



Resource Extraction Monitoring  
OI-FLEG RDC  
Immeuble BCDC, Blvd. du 30 Juin  
Gombe, Kinshasa  
Tél : +243 (0)82 36 38 389  
+44 (0) 1223 314 589  
Mail : oirdc@rem.org.uk  
Site : www.rem.org.uk

## NOTE DE BRIEFING

# LA REPRESSION DES INFRACTIONS FORESTIERES EN RDC : EVALUATION DES AMENDES, ET DES DOMMAGES ET INTERETS

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

Octobre 2012



Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne (contrat n° FED/2010/2496394). Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de REM et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

## LISTE DES ABREVIATIONS

€	Euro
BCC	Banque Centrale du Congo
CDF	Franc Congolais
DCVI	Direction de Contrôle et Vérification Interne
DI	Dommages et Intérêts
EFIR	Exploitation Forestières à Impact Réduit
EWK	Ex Works
FCFA	Franc des Colonies françaises d'Afrique
FOB	Free On Board
IPC	Indice des Prix à la Consommation
MECNT	Ministère de l'Environnement Conservation de la Nature et Tourisme
OI	Observateur Indépendant
OMP	Officier de Ministère Public
OPJ	Officier de Police Judiciaire
PV	Procès-Verbal
RDC	République Démocratique du Congo
USD	Dollar Américain

# SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Constat de terrain et enquêtes complémentaires.....</b>	<b>4</b>
2.1.	Confusion entre transaction forestière et amende transactionnelle.....	4
2.2.	Méthode calcul des dommages et intérêts non codifiée .....	5
2.3.	Préjudices non déterminés ni évalués .....	7
2.4.	La question de la «dépréciation» des sanctions pécuniaires : un problème de pratique et non un problème de droit .....	7
<b>3</b>	<b>Causes .....</b>	<b>9</b>
3.1.	Appréciation du niveau des amendes en RDC.....	9
3.2.	Absence des méthodes officielles pour le calcul des dommages et intérêts.....	9
<b>4</b>	<b>Conséquences .....</b>	<b>11</b>
4.1.	Sanctions théoriques peu dissuasives et mise en application défailante.....	11
4.2.	Dommages et intérêts non compensatoires .....	11
<b>5</b>	<b>Conclusion et recommandations .....</b>	<b>12</b>
<b>5.1</b>	<b>Réviser le code forestier en vue de créer des amendes modulables .....</b>	<b>12</b>
5.1.1.	Exemples tirés du droit forestier français .....	12
5.1.2.	Exemples tirés de la République du Congo.....	12
<b>5.2.</b>	<b>Elaborer et valider une méthode de calcul des dommages et intérêts.....</b>	<b>13</b>
5.2.1.	Vers la reconnaissance du préjudice écologique en rdc ? .....	13
5.2.2.	Proposition de méthodes de calcul des dommages et intérêts (valeur commerciale du bois).....	13

## TABLE DES ENCADRES :

Encadré 1 : Détails d'un cas observé de calcul par les agents de la DCVI des dommages et intérêts en cas de coupe sans autorisation .....	6
Encadré 2 : Proposition de calcul du montant dû au titre de dommages et intérêts (valeur commerciale du bois).....	14

## TABLE DES ANNEXES :

Annexe 1 : Tableaux de comparaison des sanctions légales prévues pour 3 types d'infractions dans 5 pays du Bassin du Congo.....	15
---	----

## 1 INTRODUCTION

L'appareil répressif mis en place dans la législation forestière congolaise est constitué d'un ensemble de sanctions prévues à l'encontre des auteurs des violations de la loi forestière et des textes réglementaires subséquents.

Les sanctions sont de trois types :

- Les sanctions pécuniaires ou civiles ;
- Les sanctions pénales ;
- Les sanctions administratives.

Les sanctions pénales comprennent des peines privatives de liberté et des amendes judiciaires prononcées uniquement par un tribunal compétent. Les sanctions civiles, elles, sont constituées des amendes dites transactionnelles, des dommages et intérêts (DI) et des montants de transaction forestière. Quant aux sanctions administratives, elles sont relatives à la suspension des autorisations d'exploitation ou au retrait des permis.

Cette note a pour double objet de mettre l'accent sur :

- Le calcul des aspects pécuniaires, c'est à dire des dommages et intérêts et amendes ;
- Le rôle de l'Officier de Police Judiciaire (OPJ).

Il faut noter dès à présent que pour les procédures transactionnelles, les montants des amendes et des DI sont estimés par l'administration en charge des forêts, mais le juge intervient pour trancher sur le montant des DI dans le cas où la transaction n'a pas abouti ou a été mal exécutée.

