



Resource Extraction Monitoring

69a Lensfield Road,  
Cambridge CB2 1EN, UK  
Tel: +44 (0) 1223 314 589  
Fax: +44 (0) 1223 359 048  
mail@rem.org.uk  
[www.rem.org.uk](http://www.rem.org.uk)

## RAPPORT ANNUEL

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

Décembre 2010 - Novembre 2011  
République Démocratique du Congo (RDC)



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 Acronymes

ACIBO	Autorisations de Coupe Industrielle de Bois
CJ	Cellule Juridique
DCVI	Direction de Contrôle et Vérification Interne
DGDA	Direction Générale des Douanes et Assises
DGF	Direction de la Gestion Forestière
DGRAD	Direction Générale des Recettes Administratives Domaniales et de Participation
DGI	Direction Générale des Impôts
DIAF	Direction des Inventaires et Aménagements Forestiers
GPS	Global Positioning System
MECNT	Ministère de l'Environnement et Conservation de la Nature
OI	Observateur Indépendant (de la mise en application de la loi forestière et de la Gouvernance)
OI-FLEG	Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la Gouvernance
OPJ	Office de Police Judiciaire
P. Arti	Permis Artisanaux
PCPCB	Programme de Contrôle de la Production et de la Commercialisation des Bois
PV	Procès-verbal
RDC	République Démocratique du Congo
SGS	Société Générale de Surveillance – <i>met en œuvre le PCPCB</i>
SIG	Système d'Information Géographique
TDR	Termes de référence
UE	Union Européenne
WWF	Fond mondial pour la Nature
\$	Dollar américain

## RESUME EXECUTIF

L'observateur Indépendant a pour rôle d'effectuer des analyses sur la manière dont la mise en application de la loi forestière et son suivi sont effectués par les services gouvernementaux qui en ont la charge et de fournir des recommandations pour l'améliorer.

La première année d'une Observation Indépendante de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance en République Démocratique du Congo qui couvre la période allant du 01 décembre 2010 au 31 novembre 2011 a permis des avancées importantes à la fois quantitatives et qualitative du contrôle forestier en RDC, notamment :

- **La documentation de pratiques d'exploitation forestière** par 3 missions de contrôle conjointe (MECNT et OI-FLEG) couvrant 15 des 28 sites d'exploitation industrielle en activité en 2011 ainsi que des exploitations artisanales et informelles. Ce type de contrôle de terrain était encore pratiquement inexistant à l'arrivée de l'OI-FLEG.
- **Le développement d'outils essentiels à l'amélioration du contrôle forestier** dont une analyse de la loi forestière mettant en avant les bases légales exploitables et celles restant à développer ; des propositions de fiches pratiques à l'intention du contrôleur forestier ; un draft de manuel de procédure de contrôle conçu à l'intention des agents gouvernementaux suite aux observations faites, et des notes de briefing sur des thématiques du contrôle forestier à améliorer (outils de contrôle à fournir, préparation de mission, liste d'éléments à contrôler, relations interministérielles, paiement de taxe, etc)

Elle a aussi permis de faire ressortir des actions essentielles afin de permettre une amélioration du contrôle forestier, dont on doit principalement retenir :

- **Le flou juridique dû au non aboutissement du processus de conversion** qui concerne tous les titres forestiers encore non convertis depuis 2002 (60 sur les 80 convertibles), pour lesquels ni l'OI-FLEG, ni les contrôleurs gouvernementaux ne peuvent avec certitude utiliser la loi portant code forestier de 2002, ou celle de 1949 abrogée par celle de 2002, comme base de référence à aucune des infractions forestières détectées sur le terrain. Ceci sans mentionner tout autre titre non convertible mais non encore annulé ou alloué hors des procédures. Ce flou pose de ce fait un problème d'inéquité importante vis-à-vis des titulaires de titres convertis, qui sont actuellement seuls régulés par la loi de 2002 tandis qu'une question se pose sur le cadre de validité pour les autres, et illustre le besoin urgent d'un aboutissement du processus de conversion permettant de fixer un cadre légal applicable aux titres concernés.
- **Les autres actions spécifiques** mises en exergue par l'OI-FLEG concernent le suivi des contentieux, les types d'illégalités récurrentes, les besoins accrus de moyens et de relation formelles inter-ministérielles, la prise de mesure vis-à-vis des irrégularités constatées par l'OI.

Peu d'amélioration ont été perceptible dans le suivi des contentieux et le recouvrement des amendes et dommages intérêts. Ce rapport souligne les causes majeures de ce manque de progrès dont : la non rédaction systématique des PV en cas d'infraction par les agents en mission de contrôle, l'absence d'un système de suivi des contentieux, le manque de transparence dans les paiement effectués, la confusion dans les procédures en matière de contentieux.

Sans base juridique claire et harmonisée pour effectuer le contrôle, celui-ci ne pourra effectivement pas être mis en œuvre. L'OI-FLEG continuera donc, 2012, de se focaliser sur le développement d'outils du contrôle forestier et de ce cadre légal tout en recommandant aux acteurs concernés d'appuyer la conclusion au processus de conversion.

Outre ces constats, au niveau global les relations de l'OI avec le Ministère ont en général été bonnes sur le plan interpersonnel, mais difficile sur le plan professionnel, dans la mesure où il n'a pas toujours été facile d'obtenir des réponses satisfaisantes aux demandes soumises, comme en témoigne le blocage dans la mise en place d'un Comité de Lecture des rapports de mission de terrain, gage de transparence et d'échange sur les questions de gouvernance. La publication des rapports de mission dépend de la tenue ce Comité multi-acteurs qui n'a pas encore été tenu à cette date, le MECNT requérant actuellement que ce Comité se tienne plutôt à porte close, à l'encontre des TdR de l'OI-FLEG prévoyant la présence de représentants bailleurs et de la Société Civile.

# SOMMAIRE

## Table des matières

LISTE DES ACRONYMES .....	2
TABLE DES MATIERES.....	5
<b>1 INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
1.1 CONTEXTE D'UNE OI-FLEG .....	7
1.2 CADRE DE LUTTE CONTRE L'ILLEGALITE FORESTIERE .....	7
1.3 APPROCHE OI-FLEG .....	8
1.4 FONCTIONNEMENT DE L'OI-FLEG .....	9
Equipe .....	9
OI-FLEG et Ministeres concernes par l'exploitaiton forestiere .....	9
OI-FLEG et Société civile .....	10
Secteur privé.....	10
Méthode .....	10
<b>2 OUTILS : DOCUMENTS PRATIQUES D'APPUI AU CONTROLE FORESTIER .....</b>	<b>11</b>
2.1 ANALYSE DE LA LEGISLATION FORESTIERE DE LA RDC.....	11
2.2 DRAFT DE MANUEL DES PROCEDURES DE CONTROLE FORESTIER.....	12
2.3 NOTES DE BRIEFING SUR THEMATIQUES DU CONTROLE FORESTIER .....	12
<b>3 TERRAIN : OPERATIONS DE CONTROLE ET EXPLOITATION FORESTIERE.....</b>	<b>13</b>
3.1 MISSIONS CONJOINTES OI-FLEG (OBSERVATION) - AGENTS DCVI (CONTROLE).....	15
Méthodes de travail de la DCVI .....	16
Difficultés pratiques du contrôle forestier .....	16
Formation ad-hoc pendant les missions de terrain.....	17
Contentieux forestier : procédures de poursuite des contrevenants et suivi.....	17
3.2 EXPLOITATION INDUSTRIELLE.....	18
Missions réalisées.....	18
Tendances observées sur les irrégularités observées .....	19
3.3 EXPLOITATION ARTISANALE .....	21
3.4 EXPLOITATION INFORMELLE .....	23
3.5 TRANSPARENCE : PUBLICATIONS DES INFRACTIONS ET ANALYSES FORESTIERES .....	24
<b>4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>25</b>
4.1 PRIORITES POUR L'ACTION .....	25
Achever le processus de conversion.....	25
Promulguer les textes sur la foresterie communautaire.....	26
Mettre fin aux conflits de compétences entre l'administration centrale et les Provinces en matière d'exploitation artisanale .....	27
4.2 RECOMMANDATIONS SUR LA LEGISLATION .....	27
4.3 RECOMMANDATIONS ISSUES DU TRAVAIL DE TERRAIN .....	29
Montant de la redevance de superficie.....	30
Redevance de superficie.....	30

Tarifs de cubage.....	30
Marquage des bois .....	31
Exploitation au-delà des volumes accordés .....	31
Abandon de bois.....	32
ACIBO.....	32
Quels PV dresser ?.....	33
A qui confier le PV dressé ? .....	33
4.4 RECOMMANDATIONS SUR LA GOUVERNANCE .....	34
<b>5 PERSPECTIVES POUR L'ANNEE 2012 .....</b>	<b>35</b>
Formation des inspecteurs de la DCVI à la rédaction de PV.....	35
Mettre en place un régime de sanctions dissuasif et de Dommages et Interêts efficace .....	35
Mettre en place la coopération avec la justice pour poursuivre les contrevenants.....	36
<b>6 ANNEXE 1 : PROBLEMES ET RECOMMANDATIONS DETAILLES PAR THEME .....</b>	<b>1</b>

---

#### Table des Cartes

Carte 1: Couverture des missions réalisées en 2011 par l'OI.....	14
--	----

---

#### Table des Tableaux

Tableau 1 : Missions réalisées par l'OI .....	15
---	----

---

#### Table des Graphiques

Graphique 1 : Couverture des missions de REM selon le statut des titres visités (en Nombre de titres) : .....	19
Graphique 2 : Couverture des missions de REM selon le statut des titres visités (par surface des titres (ha)) .....	19
Graphique 3 : Nombre total d'éléments observés ayant permis la caractérisation en infractions selon l'OI : .....	20
Graphique 4 : Nombre de permis artisanaux délivrés en 2010 et 2011 .....	21
Graphique 5 : Surfaces couvertes par les permis artisanaux délivrés en 2010 et 2011 (ha) .....	21
Graphique 6 : Nombre de sociétés ayant obtenus un permis artisanal en 2010 ou 2011 .....	22

# 1 INTRODUCTION

## 1.1 Contexte d'une OI-FLEG

En République Démocratique du Congo (RDC), les forêts couvrent 145 millions d'hectares, soit 62% du territoire national, et représentent un potentiel de développement économique, social et environnemental très important. Depuis plus d'une décennie, le Gouvernement s'est engagé dans une politique visant la gestion durable des forêts et de la conservation de la nature. En 2002, la RDC a publié le nouveau code forestier qui a confirmé sa volonté de s'engager dans la gestion durable de ses forêts.

Toutefois, ce cadre juridique n'est ni complet ni toujours bien respecté. Les infractions à la législation et à la réglementation nationales constituent autant de freins au développement du secteur forestier. A cet égard, le Ministère de l'Environnement, Conservation de la Nature et Tourisme (MECNT) entend renforcer le dispositif de suivi et contrôle des secteurs de l'exploitation forestière et de la transformation des bois. Des réflexions ont été menées en ce sens sur la stratégie de contrôle à appliquer. Ainsi, plusieurs programmes d'activités ont déjà été engagés. Citons notamment :

- La réalisation de missions pilotes de contrôle forestier dans douze concessions forestières et l'élaboration de la grille de légalité des bois dans le cadre du processus FLEGT ;
- La mise en place d'outils de suivi de la gestion durable des forêts, pour la collecte, la production et la mise à jour des données cartographiques et statistiques des ressources forestières ;
- La réalisation en 2007 d'une série de missions d'observations dans le cadre de l'étude d'un OI-FLEG par l'ONG Global Witness ;
- Un Programme de Contrôle de la Production et de la Commercialisation du Bois destiné principalement à vérifier l'origine légale des bois mis sur les marchés tant nationaux qu'internationaux mis en œuvre depuis 2010 par la Société Générale de Surveillance (SGS)<sup>1</sup> ;

Le projet OI-FLEG mis en œuvre par REM avec l'appui financier de l'UE depuis décembre 2010 vient compléter l'ensemble de ce dispositif.

