albert K. Barume