A l'issue des observations de terrain et d'enquêtes complémentaires, l'OI a constaté des défaillances relatives à l'estimation ou à la fixation de ces montants. Les causes de ces manquements sont tout à la fois légales et techniques qu'issues de pratiques douteuses. La conséquence majeure n'en est pas moins la continuité, voire l'accroissement, des infractions forestières. La rareté de l'usage des sanctions, ou leur mauvais usage, conduisent à des situations d'impunité remettant en cause l'atteinte même des objectifs de bonne gouvernance forestière fixés par l'Etat congolais.

Dans son rôle de partenaire-conseil de l'administration forestière, l'OI, dans la présente note, expose et recommande l'application de méthodes de calcul, de pratiques et de règles basées tant sur la législation nationale et régionale que sur les standards internationaux.

## 2 CONSTAT DE TERRAIN ET ENQUETES COMPLEMENTAIRES

A l'occasion de ses missions conjointes de contrôle, l'OI a pu identifier, lors de l'engagement des procédures de transaction et l'enclenchement des procédures judiciaires, un certain nombre de failles qui portent préjudice à une meilleure évaluation des sanctions pécuniaires.

### 2.1. CONFUSION ENTRE TRANSACTION FORESTIERE ET AMENDE TRANSACTIONNELLE

Les amendes transactionnelles sont consacrées par le droit judiciaire congolais général : fixées par l'OPJ à compétence générale dans les conditions fixées par l'ordonnance de 1978 relative à l'exercice des

attributions d'officier et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun<sup>1</sup>, elles ne devraient en revanche pas s'appliquer dans le droit forestier congolais, qui connaît une procédure spéciale.

En effet, selon l'article 10 de l'arrêté 104 fixant la procédure de transaction en matière forestière, « les montants des transactions ne peuvent, en aucun cas, être inférieurs à la moitié du maximum des amendes prévues par le code forestier [augmenté éventuellement des sommes dues au titre des dommages et intérêts] ». L'OPJ a ainsi toute latitude pour fixer une amende comprise entre la moitié et le maximum de l'amende maximale prévue. La somme que le contrevenant devra verser au titre des DI n'est quant à elle, et de manière logique, non limitée.

On constate cependant sur le terrain que les inspecteurs de la Direction de Contrôle et de Vérification Interne (DCVI), des OPJ à compétence restreinte, se précipitent après le contrôle forestier pour fixer une amende transactionnelle, alors qu'en matière forestière, le législateur oblige à passer par un processus de transaction au cours duquel un montant est déterminé suivant les conditions ci-dessus prévues par la réglementation.

Ainsi ne prennent-ils pas la peine de procéder à des calculs, mais fixent arbitrairement et illégalement des montants au titre d'amendes, sans tenir compte des exigences et des seuils légaux. L'amende transactionnelle est donc appliquée en lieu et place de la transaction forestière ; par conséquent les OPJ de la DCVI dressent surtout des Procès-Verbaux (PV) de redressement qui n'existent pas dans la nomenclature légale des actes judiciaires en matière forestière.<sup>2</sup>

En outre, faute d'établissement de procès-verbaux de transaction, l'OI n'est pas en mesure de donner de précisions sur la consistance des sommes réclamées aux délinquants.

## 2.2. METHODE CALCUL DES DOMMAGES ET INTERETS NON CODIFIEE

Selon les constats de l'OI, il n'existe pas de méthode précise pour le calcul des dommages et intérêts. Pour s'en sortir, l'inspecteur en face d'un tel cas, doit en général improviser. Le résultat d'un tel exercice donne lieu au type de formule présenté dans l'encadré 1 ci-dessous. En effet, chaque inspecteur estime les dommages et intérêts selon sa seule perception sans toujours tenir compte des différentes taxes et taux en vigueur à percevoir en matière forestière au moment de l'évaluation. L'OI n'a pu observer ni être informé de l'existence d'une méthode d'évaluation en bonne et due forme de quelconque préjudice subi par l'Etat à la suite d'infractions forestières.

---

<sup>1</sup> Exception faite en matière d'infraction relative au permis d'exploitation, d'implantation pour les établissements classés dangereux et insalubres, où les inspecteurs de la DCVI peuvent infliger des amendes transactionnelles.

<sup>2</sup> Voir Note de Briefing de l'OI n°3 sur le Procès Verbal de Constat d'Infraction

### Détails d'un cas observé de calcul par les agents de la DCVI des dommages et intérêts en cas de coupe sans autorisation

Lors de son calcul, l'OPJ a cumulé :

1. Le coût du permis que le contrevenant aurait dû payer s'il avait respecté la loi ;
2. Le coût de la taxe d'abattage que le contrevenant aurait dû payer s'il avait un permis et s'il respectait la loi.