## 1.2 Cadre de lutte contre l'illégalité forestière

Au niveau européen, un plan d'action communautaire de lutte contre l'illégalité forestière a été élaboré en 2002. Il s'agit du FLEGT, acronyme anglais que l'on peut traduire par « Application de la loi forestière, gouvernance et commerce ». A travers des Accords de Partenariats Volontaires (APV) bilatéraux, le plan d'action FLEGT propose des mesures visant à accroître la capacité des pays en voie de développement à contrôler l'exploitation illégale des forêts et à réduire le commerce du bois illégal entre ces pays et l'UE. La Commission européenne s'est engagée à lutter contre l'exploitation illégale des forêts et le commerce qui y est associé. Le plan d'action, adopté en 2003, expose les mesures visant à lutter contre l'exploitation illégale des forêts. Elles comprennent en particulier :

- La promotion de la meilleure gouvernance ;

---

<sup>1</sup> Projet PCPCB

- La négociation d'Accords de Partenariats Volontaires (EU / Etats producteurs) ;
- La réduction de la demande et des investissements encourageant l'abattage illégal.

Les pays africains ont reconnu l'importance de lutter contre l'exploitation forestière illégale qui va à l'encontre de la gestion durable des forêts poursuivie par le Plan Régional de Convergence de la Commission des Forêts d'Afrique centrale (COMIFAC). Ils ont donc adhéré à tour de rôle à l'initiative FLEGT qui recommande l'intervention d'un observateur indépendant pour garantir la transparence du contrôle forestier.

Le processus de négociation d'APV-FLEGT est tout juste entamé en RDC. A l'instar de quelques pays de l'espace COMIFAC, la RDC s'est dotée d'un Observateur Indépendant de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance (OI-FLEG). Cette décision intervient à la suite d'une mission pilote réalisée en 2007. L'OI permettra d'appuyer l'amélioration des systèmes de contrôles forestiers nécessaire à la RDC pour une participation éventuelle au FLEGT.

### 1.3 Approche OI-FLEG

L'objectif global d'un OI-FLEG est de contribuer à l'application des principes de bonne gouvernance dans les activités forestières et fournir un appui à l'amélioration du contrôle forestier. En RDC, elle vise à :

- Appuyer le développement de stratégies et des procédures du MECNT ;
- Observer l'application des procédures et le contrôle forestier ;
- Observer le suivi des infractions et le contentieux forestier ;
- S'assurer de la transparence des informations relatives à l'exploitation forestière ;
- Assurer la pérennisation de l'OI à travers la participation de la société civile.

L'approche OI-FLEG se caractérise par deux volets :

- D'une part, l'OI-FLEG consiste en une Observation Indépendante des activités forestières. Il s'agit d'un travail de détection des infractions ;
- D'autre part, il consiste en une Observation Indépendante des systèmes de mise en application de la loi et va au-delà des constats d'infractions. Les observations portent sur la manière dont le contrôle forestier fonctionne au niveau des missions d'inspection, des processus administratifs, du suivi des cas d'infraction, de l'application des lois et procédures ainsi que la publication de l'information forestière. Cette observation permet de vérifier la légalité de l'exploitation et des permis d'exploitation.

Des analyses sont effectuées en vue de formuler des propositions concrètes visant, non pas la stigmatisation de l'Etat, mais le soutien d'une bonne gouvernance dans son secteur forestier. L'approche OI-FLEG n'est donc pas militante et se rapproche plutôt d'un système d'audit participatif . Elle permet de proposer des solutions constructives pour institutionnaliser les progrès réalisés dans l'application de la loi forestière au niveau des gouvernements et du fonctionnement des ministères chargés des forêts. Les résultats publiés de l'OI-FLEG peuvent être interprétés et utilisés par les gouvernements, les bailleurs de fonds, les acheteurs de bois, les ONG locales et internationales et les exploitants forestiers concernés par l'amélioration de la gouvernance, des pratiques liées à l'exploitation forestière et de la mise en application de la loi.

## 1.4 Fonctionnement de l'OI-FLEG

### EQUIPE

L'OI est composée d'une équipe principalement composée d'experts juristes (3) et d'ingénieurs forestiers (2) locaux et internationaux, employés par REM. L'équipe est basée pour une durée de 2 ans dans un bureau à Kinshasa et effectuant des missions dans les zones forestières en RDC, avec un appui technique et de gestion du siège REM au Royaume-Uni.

### OI-FLEG ET MINISTÈRES CONCERNÉS PAR L'EXPLOITATION FORESTIÈRE

**MECNT :** Les termes de référence de l'OI prévoient une étroite collaboration avec les structures du MECNT qui exercent le suivi et le contrôle des activités forestières. L'OI dispose d'un ordre de mission permanent permettant son déplacement sur le territoire et d'un accès à l'ensemble des informations forestières. Cela lui permet de réaliser des missions d'enquêtes sur le terrain conjointes avec les services du MECNT, ainsi que des missions indépendantes.

L'OI ne participe pas nécessairement à toutes les missions de contrôle du MECNT. Lors des missions conjointes, il participe aux différentes phases des missions : de leur préparation à l'élaboration des rapports de mission, puis en effectuant un suivi du règlement des infractions relevées ou du contentieux. Suite aux missions de terrain, l'OI consigne ses observations, ses analyses et formule des recommandations dans des rapports de missions, des notes de briefing et des rapports thématiques.

Une collaboration franche et professionnelle a été établie entre l'OI-FLEG et la Direction de Contrôle et Vérification Interne (DCVI), la Direction du Ministère en charge du contrôle qui est le principal groupe cible de l'Observateur Indépendant. Celle-ci se trouve dans une situation critique : le pôle forêt compte aujourd'hui 11 agents dont 9 attendent l'ordonnance présidentielle pour être libérés du service et prendre leur retraite. C'est donc un service entier qui sera à reconstruire, et l'OI devra attendre la nomination de nouveaux agents pour mettre en œuvre certaines actions de formations prévues.

L'OI a également des contacts réguliers avec la Direction de la Gestion Forestière (DGF) et la Direction des Inventaires et Aménagements Forestiers (DIAF), qui sont les deux Directions qui gèrent l'exploitation forestière. La DIAF bénéficie de deux importants programmes d'appui visant à renforcer ses capacités en cartographie d'une part et dans le contrôle et le suivi des plans d'aménagement de l'autre.

#### **Ministère des Finances**

En vue de s'assurer que les opérateurs forestiers s'acquittent strictement de leurs obligations financières vis-à-vis du Trésor Public, l'OI a entrepris plusieurs démarches pour suivre la perception des droits et taxes dus, ainsi que des amendes transactionnelles, ou encore des amendes prononcées par un tribunal à la suite d'un contentieux. Il a ainsi sollicité et obtenu des autorisations du Ministère des Finances afin que les demandes d'information qui lui seront formulés en ce sens auprès de la Direction Générale des Recettes Administratives Domaniales et de Participation (DGRAD), la

Direction Générale des Douanes et Assises (DGDA) et la Direction Générale des Impôts (DGI) notamment, soient traitées par ces services avec attention et diligence. Des contacts ont aussi été établis avec les principaux responsables de ces directions qui traitent des questions forestières.

### **Ministère de la justice**

Au cours de la première année de mise en œuvre du projet, l'OI a entamé des contacts avec le ministère de la justice qui a sous sa charge tous les cours et tribunaux. Cet état de chose se justifie dans la mesure où les Cours de justice sont rarement saisies pour des contentieux forestiers. Lors de sa mission en province orientale et de l'équateur, l'OI a relevé que le chef de mission de la DCVI, avait dressé un PV de constat d'infraction qu'il a immédiatement transmis au procureur de la république du ressort. Montrant à suffisance que les canaux de communication existent, et qu'il suffit de les faire fonctionner.

---

### OI-FLEG ET SOCIÉTÉ CIVILE

La mise en œuvre d'une Observation Indépendante par la société civile nationale constitue un garant de son implication future dans la gestion forestière et des processus en cours, dont le FLEGT. L'équipe d'OI inclue donc 2 experts nationaux, et en formera 2 autres en équipe homologue en 2012. Ces experts participeront à toutes les activités d'OI-FLEG.

Par ailleurs, des liens ont été noués avec le réseau des OSC locales susceptibles de constituer un réseau d'information sur la gouvernance forestière, afin d'appuyer un lien entre les résultats de l'OI, son approche, et l'implication des OSC dans le processus du FLEGT. Des séances pratiques de travail et d'informations seront effectuées en 2012.

---

### SECTEUR PRIVÉ

En sus des contacts établis avec des exploitants forestiers à l'occasion des missions d'observations, ainsi qu'en amont et en aval pour leur préparation et la vérification des données, l'OI a reçu des informations de la fédération des industriels de bois (FIB). La FIB a une place importante dans le paysage institutionnel en RDC, notamment dans ses rapports avec le ministère en charge des forêts.

---

### MÉTHODE

En accumulant des informations sur les réalités de l'exploitation forestière en RDC en 2011, l'OI s'est rendu à l'évidence que le cadre légal était très éloigné de la réalité et ne pouvait constituer le fil directeur pertinent de son analyse. Il a alors jugé que sa priorité devait être de se rendre compte par lui-même des pratiques d'exploitation forestière et des conditions d'exercice du contrôle. L'OI a donc, en priorité, organisé des missions sur le terrain. L'OI a ainsi accumulé des informations importantes de première source qui peuvent alimenter l'analyse et orienter les activités pour l'année à venir, dont :

- Des données sur quasiment toutes les sociétés forestières opérant en RDC : leur niveau d'investissement, leur niveau d'activité, leur niveau de compétence de gestion et leur niveau de conformité aux bonnes pratiques du secteur (capacité technique) et conformité à la loi dans leurs pratiques d'exploitation ;

- Des observations sur les méthodes de travail des services locaux de l'Administration et les thèmes prioritaires d'appui au développement de leurs compétences ;
- Des indices suggérant des irrégularités administratives et questions de gouvernance à investiguer au niveau central du MECNT, d'autres Ministères et auprès des représentants des sociétés à Kinshasa ;
- Des observations mettant en exergue les thèmes prioritaires d'appui au développement des compétences des services en charge du contrôle ;
- Des constats de non-gouvernance sur lesquels l'OI pourrait construire des recommandations et actions d'appui visant à faire évoluer les pratiques.

Ces données, bien que partiellement exploitable dû au retard de la publication des rapports de mission de terrain<sup>2</sup>, ont permis à l'OI-FLEG de rédiger des documents pratiques à l'intention du MECNT, ainsi que des rapports divers sur infractions forestières et leur traitement par les agents gouvernementaux, qui sont présentés dans les sections suivantes. Leur fonction est de contribuer à l'amélioration de différents aspects du contrôle forestier en RDC ainsi que la transparence des informations.