L'OPJ a donc commencé par l'évaluation du manque à gagner de l'Etat sur le permis, en se référant à l'article 1 de l'arrêté interministériel n°003/CAB/MIN/ECN-T/2010 et n°029/CAB/MIN/FIN/2010 du 26 avril portant fixation des taux des droits, taxes, et redevances à percevoir en matière forestière à l'initiative du MECNT. Le taux fixé pour l'attribution d'un permis est de 50 \$/ha et les agents partent du principe que les contrevenants respectent les normes d'Exploitation Forestières à Impact Réduit (EFIR) qui proposent un taux de prélèvement de 10 m<sup>3</sup>/ha. Par ailleurs, le taux utilisé pour le paiement de la taxe d'abattage est de 2,5 \$/m<sup>3</sup> pour du bois ordinaire. Cette somme est multipliée par 2 si la coupe a été faite l'année en cours et par 5 pour les exercices précédents. Or, selon l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté interministériel n°003/CAB/MIN/ECN-T et n°029 CAB/MIN/FINANCES/2010 du 26 avril 2010 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir en matière forestière, pour une taxe d'abattage le taux est à 1,25 % de la valeur EWK de la valeur de l'essence concernée. L'OI constate donc que lors du calcul, cette disposition légale n'est pas intégrée dans le calcul de la taxe d'abattage.

En prenant l'exemple d'un volume de bois illégalement abattu de 100 m<sup>3</sup> et en appliquant ces méthodes de calcul, le contrevenant sera alors redevable d'un montant de 750 \$. Hors la simple valeur commerciale Free On Board (FOB) de 100 m<sup>3</sup> de bois peut varier en RDC de 8 916 \$ à 96 377 \$ **soit des montants respectivement 12 à 129 fois supérieurs aux montants réclamés au titre des DI par l'OPJ** (la fourchette allant de 67,4 €/m<sup>3</sup> pour certaines grumes de classe 2 à 728, 53 €/m<sup>3</sup> de Doussie avivé standard. Les taux de change appliqués sont ceux de la commission européenne pour le mois de mai 2012).

On voit bien, sans prise en considération du préjudice financier, ce que représente la coupe illégale en simple terme de valeur commercialisable (sans même évaluer les autres services sociaux, environnementaux et écologique), le calcul des Dommages et Intérêts est très largement incomplet et bien souvent dérisoire.

Par conséquent, l'administration ne prenant pas en compte tous ces préjudices, l'Etat se retrouve perdant face au délinquant qui aura tiré bénéfice des bois qu'il a coupés et vendus.

### 2.3. PREJUDICES NON DETERMINES NI EVALUES

Au cours des missions de contrôle, les OPJ en mission n'ont pas envisagé d'identifier des types de préjudices (moral, économique, écologique etc.) susceptibles d'être évalués pour une compensation financière juste. Pourtant, c'est une phase qui est importante du point de vue tant judiciaire que transactionnel. Des DI bien évalués seront difficilement contestés par les contrevenants pendant les négociations de transactions, et facilement défendables devant un tribunal en cas d'échec de la transaction.

Selon les enquêtes complémentaires de l'OI auprès de la Cour et de tribunaux<sup>3</sup>, lorsque les parties font appel au juge pour trancher le litige relatif à une transaction, elles proposent elles même au juge un montant de dommages et intérêts pré-négocié, destiné à compenser l'ensemble des préjudices subis ; il appartient alors au juge d'apprécier le montant des dommages et intérêts non seulement sur base des propositions des parties mais aussi en examinant différents aspects (matériels, financiers, moraux, écologiques etc...) qu'auraient entraînés ce préjudice. Il prononce alors par décision de justice le montant des dommages et intérêts définitifs. Notons qu'en matière forestière, aucune information sur l'aboutissement d'une quelconque procédure en justice n'est connue à ce jour par l'OI.

### 2.4. LA QUESTION DE LA «DEPRECIATION» DES SANCTIONS PECUNIAIRES : UN PROBLEME DE PRATIQUE ET NON UN PROBLEME DE DROIT

En 2002, dans le code forestier, le législateur a prévu des sanctions pénales comprenant des sanctions pécuniaires. Ces sanctions comprennent les amendes qui sont exprimées en francs congolais (CDF), la seule monnaie nationale, et plus précisément en « francs constants ».<sup>4</sup> Or, il existe en RDC un réel problème d'interprétation quand à la définition de « franc constant » qui a des conséquences très importantes sur le montant des amendes finales à payer.

Dans la pratique en RDC, il est très souvent entendu que « franc congolais constant en 2002 » correspond à la valeur du change du CDF par rapport au dollar en 2002. Cette habitude s'explique principalement par des raisons historiques, mais la définition réelle est tout-à-fait différente :

*« Monnaie constante : monnaie calculée en tenant compte de l'érosion monétaire (c'est-à-dire l'inflation, par opposition à monnaie courante). »<sup>5</sup>*

En d'autres termes, une monnaie constante est une monnaie ayant un pouvoir d'achat constant dans le temps. Sa valeur théorique est calculée pour une année donnée, et pour éliminer toute variation due à l'inflation ou la déflation.

Pour passer d'une monnaie courante à une monnaie constante, on doit corriger la hausse des prix due à l'inflation, à l'aide d'un indice des prix. Par exemple, pour passer d'un dollar courant à un dollar constant et supprimer l'impact de la variation des prix, le calcul est le suivant :

$$(\text{monnaie courante} / \text{indice des prix}) \times 100 = \text{monnaie constante.}$$

---

<sup>3</sup> Entretien avec un juge, conseiller à la Cour d'appel de Kinshasa/Matete, 4ème Rue, Limete Résidentiel- Kinshasa-RDC.

<sup>4</sup> Ex: Article 143 du code forestier "... est puni d'une servitude pénale de trois mois à deux ans et d'une amende de 20.000 à 100.000 francs congolais constants ...".

<sup>5</sup> Larousse, 2012.

En fixant des amendes en « franc constant », le législateur s'est donc prémuni de la dépréciation de sa monnaie et donc de la valeur coercitive de ses sanctions, contrairement à d'autres pays où les amendes ne sont pas en monnaie « constantes » et qui de fait, se trouvent affaiblies régulièrement par l'inflation. En appliquant simplement la bonne définition, les sanctions conserveraient alors leurs valeurs coercitives, telles qu'originellement prévues en 2002.

Selon cette définition, et en considérant les relevés de l'Indice des Prix à la Consommation (IPC) enregistrés par le FMI<sup>6</sup>, une amende de 100 000 francs constants (de 2002) valait en fait 490 000 CDF en 2012 (car corrigée de l'inflation de 490 % sur cette période). Le FMI donne aussi une projection pour l'année suivante. En 2013, cette même amende de 100 000 CDF (2002) sera donc de 535 000 CDF.

**Le non-respect de la définition du « franc constant » est donc à l'avantage du contrevenant, qui ne paierait alors pour une amende en 2012 que 20% de la somme normalement due.**

Le retour à cette bonne pratique devrait se faire sans délais et celle-ci devrait immédiatement s'accompagner d'un autre retour à la bonne pratique, sans quoi l'effet de revalorisation normal du montant des amendes continuera d'être quasiment annulé. Contrairement à ce que l'on observe dans la pratique, il est obligatoire et indispensable de payer les amendes en CDF, conformément au droit congolais, et non en USD. En plus de ne pas respecter la loi, cette pratique fragiliserait la valeur coercitive de l'amende. En effet, le taux de change CDF/USD a lui aussi évolué au cours de ces 10 dernières années et le taux est passé de 343 CDF/1USD en août 2002, à 904 CDF/1USD en août 2012.<sup>7</sup> Sur la période, le dollar (USD) s'est renforcé de 263% face au CDF, **ce qui signifie qu'en payant une amende en 2012 en USD au taux de 2012, le contrevenant ne paierait alors que 38 % du montant qu'il aurait payé en 2002 en USD pour la même amende.**

Aussi, le point souvent soulevé du problème « pratique » lié au paiement physique de ces amendes ne tient pas. Les fortes sanctions financières (amendes + dommages et intérêts) peuvent tout-à-fait être payées par simple virement bancaire, alors que les nouvelles coupures de 20 000 CDF faciliteront largement le paiement des plus petites sanctions.

#### **RECOMMANDATION :**

- Rédaction d'une lettre circulaire au mois de décembre de chaque année, rappelant le besoin du respect de la loi en demandant aux OPJ d'appliquer les sanctions pécuniaires en CDF, en multipliant les valeurs inscrites dans le code forestier par le taux d'inflation cumulé depuis 2002 jusqu'à l'année à venir et disponible sur le site internet du FMI.<sup>8</sup>
- Les agents et les services qui procéderont à la conversion des amendes en USD en dehors de la loi devront alors faire l'objet des sanctions administratives prévues. La minoration des montants de transaction est punie par l'article 18 de l'arrêté 104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière.