## 2 OUTILS : DOCUMENTS PRATIQUES D'APPUI AU CONTROLE FORESTIER

Plusieurs documents ont été rédigés par l'OI-FLEG pouvant être utilisés pour des améliorations pratiques du contrôle forestier. S'ils s'adressent en priorité à l'Administration Forestière et notamment à ses inspecteurs et ses fonctionnaires chargés du contrôle de l'exploitation forestière, ils peuvent également être utiles aux opérateurs économiques du secteur forestier qui comprendront d'avantage en quoi le contrôleur de l'exploitation peut les aider dans leur développement économique et dans la pérennisation de leur activité.

### 2.1 Analyse de la législation forestière de la RDC

L'OI a rassemblé un grand nombre de textes relatifs à la législation forestière. Après la collecte des textes de lois et textes réglementaires existants, en relation directe ou indirecte avec l'exploitation forestière, des entrevues ont suivies avec les différents acteurs intervenant dans le domaine, et ce dans l'optique de recueillir des informations sur leur propre interprétation des textes de même que les pratiques en cours s'agissant de l'exploitation et du contrôle forestière. Pour compléter les informations reçues, et compte tenu du contexte de décentralisation qui prévaut en RDC, l'OI s'est rendu dans les provinces forestières.

Un [document d'analyse de la législation forestière de la RDC](#)<sup>3</sup> détaillé a été rédigé par l'équipe OI. L'analyse a fait ressortir tous les aspects de la législation congolaise qui touchent à l'exploitation forestière afin :

- De maîtriser le contexte légal qui prévaut en RDC, et recenser les inconsistances ou vides de la loi qui pourraient affecter l'efficacité d'un contrôle forestier ;

<sup>2</sup> Non tenue du Comité de lecture multi-acteur, voir point 3.5 sur la transparence

<sup>3</sup> Disponible sur [www.observation-rdc.info/documents/REM\\_RDC\\_legislation.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/REM_RDC_legislation.pdf)

- De faciliter la réalisation des activités de terrain (observation du contrôle forestier effectué et du suivi du contentieux forestier) ;
- De diffuser les informations favorisant la transparence et la gouvernance dans le secteur forestier.

Ainsi cette analyse porte sur le cadre juridique et institutionnel de l'exploitation forestière de la RDC de façon générale, et plus précisément sur l'accès à la ressource, l'exploitation forestière, la fiscalité forestière et le contentieux forestier.

Ce document est en soit un document de travail qui doit servir de base de discussions avec l'administration forestière. Il permet également à l'OI d'effectuer de manière structurée ses propres observations et de fournir des recommandations précises aux contrôleurs gouvernementaux lors des missions conjointes.

## 2.2 Draft de manuel des procédures de contrôle forestier

Les mauvaises pratiques, la méconnaissance des textes législatifs et réglementaires relatifs à l'exploitation forestière par les agents forestiers et la mauvaise appréhension des missions de contrôle par les opérateurs économiques rendent les actes et décisions de l'administration forestière empreints de subjectivité et donc sujet à de nombreuses controverses.

L'OI a donc élaboré un [draft de manuel de procédure](#)<sup>4</sup> de contrôle qu'il a soumis au MECNT en novembre 2011 en proposant au Ministère son appui pour élaborer son propre guide opérationnel du contrôle forestier, dont ce document servira de base.

Le draft de manuel concerne exclusivement le contrôle des normes et techniques d'exploitation. Il décrit les différents principes et démarches à observer par les agents chargés du contrôle de l'exploitation forestière. Il a pour ambition de recentrer le contrôle de l'exploitation forestière dans sa conception originelle de manière à faire de lui un véritable moyen de suivi de l'exploitation forestière et donc de gestion participative et durable des ressources ligneuses. Il se veut également être un outil qui permet d'harmoniser le langage des agents forestiers en charge du contrôle forestier en même temps qu'il cherche à guider et à faciliter leur tâche. Dans ce sens, c'est un document de travail ; un document de référence du contrôleur de l'exploitation forestière qui ne pourrait se substituer, en aucune manière, aux textes réglementaires en vigueur.

## 2.3 Notes de briefing sur thématiques du contrôle forestier

L'OI a rédigé une [première note de briefing sur la « gouvernance forestière »](#)<sup>5</sup>, basée sur les dysfonctionnements de l'Administration observés au cours des missions de terrain en 2011.

La note reprend des observations et recommandations spécifiques concernant des améliorations possibles au niveau de la préparation de missions de contrôle, des activités des DGF, de la DIAF, et

---

<sup>4</sup> Disponible sur : [www.observation-rdc.info/documents/REM\\_Manuel\\_Procedure\\_RDC.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/REM_Manuel_Procedure_RDC.pdf)

<sup>5</sup> Disponible sur : [www.observation-rdc.info/documents/Note\\_briefing\\_OIFLEG\\_RDC\\_REM\\_1\\_2011.pdf](http://www.observation-rdc.info/documents/Note_briefing_OIFLEG_RDC_REM_1_2011.pdf)

des services provinciaux. L'opportunité a été donnée au MECNT d'y apporter des commentaires avant sa publication.

La production d'une série de notes thématiques est planifiée pour l'année 2012 et les analyses entamées. Elles porteront notamment sur:

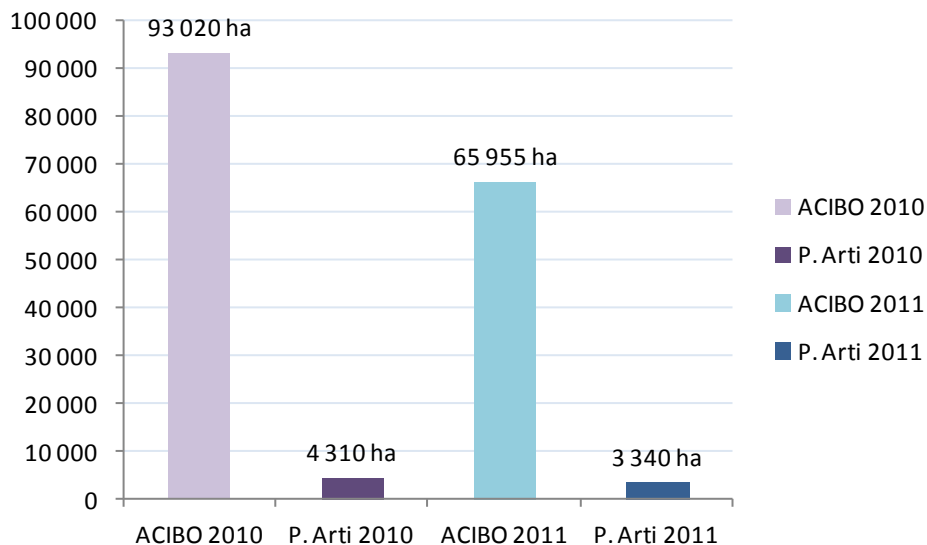
- Le processus de conversion des titres
- Le suivi du contentieux
- La fiscalité forestière
- Le régime de peines et le calcul des dommages et intérêts
- L'exploitation forestière artisanale

### 3 TERRAIN : OPERATIONS DE CONTROLE ET EXPLOITATION FORESTIERE

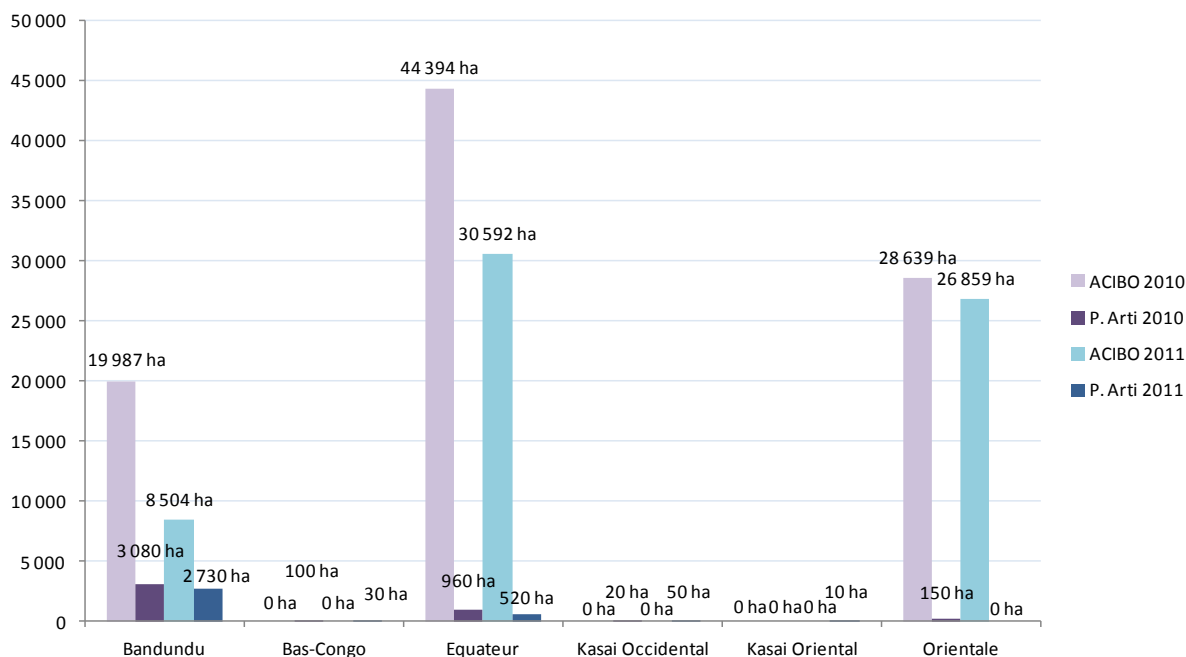
En rapport avec l'objectif du projet visant à « observer l'application des procédures et le déroulement des activités de contrôle », REM s'est principalement basé sur ses missions de terrain et ses analyses pour parvenir à ses conclusions et recommandations en rapport avec la mise en application de la gouvernance forestière.

Toutes ces missions et les rapports y afférents sont préparés et produits grâce aux informations obtenues auprès des différents services du MECNT (DGF, DIAF,CJ, DCVI) et dans les directions des sociétés visités en province ou à Kinshasa.