Au-delà de ce cas spécifique applicable à la transaction (donc le cas de fixation d'une amende), le droit congolais<sup>9</sup> prévoit quatre types de sanctions disciplinaires :

- La révocation ;
- La suspension provisoire ;

---

6

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weorept.aspx?sy=2002&ey=2013&scsm=1&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&pr1.x=60&pr1.y=10&c=636&s=PCPI%2CPCPIPCH%2CPCPIE%2CPCPIEPCH&grp=0&a=#cs4>

7 <http://www.xe.com/currencycharts/?from=USD&to=CDF&view=10Y>

8 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weoseladv.aspx?a=&c=636&s=PCPI%2CPCPIPCH%2CPCPIE%2CPCPIEPCH>

9 Ordonnance 82-031 du 19 mars 1982 portant règlement d'administration relatif au régime disciplinaire et aux voies de recours du personnel de carrière des services publics de l'état



- Le blâme ;
- La retenue du tiers du traitement.

L'application de chacune de ces sanctions est sujette à une procédure et à des conditions précises. Tout fonctionnaire, à l'exclusion des magistrats qui ont un statut particulier (voir ci-dessous), est soumis aux règlements d'administration relatifs au statut du personnel de carrière des services publics de l'État. Ainsi tout fonctionnaire de l'administration forestière, tel que les OPJ de la Direction de Contrôle et de Vérification Interne, peut faire l'objet d'une action disciplinaire en cas de faute ou de manquement si son supérieur hiérarchique l'estime nécessaire selon la gravité de la faute. De même, le supérieur hiérarchique qui se rend complice en cautionnant la minoration de transaction est également passible de sanction disciplinaire. L'initiative de la poursuite disciplinaire contre l'OPJ du MECNT est dévolue concurremment à son supérieur hiérarchique (administratif) direct<sup>10</sup>.

La sanction disciplinaire du supérieur hiérarchique de l'OPJ sur le plan judiciaire (le procureur de la république ou le magistrat) ne peut être prononcée qu'à la suite d'une réunion soit de la chambre nationale ou provinciale du conseil supérieur de la magistrature<sup>11</sup>.

Ces remarques et recommandations s'appliquent également concernant les dommages et intérêts.

### 3 CAUSES

#### 3.1. APRECIATION DU NIVEAU DES AMENDES EN RDC

A la lecture du code forestier congolais, le législateur n'a pas fixé des niveaux d'amendes élevées, même normalement relevées de l'inflation depuis leur introduction. Une analyse comparative des amendes encourues pour 3 infractions forestières dans 5 pays du bassin du Congo permet de se rendre compte de la faiblesse relative de ces amendes, en comparaison de certains pays voisins (voir Annexe 1). En attendant une révision éventuelle des barèmes d'amendes en RDC, le recouvrement des sommes dues devrait au minimum passer par la bonne mise en pratique de la loi existante, c'est-à-dire en appliquant les amendes prévues (corrigées de l'inflation et en CDF) et en appliquant les dommages et intérêts de manière systématique pour les infractions remarquées.

#### 3.2. ABSENCE DES METHODES OFFICIELLES POUR LE CALCUL DES DOMMAGES ET INTERETS

S'agissant des dommages et intérêts, le droit congolais n'établit pas de grille, ou de méthode de calcul du montant des dommages et intérêts ; cette absence des règles de calcul des dommages et intérêts en matière forestière constitue l'une des causes directes de la disparité des dommages et intérêts tels que fixés par les agents de contrôle.

---

<sup>10</sup> Ordonnance 85-193 du 7 août 1985 portant dispositions spéciales relatives au régime disciplinaire du personnel de carrière des services publics de l'état.

<sup>11</sup> Article 20 et 21 de la loi organique portant organisation et fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature.

Comme illustré dans le précédent développement, les méthodes de calcul telles qu'appliquées par les inspecteurs de la DCVI, OPJ du Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT), divergent. Elles semblent basées essentiellement sur l'appréciation de paramètres tels que la valeur de la taxe d'abattage du bois saisi, la quantité du bois saisi, ou encore la qualité de l'exploitant (informel, artisanal, industriel).

A cela, on peut ajouter l'absence d'un mode unique et obligatoire d'évaluation d'un quelconque préjudice subi, ainsi que la mauvaise appréciation des faits ayant entraîné ce préjudice. Une discussion sur les différentes méthodes appliquées jusqu'alors en vue de leur harmonisation semble être une voie vers une meilleure prise en compte des intérêts de toutes les parties impliquées.

L'OI constate que, partant de la législation autour des pays du Bassin du Congo jusqu'à la législation française, nulle part il n'est question du calcul du montant de dommages et intérêts. Ce silence des différents législateurs sur la question, s'explique en partie par le fait que l'appréciation et la compensation des dommages et intérêts appartient au juge, et non au législateur. Les agents et les juges utilisent cependant des méthodes (ou grilles) de calcul, qui sont en France par exemple, adoptées et régulièrement mises à jour au moyen de circulaires.