**Graphique 1: Surfaces forestières de RDC officiellement allouées à l'exploitation en 2010 et 2011 divisées entre Autorisations de Coupe Industrielle de Bois (ACIBO) et Permis Artisanaux (P. Arti) (ha) :**



**Graphique 2: Surfaces forestières de RDC officiellement allouées à l'exploitation en 2010 et 2011 par Province (ha)**

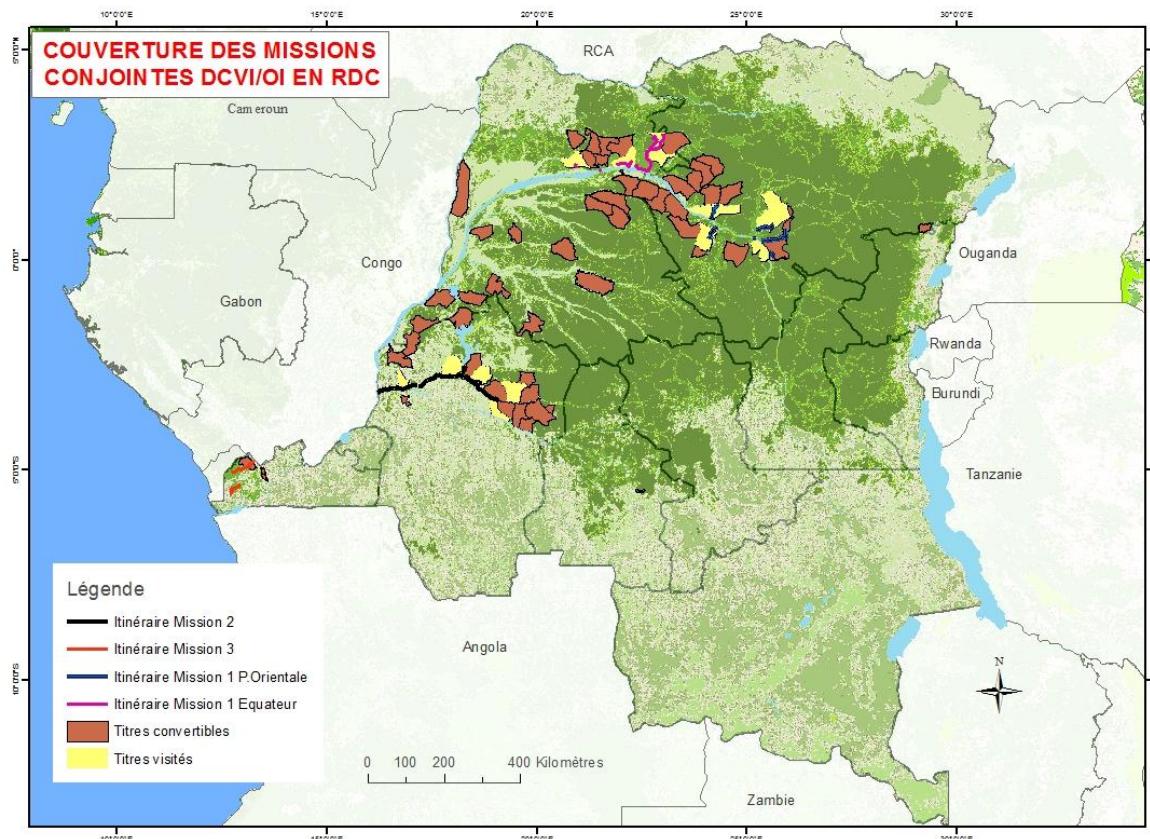


Ces données permettent de prendre un premier ordre de grandeur des surfaces officiellement prévues à l'exploitation sur ces deux dernières années en RDC. Elle s'appuie sur l'analyse des deux grands types d'autorisations de coupe en RDC : l'ACIBO concernant l'exploitation industrielle et les permis artisanaux pour l'exploitation artisanale. Ces autorisations permettent de quantifier l'exploitation telle que prévu par les textes.

L'exploitation industrielle en RDC représente environ 95% des surfaces officiellement autorisées à l'exploitation en 2010 et 2011 ce qui explique notre intérêt pour ce type d'exploitation durant l'année 2011. Bien qu'enregistrés au niveau central, nombre de ces autorisations et permis sont délivrés en toute illégalité (permis accordés hors-délais, permis délivrés par une autorité incompétente, frais préalables impayés, etc..). Par son mandat, l'OI a pu se rendre compte d'irrégularités et d'illégalités afférentes à ces exploitations correspondant à un type de titre prévu par la législation (qu'il soit alloué avec irrégularités ou non), mais l'analyse de ces résultats ne doit pas nous faire oublier l'importance de l'exploitation purement informelle (c.à.d. titre non prévu par la loi) dont les formes et l'ampleur sont extrêmement difficile à mesurer.

Lors des 3 missions de terrain, l'OI s'est rendu dans 4 provinces différentes. L'analyse des résultats obtenus est présentée dans la suite de cette section.

### Carte 1: Couverture des missions réalisées en 2011 par l'OI



Même si l’OI n’a pas connu d’obstacles majeurs dans sa quête d’informations, il a souvent buté à des problèmes d’archivage et à la partialité des informations collectées. La société civile et les communautés ont aussi été pourvoyeuses d’informations utiles à la réalisation des missions de terrain. REM a ainsi pu capitaliser sur un certain nombre de dénonciations dans la conduite de ses missions.

Les résultats de ces enquêtes de terrain ont été traités et analysés dans des rapports de mission dédiés. Ces rapports ont pour vocation à être publiés et diffusés, toutefois leur publication a été retardée<sup>6</sup>.

### 3.1 Missions conjointes OI-FLEG (observation) - Agents DCVI (contrôle)

L’OI a mené 3 missions conjointes avec la DCVI au cours de l’année 2011 :

**Tableau 1 : Missions de contrôle réalisées par la DCVI en présence de l’OI**

Mois	Type de mission	Destination	Durée
Juillet	Mission de contrôle forestier – zone de concessions	Province Orientale et de l’Equateur	26 jours
Octobre	Mission de contrôle forestier – zone	Bandundu	18 jours

<sup>6</sup> Voir point 3.5 : Transparence

	de concessions		
Novembre	Mission de contrôle – exploitation illégale de type artisanale	Bas-Congo	8 jours

Conformément aux règles internes du Ministère, les missions se sont faites accompagner par un agent local de l'Environnement durant les visites sur le terrain. L'OI a pris en charge l'intégralité des coûts logistiques de ces missions, ainsi que les frais de mission des agents de la DCVI, et le cas échéant des agents locaux du MECNT, car il n'existe pas actuellement de prise en charge de ces coûts par le MECNT.

#### MÉTHODES DE TRAVAIL DE LA DCVI

L'OI a pu observer la façon dont travaillent les différentes équipes de la DCVI qu'il a accompagnées. Hormis les problèmes de moyens qui peuvent être constatés, il en ressort que :

- La méthode de contrôle peut être très variable selon l'inspecteur qui conduit la mission ;
- Certains aspects de la légalité sont totalement ignorés ;
- La procédure de verbalisation n'est pas conforme aux dispositions légales en vigueur ;
- Les capacités techniques des agents peuvent varier, posant des questions sur les modes de recrutement et formations nécessaires ;
- Les techniques d'investigation manquent de standardisation et de systématisation dans leur application ;
- La verbalisation des infractions va plus de l'exception que de la règle ;
- La transmission des PV au parquet n'est pas systématique ;
- Le suivi des contentieux ouverts n'est pas effectué ;
- Les contrôleurs du MECNT ne font pas l'objet de suivi par le Ministère concernant leur performance et productivité.

#### DIFFICULTÉS PRATIQUES DU CONTRÔLE FORESTIER

Au cours de ces missions, l'OI a pu prendre la mesure de la difficulté de réaliser des missions de contrôle forestier en RDC :

##### Sur le plan protocolaire

Les missions de contrôle nationales sont soumises à des règles protocolaires strictes ; elles doivent se présenter aux autorités administratives de chaque niveau du ressort où elles souhaitent opérer. Bien que nécessaire, cette contrainte est extrêmement pénalisante en termes de planification, étant donné la plage horaire restreinte de ces visites – de 9h à 15h - et le danger que peut poser une visite tardive sur le site d'exploitation aux dernières heures du jour. Cette contrainte administrative limite dans une certaine mesure la possibilité que l'OI puisse se lancer sans accompagnement d'agents du MECNT dans des missions de terrain : le risque est élevé qu'une telle mission puisse alors se trouver bloquée dans son travail par une des différentes autorités administratives du ressort.

##### Sur le plan logistique

La faiblesse des infrastructures rend l'approche des sites visés compliquée, longue et coûteuse. Les concessions sont souvent isolées et les seuls véhicules disponibles sur place appartiennent aux

exploitants. La mission de contrôle est alors soumise au bon vouloir de ces derniers pour accéder aux sites d'exploitation sans que ceux-ci n'aient l'obligation légale claire ni la volonté de faciliter aux missions de contrôle l'accès à leurs sites.

Ceci pose également un frein important à la possibilité d'observations éventuelles futures d'organisations de la société civile au niveau des sites d'exploitation.

### **Transport : Un aspect des enjeux logistiques de l'OI en RDC**

La deuxième mission conjointe de l'Observateur Indépendant avec la Direction de Contrôle et Vérification Interne a été effectuée dans la province de Bandundu. Cette province s'étend sur une superficie de 295 658 km<sup>2</sup>, avec très peu de route en bon état et carrossables. Le déploiement d'une mission dans la province n'est envisageable que par les rivières. La mission a donc été contrainte de parcourir de très longues distances sur le fleuve Congo et ses affluents pendant 18 jours. Par exemple, sur le tronçon compris entre Mushie et Kwamouth, une forte pluie s'est abattue sur l'équipe, réduisant sensiblement la visibilité du capitaine qui ne pouvait plus avancer. Le bateau a tourné sur lui-même avant que l'OI ne rende compte à l'aide du GPS que la mission revenait sur ses pas et fasse perdre une demi-journée à la mission. Cet exemple montre l'une des difficultés pratiques de l'OI en RDC.

De ce point de vue, l'expérience acquise au cours de cette année sera précieuse pour organiser aux mieux les missions prévues en 2012.

### FORMATION AD-HOC PENDANT LES MISSIONS DE TERRAIN

Au cours des trois missions effectuées conjointement avec la DCVI en 2011, les experts de l'OI-FLEG ont appliqué des méthodes d'enquête sur les illégalités et irrégularités correspondant aux bonnes pratiques, et discuté de leurs résultats avec les agents de la DCVI. Durant ces missions, l'OI tenait à disposition des agents de la DCVI le matériel nécessaire comme les instruments de mesure, GPS, appareils photos, trousse de premier secours ainsi que les moyens de transport indispensables tels que les billets d'avion, les locations de véhicules ou de bateaux.

Pendant et à l'issue de chaque mission, l'OI a communiqué aux agents les données qu'il avait collectées : mesures, documents photographiques et sonores, données de géolocalisation, documents de travail.

Faisant le bilan des missions conjointes qu'il a menées, l'OI a constaté une prise de conscience des agents sur la nature des infractions, leur complexité et les moyens légaux de les signaler et les faire réparer. C'est un point positif.

L'OI a proposé au MECNT d'élaborer un manuel opérationnel de contrôle forestier, travail qui pourra s'appuyer sur le draft élaboré par l'OI et qui a été remis au Ministère le 01 décembre 2011. Il a également proposé son appui pour appuyer son appropriation par l'ensemble des agents de la brigade de contrôle forestier.

### CONTENTIEUX FORESTIER : PROCÉDURES DE POURSUITE DES CONTREVENANTS ET SUIVI

Le niveau de collaboration du MECNT avec l'OI sur ce thème est jusqu'ici très faible. De multiples requêtes ont été faites auprès de la DCVI afin d'obtenir la liste des PV d'infraction et autres établis

par ses agents au cours de l'année 2011. Cette question a fait l'objet de quatre réunions tenues avec le Directeur de la DCVI entre le 21 octobre et le 9 novembre.

En 2011, l'OI n'a pas non plus pu obtenir de copie des PV rédigés sur le terrain par les agents lors des missions conjointes, selon l'argument que ce document a valeur judiciaire. A défaut de pouvoir effectuer un suivi de PV sur la base des missions antérieures de la DCVI, l'OI entend suivre les contentieux ouverts à la suite des infractions verbalisées lors des missions auxquelles il a participé.

Dans ce but, l'OI a pris des dispositions pour s'assurer la collaboration de l'Administration des Finances, du Parquet Général de Kinshasa et des parquets locaux dès le début de 2012.

**Tableau 2 : Nombre d'irrégularités relevées lors des missions de contrôle**

	Irrégularités caractérisées en infraction par l'OI (et dont le responsable était identifiable)	Irrégularités caractérisées en infractions par les agents de la DCVI
Mission 1	25	9
Mission 2	21	0
Mission 3	12	11
Total	58	20

NB : A ce stade de l'observation du suivi des contentieux ouverts, l'OI s'abstient de porter avis les PV portant infraction rédigés par les agents de la DCVI bien que des doutes existent sur leur recevabilité juridique ainsi que sur leur traitement.

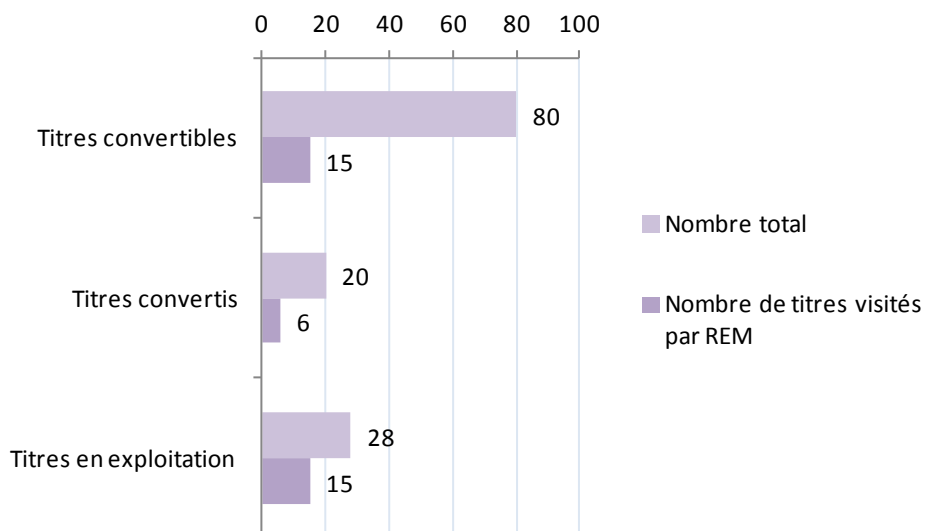
### **3.2 Exploitation industrielle**

#### MISSIONS RÉALISÉES

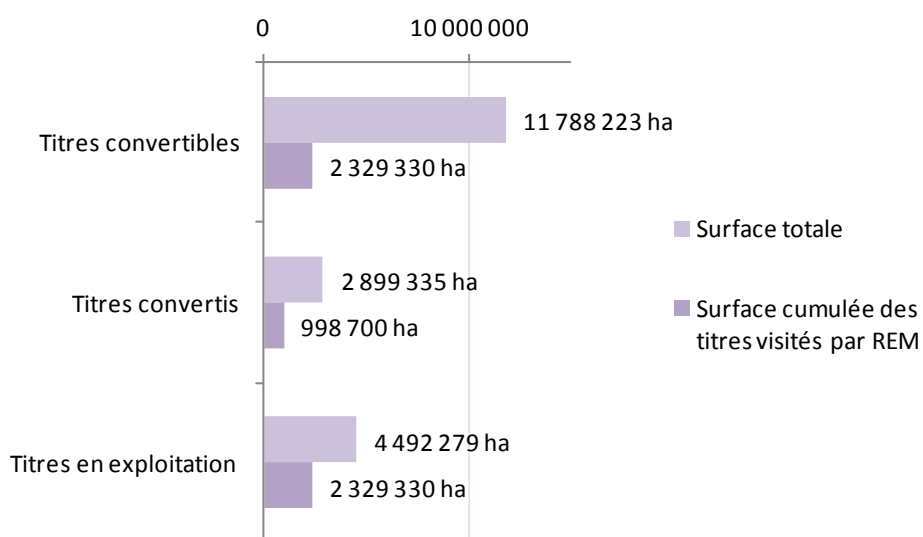
En raison de l'importance des surfaces dédiées, des enjeux socio-économique, et de l'appareil légal existant en la matière, REM s'est ainsi attaché à observer en premier lieu des cas d'exploitations industrielles.

Deux missions conjointes (contrôle MECNT-observation OI-FLEG) ont été entreprises en ce sens en plus de visites aux sièges des entreprises à Kinshasa. REM a ainsi pu se rendre sur les sites d'exploitation industrielle de 15 titres forestiers appartenant à 9 sociétés industrielles et réparties sur 3 provinces forestières (Bandundu, Equateur, Orientale):

**Graphique 1 : Couverture des missions de REM selon le statut des titres visités (en Nombre de titres) :**



**Graphique 2 : Couverture des missions de REM selon le statut des titres visités (par surface des titres (ha))**



NB : Les surfaces présentées ici représentent bien les surfaces des titres forestiers et non pas les surfaces des permis d'ACIBO. Pour ordre de grandeur, en 2010 comme en 2011, les surfaces ayant donné lieu à ACIBO ont représentés moins de 1% de la surface totale des titres autorisés en RDC. L'OI ne peut donc en aucun cas garantir que ces observations, et à fortiori ses résultats, représentent un état des lieux exhaustifs des sites visités.

#### TENDANCES OBSERVÉES SUR LES IRRÉGULARITÉS OBSERVÉES

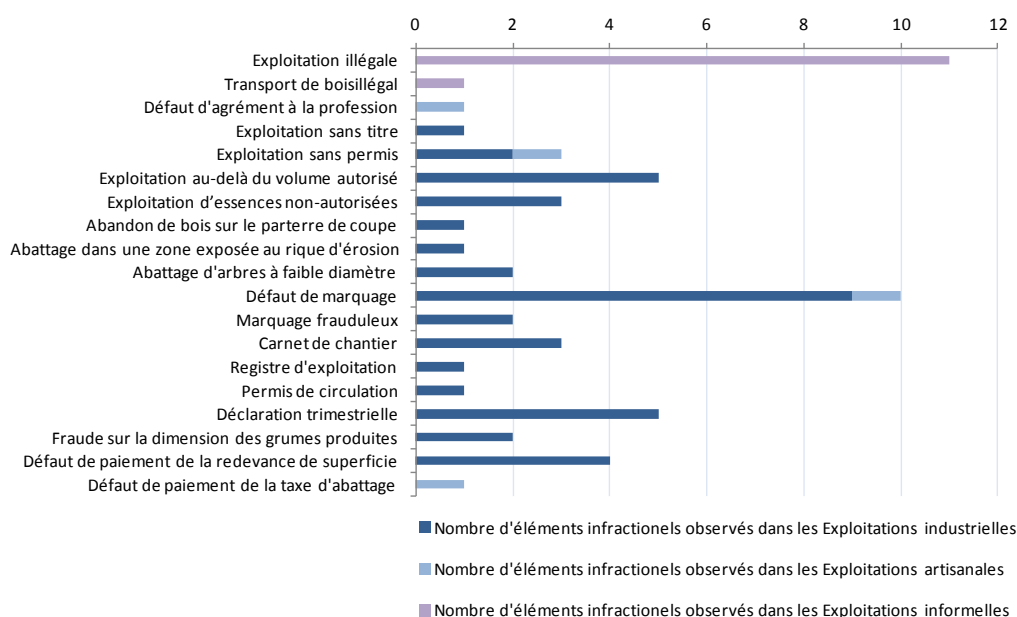
La tendance des infractions relevées ici est faite sur la base des seuls aspects du contrôle réalisé par les inspecteurs et traduit les observations de l'équipe de l'OI durant les missions. Elle ne garantit en aucun cas une représentation complète des sites, qui n'ont pu être que partiellement visités.

Sur le terrain, l’OI-FLEG a observé un nombre important d’irrégularités. Depuis 2002, en RDC, l’appareil réglementaire ouvre la voie à une gestion contrôlée et durable de la ressource forestière. Néanmoins, cet appareil reste incomplet et sa mise en œuvre est entachée de problèmes de gouvernance.

Les irrégularités relevées par l’OI lors des missions relèvent de plusieurs types :

- **Autorisations** : exploitation sans titre, exploitation sans permis ;
- **Pratiques d’exploitation** : exploitation au-delà du volume autorisé, exploitation d’essences non-autorisées, abandon de bois sur le parterre de coupe, abattage dans une zone exposée au risque d’érosion, abattage d’arbres à faible diamètre, abattage d’arbres à faible diamètre ;
- **Marquage** : défaut de marquage, marquage frauduleux ;
- **Documents d’exploitation** : carnet de chantier, permis de circulation, bordereau de dépôt, déclaration trimestrielle, fraude sur la dimension des grumes produites ;
- **Paiements** : défaut de paiement de la taxe de superficie, fraude sur la dimension des grumes produites, défaut de paiement des frais de mise à jour de la carte d’allocation forestière, défaut de paiement de la taxe de reboisement

**Graphique 3 : Nombre total d’éléments observés ayant permis la caractérisation en infractions selon l’OI :**



NB : La caractérisation en infraction d’une irrégularité reste parfois sujette à interprétations. L’OI reste néanmoins prudent sur ce point juridique et espère pouvoir ainsi consolider son analyse dans les prochains mois.

- Au titre des tendances, le nombre important d’infractions liées aux pratiques d’exploitation attire l’attention. Un grand nombre d’infractions sont claires pour les seules « exploitation au-delà du volume autorisé » et « défaut de marquage ». Ces infractions ont pour la plupart été déduites de la comparaison des ACIBO avec des documents d’exploitation, ce qui montre bien le sentiment d’impunité des opérateurs dans leurs pratiques illégales d’exploitation. La complaisance ainsi que l’absence de contrôle forestier de la part de l’administration peut sérieusement contribuer à expliquer que ce type d’infraction soit si répandu.

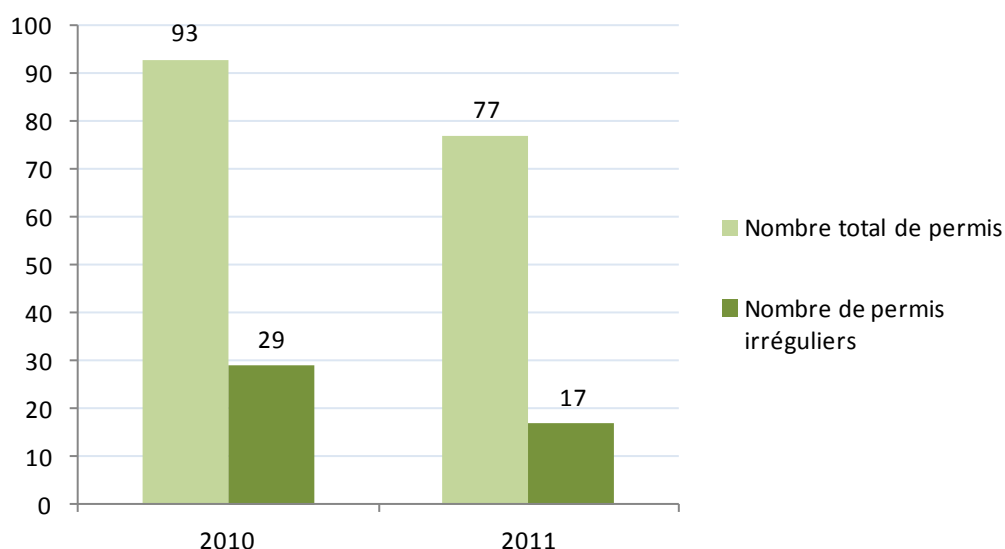
- Une autre tendance est la mauvaise application du droit par l'administration qui délivre les autorisations. Un vice administratif rend la caractérisation des infractions délicate. Par exemple l'attribution des ACIBO dans un titre qui n'est pas légale rend difficile la caractérisation de son exploitation comme illégale car la véritable cause en amont vient d'une faute initiale de l'administration. C'est une tendance que l'on peut qualifier de « Chaîne d'infractions ».