Ainsi, en matière forestière, il existe des méthodes de calcul se basant sur l'application de la valeur mercuriale du bois exploité. Ces méthodes de calcul ne sont actuellement utilisées en RDC que pour le calcul des taxes à prélever sur les essences forestières. L'OI estime que ces méthodes pourraient servir de base de calcul pour les OPJ, les Officiers du Ministère Public (OMP) et les Juges, lors de l'estimation des dommages et intérêts.

## 4 CONSEQUENCES

### 4.1. SANCTIONS THEORIQUES PEU DISSUASIVES ET MISE EN APPLICATION DEFAILLANTE

- Le niveau relativement faible des amendes en RDC est peu dissuasif. L'effet dissuasif est encore considérablement affaibli par les mauvaises manipulations sur ces valeurs (non correction de l'inflation depuis 2002, paiement en USD en lieu et place de CDF. Le contrôle forestier étant aussi rare et parfois laxiste, les contrevenants ne sont absolument pas inquiétés au quotidien par ces amendes, qui en général sont bien intégrés dans les « stratégies risque/avantage » des fraudeurs ;
- L'utilisation d'une méthode de calcul par rapport à une autre influence la justesse des résultats, ce qui, de toute évidence, peut entraîner de graves contestations juridiques et des conflits inévitables ;
- Ces faibles niveaux d'amendes agissent comme de véritables catalyseurs pour les sociétés et individus désireux de travailler dans l'illégalité.

### 4.2. DOMMAGES ET INTERETS NON COMPENSATOIRES

- La mésestimation ou la sous-estimation systématique par les agents et inspecteurs de la DCVI du MECNT, qui utilisent des méthodes de calcul arbitraires et sans fondement, causent un manque à gagner pour le budget de l'Etat mais surtout pour les habitants des forêts qui ne peuvent bénéficier d'une juste réparation du préjudice subi ;
- La non proportionnalité entre le montant des dommages et intérêts et le préjudice subi, est lui aussi un facteur d'affaiblissement de la législation forestière dans ses fonctions préventives et répressives ; elle agit également comme un catalyseur pour les sociétés désirant opérer dans des conditions opaques et sans risques ;
- Quel que soit le mode de calcul choisi par les agents de contrôle, les exploitants contrevenants tentent, le plus souvent avec succès, de décrédibiliser la méthode d'estimation des bois illégalement exploités – vu qu'il n'existe pas de méthode, en vue de se faire octroyer des réductions substantielles des montants des dommages-intérêts à payer. Ces opérations frauduleuses sont très fréquentes et constituent un manque à gagner énorme pour le pays, au profit de certains exploitants et au détriment compétitif de ceux qui feraient un effort pour opérer dans la légalité.

## 5 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les montants de transaction ou de dommages et intérêts sont la principale forme de répression d'infractions en droit pénal forestier. Or, partant des constats de terrain, l'OI estime que ces montants tels que proposés par les OPJ et agents de contrôle revêtent un ensemble de lacunes constituant un handicap face à la bonne application de la législation forestière. En effet, soit les montants sont mal évalués, soit les préjudices sont mal calculés, soit encore, les OPJ éprouvent des difficultés dans la conversion des montants en franc congolais constant (de 2002) actualisé au moment de la rédaction du PV.

Il est donc impératif pour l'Etat congolais, à travers le MECNT, de remplir son rôle régalien en réprimant sévèrement les actes constitutifs d'infraction forestière par des sanctions pécuniaires à caractère dissuasif d'une part, et compensatoire de l'autre.

C'est pourquoi, l'OI propose les recommandations suivantes :

### 5.1 REVISER LE CODE FORESTIER EN VUE DE CREER DES AMENDES MODULABLES

La mise en place d'amendes basées sur le préjudice écologique et le manque à gagner économique doivent être une condition pour la mise en application effective de la législation forestière en RDC.

Pour ce faire, l'OI propose :

- La mise en place par le MECNT d'un groupe de travail ayant pour mission de faire la revue des infractions et des niveaux d'amendes (et nécessairement de peines) prévus par le code forestier afin de proposer au législateur des améliorations rendant le droit pénal plus dissuasif ;
- Ce même groupe aurait pour tâche de définir, là où c'est possible, des amendes modulables prenant en compte les différents aspects forestiers (volume de bois, qualité de bois, diamètre minimum d'exploitation, qualité de l'exploitant...), tel que présenté ci-dessous.