### 3.3 Exploitation artisanale

L'exploitation artisanale des bois est prévue par les articles 112 etc. du code forestier de 2002. Aux termes de ces dispositions légales, complétés par les articles 06 et 08 de l'arrêté N° 035/2006 relatif à l'exploitation forestière, outre les droits d'usage, les communautés locales ont le droit d'exploiter leur forêt. Cette exploitation peut être faite soit par elle-même, soit par l'intermédiaire d'exploitants privés artisanaux, en vertu d'un accord écrit. Les exploitants privés artisanaux ne peuvent opérer dans les forêts des communautés locales que moyennant la détention d'un agrément délivré par le Gouverneur de province, sur proposition de l'administration forestière locale. Quelle qu'en soit leur origine, l'accès aux bois des forêts de communauté locale est donc conditionné par l'obtention d'un agrément qui confère la qualité d'exploitant artisanal. Il est donc clair que l'exploitation artisanale se fait exclusivement dans les forêts de communauté locale.

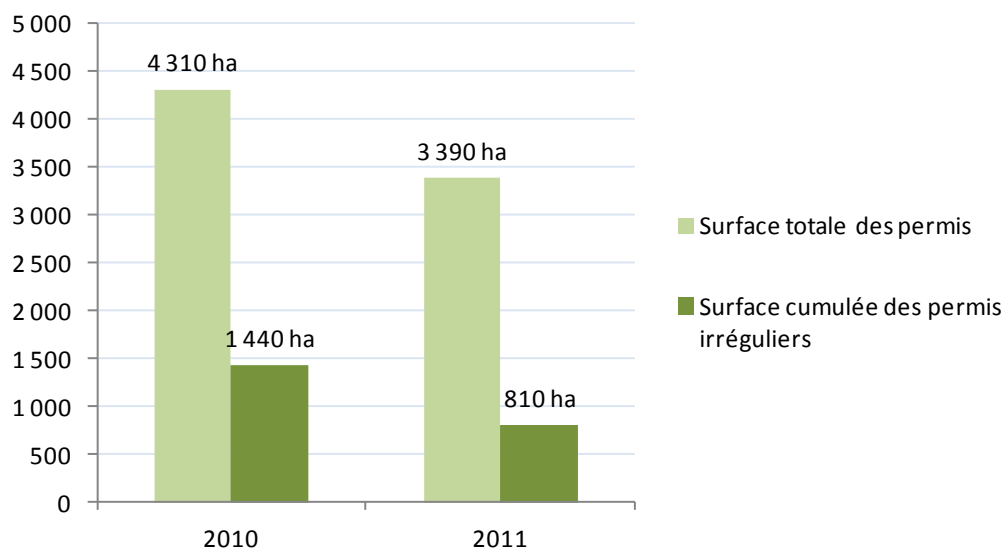
En 2010 et 2011, un total de 170 permis artisanaux ont été enregistrés<sup>7</sup>. Sans même pousser les recherches ou mener des enquêtes de terrain, on peut déjà constater un nombre significatif d'irrégularités. En effet, selon la loi, seuls 2 permis de maximum 50 ha peuvent être attribués chaque année à un exploitant artisanal enregistré. Le traitement de ces données montre les résultats suivant :

**Graphique 4 : Nombre de permis artisanaux délivrés en 2010 et 2011**

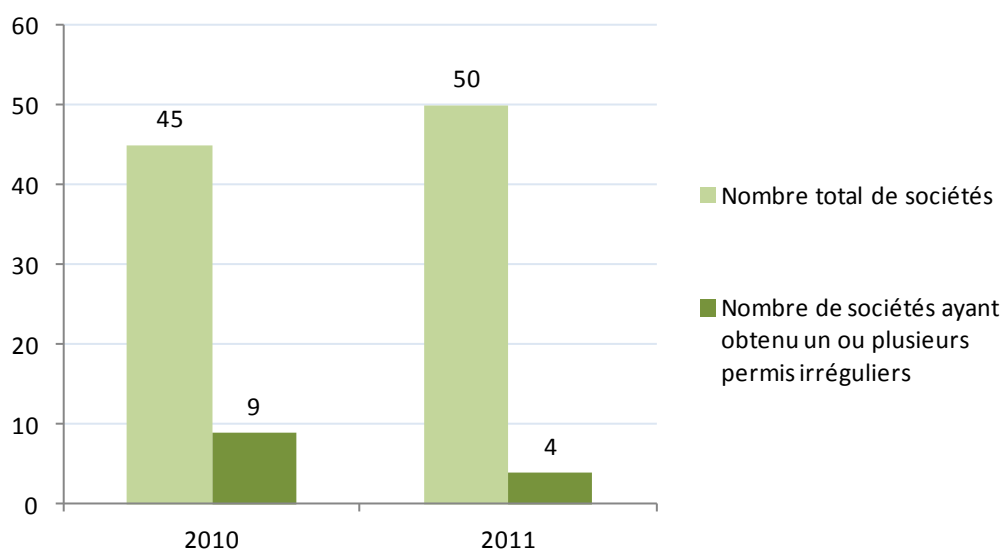


**Graphique 5 : Surfaces couvertes par les permis artisanaux délivrés en 2010 et 2011 (ha)**

<sup>7</sup> Liste des permis artisanaux enregistrés à la DGF



**Graphique 6 : Nombre de sociétés ayant obtenu un permis artisanal en 2010 ou 2011**



En observant seulement 2 critères de gouvernance (nombre de permis attribués par an par société et surface des permis) le niveau d'irrégularités est déjà élevé (33% en 2010 et 24% en 2011 pour les surfaces). Des investigations plus poussées de ces exploitations ainsi qu'une mission de terrain par la DCVI et l'Observateur Indépendant sont prévues, courant 2012. Outre les éventuelles infractions que nous pourrions observer (liées à l'exploitation), on peut anticiper la découverte d'autres irrégularités par faute administrative, tant l'exploitation artisanale semble mal encadrée par l'appareil juridique et l'administration forestière.

La pratique actuelle fait état d'une délivrance des permis artisanaux en marge de ces éléments déclencheurs, des conditions de fond et des procédures génériques non prévues par la loi, créant ainsi une certaine confusion, notamment :

- Les textes (décret et arrêté) sur les forêts de communauté locale n'ont pas encore été adoptés. Au terme de la loi, l'exploitation artisanale se déroule essentiellement dans les forêts qui peuvent être octroyées aux communautés locales. Les exploitants artisanaux profitent du vide juridique actuel ;

- La loi sur la décentralisation tarde à être appliquée, ce qui empêche le transfert du pouvoir de délivrance des permis artisanaux aux gouverneurs de province. Le MECNT attribue ces permis en lieu et place des gouverneurs de province, en violation des dispositions du code forestier et de ces décret, créant une confusion dans les conditions de fond et de forme qui leur sont applicable ;
- Des permis sont attribués à des pseudo-exploitants artisanaux non agréés, en violation de la loi ;
- Les entreprises bénéficiaires, auxquelles sont attribuées lesdits permis, sont très souvent des entreprises industrielles, qui, déchues de leurs anciens titres par le processus de conversion, reçoivent ces permis comme contrepartie financière de leur perte ;
- Les volumes de bois issues de l'exploitation de certain de ces permis sont de loin supérieurs à ceux produit dans les concessions forestière ;
- La fiscalité de ces permis n'est pas contrôlée du fait de la multitude d'intervenants et des vides juridiques inhérents à leur mode d'attribution ;

Dans la majorité des cas, et à l'inverse de ce que prévoit la loi, c'est une combinaison de la pression pour exploiter le bois, le moratoire sur l'attribution de nouveaux titres bloqué par la non finalisation du processus de conversion et l'absence du décret sur les forêts des communautés locales, qui explique la prolifération de ces pseudo permis artisanaux. Toutefois, l'Etat congolais subit des manques à gagner considérables du fait de l'absence de recettes fiscales liées à ces permis. L'émission de ces titres sans l'application de la législation qui les régit ouvre donc la voie à des dérives importantes en termes sociaux, économiques, environnementaux et fiscaux.

### 3.4 Exploitation informelle

L'exploitation dite « informelle » est réalisée en dehors de toute autorisation d'exploitation prévue par la législation actuelle. Une seule infraction peut alors être retenue contre les contrevenants, celle « d'exploitation illégale »<sup>8</sup>.

En 2010, l'OI a mené une mission de terrain en Province du Bas-Congo qui a permis d'accompagner les agents de la DCVI dans le contrôle d'exploitations informelles. Aujourd'hui devenu exploitants informels, bon nombre de ces opérateurs semblent être d'anciens exploitants artisanaux, devenus illégaux en 2007 lorsque le Ministre de l'Environnement a promulgué une mesure de suspension de l'exploitation artisanale dans la province afin d'y freiner la déforestation.

Les cas observés étaient pour la plupart de relative petite échelle (quelques m<sup>3</sup> par propriétaire) et à destination de marchés locaux congolais ou frontaliers. Ces exploitants sont conscients de travailler dans l'illégalité et force est de constater que c'est davantage le manque de bois valorisable dans la province que le contrôle régalién qui explique la relative petite échelle de ce trafic informel.

D'une manière générale, lorsque l'exploitation informelle s'opère ainsi aux vues et aux sus de tous, elle traduit une passivité ou complicité de l'administration dans ce domaine. Sans réforme structurelles permettant d'enrayer le phénomène ou de permettre des exploitations à petite échelle dans un cadre précis, il semble difficile d'imaginer un changement des pratiques, d'autant que la répression par le contrôle forestier de l'Etat est d'une couverture et d'une efficacité disproportionnée face au phénomène. L'appareil juridique est lui aussi déficient, car avant tout, sans régime de sanctions adapté, la répression n'aurait quasiment aucun effet si elle avait lieu.

---

<sup>8</sup> Articles 97 et 98 du code forestier

En effet, pour lutter contre le phénomène de l'exploitation illégale et informelle, l'Etat doit prévoir des peines dissuasives et des dommages et intérêts justes (et par conséquent des montants prenant en compte la valeur du préjudice que cause l'exploitation illégale). Aujourd'hui, la peine prévue pour toute exploitation illégale est « une servitude pénale de trois mois à deux ans » et « une amende de 20.000 à 100.000 francs congolais » soit l'équivalent de 22 US\$ à 110 US\$. C'est bien l'absence de textes d'applications portant définitions des calculs des dommages et intérêts qui ouvre la porte aux abus sans limite d'échelle. Bien que restant surtout théorique, à l'heure ou peu ou pas de sanctions sont rendus à l'encontre des contrevenants aux lois forestières, la question du calcul du dommage des intérêts fait partie des priorités d'amélioration du secteur si l'on veut prévenir des pratiques illégales à impact grave sur l'environnement et ses habitants.

La mesure de l'exploitation informelle en RDC est extrêmement difficile à évaluer dû à la taille du pays, le faible niveau de gouvernance, et surtout la grande variété d'exploitations de ce type. L'exploitation pour usage en bois d'œuvre, pour carbonisation, pour conversion en terres agricoles ne représente qu'une partie des usages possibles de la ressource. La destination finale des produits est elle aussi très variable, allant de l'utilisation directe et locale à la revente pour visée commerciale. L'OI-FLEG n'a ni pour mission, ni les moyens de mener sur le terrain des missions permettant d'évaluer rigoureusement les nombreuses composantes de l'exploitation purement informelle. D'une manière générale, la ressource forestière en RDC est sous la menace croissante d'une exploitation informelle importante poussée par la forte augmentation démographique<sup>9</sup> et le faible niveau de contrôle régalien sur l'utilisation de la ressource.

### **3.5 Transparence : publications des infractions et analyses forestières**

Tous les résultats des missions de terrain sont détaillés dans 3 rapports de mission qui, regrettamment, n'ont pas encore pu être publiés. En effet, d'après les Termes de Référence de l'OI-FLEG, un Comité de Lecture est une réunion multi-acteurs prévue dans le but de valider ses rapports de mission de terrain sur les infractions forestières observées, permettant leur publication. Les constats et recommandations de l'OI doivent être discutés lors du Comité, et des clarifications peuvent être apportées. En cas d'accord sur une modification possible proposée (apport d'information ou correction d'erreur), l'OI peut apporter des modifications à ses rapports avant leur publication. En cas de désaccord entre l'OI et le MECNT, un encadré doit être ajouté mentionnant la position du MECNT. Ceci permet de garantir l'indépendance des observations faites, tout en donnant au MECNT la possibilité d'exprimer son opinion.

L'OI a sollicité le MECNT, dès le retour de sa première mission début août 2011, pour engager la mise en place d'un Comité de Lecture

Une entrevue avec le Ministre le 15 août 2011 semblait bien enclencher le processus. A sa suite, l'OI a rédigé un projet d'arrêté portant mise en place d'un Comité de Lecture qui a été transmis officiellement au ministère en date du 20 septembre 2011. Cependant, le 27 octobre, une réunion tenue sous l'autorité du Directeur de cabinet s'est soldée par un constat de désaccord, certains cadres du ministère refusant la présence de représentants de la Société civile et de bailleurs au Comité de lecture, à l'encontre des prévisions du contrat et des Termes de Référence de l'OI pourtant signé par le gouvernement de RDC. L'argument contre la participation multi-acteurs étant l'existence préalable d'un arrêté constitué lors d'une mission précédente à court-terme d'OI,

---

<sup>9</sup> <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html>

prévoyant un simple Comité MECNT-Observateur sans inclure d'autres acteurs pour la tenue d'un Comité de Lecture.

L'OI a adressé au Ministre un nouvel argumentaire afin de défendre la constitution d'un Comité de lecture pluri-partie, tel que prévu par son mandat en date du 31 octobre 2011. L'OI prévoit de continuer ses démarches auprès du MECNT et de l'Ordonnateur National afin de pouvoir se conformer à ses termes de référence, un désaccord sur ce point remettant en question le principe même de transparence de l'approche OI-FLEG mise en œuvre sur ce modèle dans d'autres pays de la sous-région.

## 4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les conclusions et recommandations sont présentées en trois thèmes généraux :

- Questions juridique
- Sur le terrain
- Gouvernance

Elles sont également présentées sous forme détaillée (voir Annexe 1) et résument les situations observées par rapport à certains thèmes liés à la mise en œuvre de la gouvernance par le MECNT. Les recommandations offrent les perspectives de l'observateur indépendant.

D'une manière générale, l'OI a observé plusieurs points qui font obstacle à une bonne mise en application de la loi forestière, et dont l'origine relève de manquements dans le cadre législatif et le fonctionnement de l'Administration forestière elle-même.

L'OI a, à chaque fois, émis des recommandations pour corriger ces dysfonctionnements. Celles-ci sont reprises dans les rapports et les notes de briefing de l'OI. Toutefois, afin de dégager les actions les plus urgentes et importantes qui devraient être prises en compte par le MECNT dans l'optique d'améliorer la mise en application de la loi forestière et la gouvernance, l'OI a établi une liste des observations et recommandations principales ayant pour but de fournir des solutions aux problématiques relevées depuis le début du projet.

### 4.1 Priorités pour l'action

En sus du tableau de recommandations, les points suivants ont été identifiés comme des actions prioritaires pour le gouvernement pour une amélioration de la mise en application de la loi forestière et de la gouvernance à court et moyen-terme :

---

ACHEVER LE PROCESSUS DE CONVERSION

Le processus de conversion des anciens titres (Garantie d'Approvisionnement et Lettres d'Intentions) en nouveaux titres, a dépassé de plus de 8 ans le délai prévu initialement. Ce problème est absolument central en matière forestière pour la RDC, car en plus de révéler de profonds dysfonctionnements du pouvoir législatif exécutif et judiciaire de ces dernières années dans le domaine, il crée surtout des vides juridiques majeurs ouvrant la porte à des irrégularités de tous types et de grande échelle. En effet, ni le code forestier, ni les décrets et arrêtés subséquents, n'ont suspendu l'exploitation forestière en RDC. Avant la promulgation du code, c'est l'allocation de nouveaux titres qui est suspendue, le code lui-même donne simplement un délai pour la conversion des titres. Le décret 05/116 du 24 octobre 2005 ne donne aucune précision sur la continuité des opérations forestières pendant le processus de conversion. Seulement, partant du principe que la loi forestière nouvelle apporte de nouvelles règles de gestion et d'exploitation forestière, et que cette même loi abroge la loi antécédente qui gouvernait les Garanties d'Approvisionnement et les Lettres d'Intention (loi de 1949), un vide juridique s'est créé. En effet, ni la loi, ni les textes subséquents, ne prévoient de dispositions transitoires quant au mode de gestion applicable aux anciens titres en attendant l'aboutissement du processus de conversion.

Sans régime forestier en vigueur, le contrôle forestier et la caractérisation des irrégularités en infractions n'a pas de base légale solide.

Les détails et la chronologie de ce processus de conversion sont spécifiquement étudiés dans une note de briefing dédiée à ce thème, qui sera publiée en 2012 par l'OI-FLEG.

La signature de premiers contrats de concession a été entamée. Les textes réglementant les concessions sont très complets, et le contrôle des signataires peut donc théoriquement être beaucoup plus rigoureux, précis et non-soumis à l'arbitraire. Toutefois, maintenant que le processus est engagé, s'il n'est pas conclu dans un délai annoncé, raisonnablement court et irrévocable, le risque serait que les premiers signataires, devant désormais évoluer dans un cadre réglementaire beaucoup plus contraignant, se retrouvent pénalisés face à leurs concurrents qui continueraient à exploiter dans le « no man's land » juridique des titres convertibles.

L'OI recommande que le MECNT fasse aboutir le processus de conversion de manière définitive, et prenne un arrêté portant abrogation (irrévocable) des anciens titres non convertis au 31 décembre 2012 (ou avant).

---

#### PROMULGUER LES TEXTES SUR LA FORESTERIE COMMUNAUTAIRE

Des textes de loi, élaborés en collaboration avec le MECNT suite à un projet de 3 ans et suite à des consultations extensives auprès des populations forestières, ont été soumis en 2010 au MECNT. Il s'agit d'un Décret fixant les modalités d'attribution des concessions aux communautés locales et de l'Arrêté fixant les règles de gestion et d'exploitation des concessions forestières des communautés locales.

La signature de ces textes a été retardée depuis, laissant de ce fait un vide juridique concernant l'exploitation forestière par les communautés. Ces textes sont clef car les forêts communautaires vont permettre une plus grande protection des espaces forestiers et une régularisation de l'exploitation artisanale, même si leur application pourra être délicate et demander des ressources importantes.

Le Ministre a récemment indiqué que les textes avaient été bloqués sur des réserves d'ordre juridique mais que l'étape restante était la signature du Premier Ministre, une fois qu'il sera nommé.

#### METTRE FIN AUX CONFLITS DE COMPÉTENCES ENTRE L'ADMINISTRATION CENTRALE ET LES PROVINCES EN MATIÈRE D'EXPLOITATION ARTISANALE

La constitution<sup>10</sup> établit une répartition des compétences entre la Province et le Pouvoir central : elle dispose dans un premier temps que la réglementation<sup>11</sup> sur le régime des forêts fait l'objet d'une compétence partagée entre la Province et le Pouvoir central. Ensuite, il<sup>12</sup> est dit que le régime des forêts relève exclusivement de la compétence du Pouvoir central et enfin<sup>13</sup> il est écrit que l'application de la législation nationale en matière forestière est dévolue exclusivement au Pouvoir provincial.

La constitution est clairement en contradiction avec la loi forestière de 2002. Or, aucun texte n'a été pris pour clarifier la portée qu'il convient d'accorder aux dispositions de ce nouveau texte sur la décentralisation, ou d'en expliciter les modalités d'application dans le domaine régi par la loi forestière.

Les conflits de compétence qui résultent de cette situation paralysent l'action de l'administration, et constituent un sérieux obstacle à l'amélioration de la gouvernance. C'est notamment le cas en matière d'attribution des permis artisanaux de bois (mais ce n'est qu'un aspect) qui relève clairement des Gouverneurs de province mais qui à ce jour reste régi par l'administration central des forêts. :

Il est donc prioritaire :

- Qu'un Etat des lieux de toutes les coupes de permis artisanaux attribués à ce jour soit fait et que des sanctions soient appliquées lorsque des abus ont été commis ;
- Que les titres actuellement en cours soient retirés et que l'attribution de tout nouveau titre soit effectuée de façon régulière.

#### 4.2 Recommandations sur la législation

A ce jour, neuf ans après la promulgation du Code Forestier, il apparaît que le cadre juridique de l'exploitation forestière en RDC est à compléter, bien que les textes existant permettent tout de même de faire un suivi tant au niveau de l'administration forestière, que sur des aspects de l'exploitation, du contrôle et de la fiscalité forestière.

Cet effort du Gouvernement est appréciable car cette réforme consiste à relancer le secteur forestier et instaurer la bonne gouvernance en associant toutes les parties prenantes, spécialement les populations locales et les peuples autochtones, bien que les textes d'application y afférent soient encore attendus.

---

<sup>10</sup> Article 203 pt 19 de la constitution

<sup>11</sup> La réglementation que peut formuler le pouvoir provincial restera valable uniquement sur le territoire provincial (promulgation des édits, ...)

<sup>12</sup> Article 202 pt 27 de la constitution

<sup>13</sup> Article 204 pt 20 de la constitution

Il devient crucial que l'administration forestière, spécialement celle localisée dans l'arrière-pays, s'approprie de ces outils légaux en attendant qu'ils soient entièrement complétés pour assurer une mise à niveau de tous les agents et cadres.