---

#### 5.1.1. EXEMPLES TIRES DU DROIT FORESTIER FRANÇAIS

En droit français, pour les cas de défrichement, on multiplie le montant X par mètre carré de bois défriché, évalué à 150 € le mètre carré de bois défriché.<sup>12</sup> Autre exemple, dans les cas de coupe hors limite, il sera demandé X montant multiplié par autant d'hectares (sur)exploité<sup>13</sup>, soit 1 200 € par hectare (sur)exploité dans le cas français.<sup>14</sup> Egalement, en cas de coupe abusive, il sera réclamé X montant fois autant d'hectares parcourus, soit 60 000 € par hectare parcouru dans le cas français.<sup>15</sup>

Bien qu'il s'agisse de deux systèmes écologiques différents, la RDC pourrait s'inspirer de ce type de formules pour déterminer des montants d'amendes et de dommages et intérêts proportionnés aux dommages.

---

#### 5.1.2. EXEMPLES TIRES DE LA REPUBLIQUE DU CONGO

---

<sup>12</sup> Article L313-1 code forestier français.

<sup>13</sup> Article L332-1 du code forestier français.

<sup>14</sup> Article L332-1 du code forestier français

<sup>15</sup> Article L223-1 du code forestier français.

Plus proche de la RDC, dans le droit de la République du Congo, en cas d'exploitation non-autorisée, il est procédé à un calcul de 100 000 FCFA (200 USD) par mètre cube d'arbre coupés.<sup>16</sup>

Autre cas : la mutilation et d'autres actions préjudiciables aux arbres est puni de 10 000 FCFA (20 USD) à 50 000 FCFA (100 USD) par pieds mutilé ou endommagé.<sup>17</sup>

## 5.2. ELABORER ET VALIDER UNE METHODE DE CALCUL DES DOMMAGES ET INTERETS

### 5.2.1. VERS LA RECONNAISSANCE DU PREJUDICE ECOLOGIQUE EN RDC ?

En matière forestière, doivent être calculés non seulement les préjudices matériels et moraux mais également le préjudice écologique.

Le préjudice écologique peut être défini comme un dégât causé à l'écosystème, y compris l'atmosphère (cf. les enjeux REDD). Cependant, la question liée à la difficulté de l'évaluation de ce troisième type de préjudice se pose : en effet, comment apprécier en termes monétaires la valeur d'un espace naturel, d'un cours d'eau ou d'un écosystème forestier riche en biodiversité ? Le débat reste ouvert. En attendant, l'OPJ doit bien approcher ces paramètres écologiques, afin que le juge, lors de son appréciation du montant final des dommages et intérêts à octroyer, soit convaincu de la nécessité de compenser le patrimoine écologique endommagé.

Les articles 12 et 13 l'arrêté 104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 DU 16 JUIN 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière, prévoient une sorte de réparation du préjudice écologique en matière de transaction, en proposant au délinquant la possibilité de se libérer en procédant à des travaux d'intérêts forestier ; cette mesure n'est certes pas suffisante, mais constitue une voie vers une meilleure compensation des dommages écologiques.

Par ailleurs, dans la jurisprudence française par exemple, il est prévu en cas de pollution d'un cours d'eau, que le juge calcul le montant des dommages et intérêts écologiques en fonction du nombre de m<sup>2</sup> dégradés ou pollués ; cette méthode d'évaluation pourrait être envisagée également en droit congolais, en appliquant par exemple un taux de calcul du préjudice écologique de 1 USD par m<sup>2</sup> de coupe non-autorisée. L'intégralité de ces montants servirait alors à financer la restauration des écosystèmes endommagés.

### 5.2.2. PROPOSITION DE METHODES DE CALCUL DES DOMMAGES ET INTERETS (VALEUR COMMERCIALE DU BOIS)

Pour que les dommages et intérêts soit proportionnels au préjudice subi et revêtent un caractère compensatoire, l'OI propose, en sus des pistes évoquées ci-dessus :

- La définition par le groupe de travail sus-évoqué, de méthodes de calcul ;
- La transcription de ces méthodes de calcul officielles dans un acte réglementaire (un arrêté ministériel ou une note circulaire par exemple) à l'intention des OPJ et des OMP.

Quelle que soit la nature de l'infraction (coupe hors limite, coupe en sus, coupe sans autorisation) sur une superficie exploitée donnée, l'élément sur lequel portera la réparation du préjudice est la quantité de bois prélevée (volume). C'est ainsi que l'OI propose, pour considération, une méthode fiable d'estimation de la quantité de produits prélevée, en intégrant les paramètres suivants :

<sup>16</sup> Article 147 de la loi N°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier.

<sup>17</sup> Article 141 de la loi N° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier.

- La valeur marchande à appliquer (valeur mercuriale du bois<sup>18</sup>) ;
- Le volume de bois prélevé (en sus, hors limite ou sans autorisation) par essences étant donné qu'elles n'ont pas la même valeur sur le marché.<sup>19</sup>

En plus du calcul de ces dommages et intérêts, les autres pertes qui pourraient découler de ces infractions y sont ajoutés, telle que celle de la taxe d'abattage ou la perte liée à l'acquisition du permis de coupe conformément au taux fixé par hectare à l'article 1 de l'arrêté interministériel 003 et 029.

### Encadré 2 : Proposition de calcul du montant dû au titre de dommages et intérêts (valeur commerciale du bois)

$$Mt = V_x \cdot M$$

Avec :

Mt = Montant dû au titre des dommages et intérêts (pour valeur commerciale des bois) ;

$V_x$  = Volume total du bois illégalement prélevé en m<sup>3</sup> ;

M = Valeur mercuriale du produit considéré ;

Le montant dû au titre des dommages et intérêts s'exprimera dans la même monnaie que la mercuriale.






Avec ce mode de calcul, les agents du MECNT commis au contrôle forestier, tant au niveau national que provincial, seront en mesure de faire de meilleures estimations sur les montants au titre des dommages et intérêts, et le juge de se prononcer sur une base autre que négociée.

---

<sup>18</sup> Cours officiel du produit sur le marché proposé par la Commission Nationale de la Mercuriale de l'Office Congolais de Contrôle, valable pour une période donnée.

<sup>19</sup> Pour mesurer la quantité de bois prélevé illégalement, il n'est pas toujours réaliste de procéder à un inventaire complet (cas d'abattage illégal détectée deux ans après par exemple, et où les voies ont déjà été recouvertes par la végétation). Dans ce cas, l'agent peut procéder à un échantillonnage puis extrapoler par rapport à l'étendue de l'exploitation. Ou encore, si on dispose d'informations sur le nombre de m<sup>3</sup> de bois disponible par hectare, estimer le nombre d'hectares exploités en utilisant un GPS et un logiciel de cartographie.

## Annexe 1 : Tableaux de comparaison des sanctions légales prévues pour 3 types d'infractions dans 5 pays du Bassin du Congo

						
		République Démocratique du Congo	Cameroun	République du Congo	Gabon	République Centrafricaine
<b>Falsification du marteau forestier</b>	Amende (monnaie officielle de paiement)	25 000 CDF à 125 000 CDF (monnaie constante de 2002) soit 122 500 CDF à 612 500 CDF en 2012	5 000 FCFA à 50 000 FCFA	200 000 FCFA à 1 000 000 FCFA	20 000 000 FCFA à 50 000 000 FCFA	100 000 FCFA à 1 000 000 FCFA
	Amende (équivalent en \$ pour simple indication)	28 \$ à 138 \$ (2002) soit 136 \$ à 678 \$ (2012)	10 \$ à 96 \$	383 \$ à 1 914 \$	38 279 \$ à 96 697 \$	191 \$ à 1 914 \$
	Emprisonnement	2 mois à 2 ans	20 jours à 2 mois	3 mois à 2 ans	5 ans à 10 ans	6 mois à 3 ans
<b>Exploitation sans titre</b>	Amende (monnaie officielle de paiement)	10 000 CDF à 500 000 CDF (monnaie constante de 2002) soit 94 000 CDF à 2 450 000 CDF en 2012	5 000 FCFA à 50 000 FCFA	1 000 000 FCFA à 5 000 000 FCFA	100 000 FCFA à 10 000 000 FCFA	200 000 FCFA à 1 000 000 FCFA
	Amende (équivalent en \$ pour simple indication)	12 \$ à 553 \$ (2002) soit 104 \$ à 2 711 \$ en 2012	10 \$ à 96 \$	1 914 \$ à 9 571 \$	191 \$ à 19 139 \$	383 \$ à 1 914 \$
	Emprisonnement	1 mois à 3 ans	10 jours	(pas d'emprisonnement)	3 mois à 6 mois	1 an à 5 ans
<b>Exploitation au-delà du volume autorisé</b>	Amende (monnaie officielle de paiement)	20 000 CDF à 100 000 CDF (monnaie constante de 2002) soit 188 000 CDF à 490 000 CDF en 2012	50 000 FCFA à 200 000 FCFA	200 000 FCFA à 2 000 000 FCFA	25 000 FCFA à 1 000 000 FCFA	200 000 FCFA à 1 000 000 FCFA
	Amende (équivalent en \$ pour simple indication)	22 \$ à 111 \$ (2002) soit 208 à 542 \$ en 2012	96 \$ à 383 \$	383 \$ à 3 828 \$	48 \$ à 1 914 \$	383 \$ à 1 914 \$
	Emprisonnement	3 mois à 2 ans	20 jours à 2 mois	(pas d'emprisonnement)	45 jours à 3 mois	1 mois à 5 ans