Suite à l'analyse de la législation forestière publiée par l'OI, pour faciliter la mise en application du Code Forestier et ses mesures d'application, l'OI a proposé :

<b>Structures concernées</b>	<b>Recommandations</b>	<b>Objectifs visés</b>
<b>Secrétariat Général MECNT</b>	Mettre en place des cadres et procédures de communication au sein du MECNT regroupant les services impliqués dans la gestion forestière (DGF, DIAF, DCVI, CRCE). Une plate-forme de communication interne et externe (publication) pourrait également être créée	Coordonner les structures pour assurer un traitement fluide, rapide et transparent des matières courantes et exceptionnelles.
<b>DGF</b>	Mettre en place et utiliser des systèmes de traçabilité, d'archivage, et de distribution des documents d'exploitation, au niveau national comme provincial	Faciliter le suivi de l'exploitation en termes de statistique et de maîtrise des flux
<b>DGF/DIAF</b>	Mettre en place d'un système informatique de vérification des superficies, des inventaires, et des essences	Sécuriser la délivrance des autorisations et permis d'exploitation
<b>MECNT</b>	<p>Prévoir des sanctions pour le non paiement des taxes</p> <p>Rédiger et diffuser une note circulaire portant obligation de payer la taxe d'abattage pour les coupes effectuées dans les concessions forestières</p> <p>Préciser les normes techniques de marquage des limites et des aires de coupe</p>	Valoriser financièrement les essences forestières et obliger les exploitants à transmettre les déclarations d'exploitation à temps.
<b>DGRAD et le MECNT</b>	Créer les canaux de communication et des procédures transparents permettant le suivi interne et externe des versements	Sécuriser et optimiser le recouvrement des recettes forestières
<b>DGF, DCVI</b>	Vérifier systématiquement et périodiquement le paiement des taxes forestières dues	S'assurer que les opérateurs sont en règle du point de vue fiscal avant toute nouvelle attribution de titre ou de document d'exploitation
<b>Cabinet Ministre du</b>	Répartir équitablement les recettes issues des frais des autorisations de coupe de bois d'œuvre entre la DGF et la DIAF	Éviter les frustrations entre les services et affecter les frais conformément à la législation à la mise à jour de la carte des allocations forestière
<b>Cabinet Ministre du</b>	Écrire et diffuser une note portant obligation pour les exploitants de matérialiser les limites des concessions et des aires de coupe suivant	Faciliter la vérification physique et même satellitaire des limites ; et obliger les exploitants à élaborer les cartes

	le modèle qui sera annexé à la note	d'exploitations
<b>Cabinet du ministre /CRCE</b>	Diligenter le processus d'approbation des textes portant application des règles d'exploitation dans les forêts de communautés locales, et également de l'exploitation artisanale	Réduire le nombre d'exploitants informels et permettre aux communautés de jouir enfin de ce droit à eux accordé par la loi forestière
<b>DGDA</b>	Vulgariser les indices de taxation à l'export en cours et publier les montants collectés	Favoriser la transparence dans le recouvrement de ces taxes
<b>CRCE</b>	Elaborer les normes de transformation et d'exportation du bois d'œuvre	Compléter le cadre juridique de l'exploitation en général, et faciliter le contrôle de la transformation et de l'exportation du bois
<b>DIAF/DGF</b>	Accélérer la réalisation d'un fichier d'informations géolocalisées des cartes et éléments relatifs aux permis et autorisations d'exploitation	Maîtriser la ressource forestière tant en quantité qu'en diversité ; booster la mise en œuvre des pratiques de gestion durable des forêts
<b>Cabinet du MECNT/Ministre provincial</b>	Définir clairement les pouvoirs et responsabilités des services centraux et provinciaux. Il faut édicter des politiques et les traduire en directives afin que chaque entité de l'administration soit clairement au fait de ses champs d'attributions délimités	Eviter les conflits de pouvoirs et établir les devoirs et responsabilités des structures nationales et provinciales
<b>Premier Ministère</b>	Développer la communication et la collaboration entre les ministères impliqués dans la gestion forestière, à l'instar des ministères des finances ou de la justice, et ce tant au niveau national que provincial. Cette communication doit être régie par un cadre et des procédures systématisées et transparentes qui garantirait le suivi continu des dossiers et permettrait d'établir les responsabilités dans leurs traitements. En plus de cette communication régulière, des réunions interministérielles pourraient se tenir régulièrement ou exceptionnellement pour améliorer la synergie entre les ministères et leurs services en matière de forêt	Améliorer la lutte contre les pratiques d'exploitation illégale et améliorer le recouvrement des recettes forestières

### 4.3 Recommandations issues du travail de terrain

Les observations et recommandations présentées ci-dessous sont issues de nos observations réalisées sur le terrain, qui seront publiées de manière spécifique dans les rapports de mission une fois publiés :

---

#### MONTANT DE LA REDEVANCE DE SUPERFICIE

Le taux de la redevance de superficie est révisé périodiquement par un arrêté conjoint du Ministère des Finances et de l'Environnement. Le dernier, en date du 26 avril 2010, fixe ce taux à 0,5 US\$/ha à partir de l'exercice 2010 ; il était précédemment de 560 CDF/ha. Il a donc baissé de 15% environ.

Ces dernières années cependant, le Gouvernement aurait accordé des allègements de cet impôt aux sociétés forestières, afin de les aider à surmonter la crise de 2008 : les exploitants industriels auraient bénéficié d'une remise totale en 2009 et d'une remise de 50% en 2010. L'OI parle ici au conditionnel, car il n'a pas encore obtenu de preuve des décisions gouvernementales qui ont justifié ces remises. Le non paiement de 100% de la redevance de superficie qui est la plus importante taxe forestière constitue un réel problème économique auquel le gouvernement devrait impérativement apporter des solutions appropriées car, pour chaque année, les recettes fiscales issues de l'exploitation forestière seront faibles par rapport aux prévisions budgétaires.

- L'OI recommande donc que le gouvernement mette tout en œuvre pour revitaliser le secteur forestier de manière à le rendre productif et attractif au même titre que les secteurs miniers et des hydrocarbures en mettant fin à cette mesure qui ne se justifie plus.

---

#### REDEVANCE DE SUPERFICIE

Sur les huit sociétés contrôlées au cours de cette mission, il s'avère qu'une seule a prouvé à la mission qu'elle était à jour de ce qui est pour l'Etat la principale rentrée fiscale de l'exploitation forestière.

Légalement, c'est la DGF qui initie le recouvrement de la redevance de superficie en émettant une note de débit pour chaque concessionnaire. Or l'OI constate qu'il n'a jusqu'ici vu aucune note de débit chez les sociétés contrôlées, et qu'il a reçu en réponse à sa requête des notes non signés produites par la DGF. En absence de ce document officiel, l'OI ne peut conclure définitivement sur la situation des sociétés vis-à-vis du paiement de cette redevance. La Loi conditionne la délivrance des permis d'exploitation à l'apurement de la dette fiscale du requérant. La DGF, qui traite les demandes de permis d'exploitation est donc tenue de suivre le règlement de la taxe de superficie dont elle a initié le recouvrement.

- L'OI recommande que le MECNT tienne à jour sur son site un tableau récapitulatif de la situation des titulaires de concessions forestières au regard de la redevance de superficie.

---

#### TARIFS DE CUBAGE

La demande d'ACIBO est normalement rédigée à partir d'un inventaire d'exploitation. Un inventaire d'exploitation donne un nombre de tiges réparti par essence et par classe de diamètre. Or la demande d'ACIBO doit être formulée en volume. Les exploitants sont donc contraints de transcrire leurs dénombrements d'inventaire en volumes. Cette opération se fait en appliquant un tarif de cubage – une table qui donne le volume moyen du fût par essence, par classe de diamètre et par zone d'exploitation.

Une polémique semble opposer les exploitants à l'Administration : celle-ci imposerait aux exploitants d'utiliser un tarif de cubage que les exploitants jugent inadaptées aux arbres qu'abritent leurs concessions, et certains font valoir cet argument pour justifier les dépassements de volume autorisés sur leurs permis.

- L'OI recommande de faire figurer le nombre de tiges sur les futures demandes d'assiettes de coupe (qui doivent remplacer les ACIBO) d'une part, et sur les déclarations trimestrielles d'autre part. Les données ainsi collectées permettraient justement de constituer une base statistique à partir de laquelle des tarifs de cubage plus réalistes pourraient être établis.
- A titre transitoire, l'OI recommande au MECNT d'instruire par note circulaire à chaque concessionnaire de développer des barèmes de cubage adaptés aux écosystèmes de chaque concession qui devront être validés et approuvés par le MECNT.

#### MARQUAGE DES BOIS

Le constat a été fait durant la mission que les marques apposées à la peinture sur les bois disparaissent rapidement (au bout de 2 mois pour certaines).

Par ailleurs, l'OI estime que le marquage légalement requis - sur les souches en particulier, est insuffisant. Il propose les règles de marquage suivantes :

	Information	Moyen à utiliser
Souche	Numéro d'abattage	Marteau
	Date d'abattage	Marteau
	Sigle de l'exploitant	Marteau
Grume	Sigle de l'exploitant	Marteau
	Numéro de grume	Marteau et Peinture
	Date d'abattage	Marteau
	Permis de coupe	Peinture
	Bloc	Marteau

- L'OI recommande que le MECNT adopte cette norme de marquage. Ces dispositions peuvent être prises rapidement et simplement au travers d'une note circulaire d'application des dispositions en matière de marquage de l'arrêté 35/2006.

#### EXPLOITATION AU-DELÀ DES VOLUMES ACCORDÉS

Plusieurs sociétés exploitent au-delà du volume autorisé par le permis, ou coupent des essences qui n'y figurent pas. Cette situation peut traduire :

- 1) L'absence d'inventaire ;
- 2) L'utilisation de mauvais tarifs de cubage non-représentatifs ;
- 3) Le blanchiment de bois coupés hors du permis.

L'OI recommande :

- Que le MECNT donne la possibilité aux sociétés détentrices des concessions forestières de développer des tarifs de cubage locaux ;
- Que le MECNT exige la présence et contrôle les données d'inventaire et les cartes d'exploitation dans les dossiers de demande d'assiettes de coupe.

---

#### ABANDON DE BOIS

Alors que l'abandon de bois en forêt est une infraction, laisser des bois se dégrader en dehors des parterres de coupe n'est pas réprimé par la Loi. Pour éviter les sanctions, les exploitants forestiers évacuent donc tous les bois qu'ils ont abattus au cours de l'exercice précédent dans les 12 mois qui suivent, comme prévu par la réglementation. Mais ce n'est pas pour autant que ces bois prennent le chemin d'une valorisation commerciale.

L'OI note que des stocks importants de bois dépérissent dans des parcs de rupture et dans des ports d'embarquement alors même que de nouvelles autorisations de coupe sont attribuées chaque année. On assiste donc à un gaspillage considérable de la ressource ligneuse.

Sur ses stocks obsolètes, certains ont indiqués que les bois en question étaient destinés à l'exportation et restaient dans des ports depuis 2006 quand d'autres responsables ont évoqué la crise et l'annulation de certaines commandes qui en a découlé.

L'article 57 de l'arrêté 035/2006 stipule en la matière que « *les produits forestiers destinés à être stockés en un lieu différent de celui de l'exploitation font l'objet d'un bordereau de dépôt délivré gratuitement sur présentation de l'autorisation d'exploitation ou de circulation, au verso de laquelle mention est faite de la quantité mise en dépôt.* ». Cet article encadre et légalise le droit des exploitants à stoker indéfiniment des bois en dehors des zones d'exploitation sans obligation réelle de les transformer et de les mettre en valeur.

- L'OI recommande au MECNT de modifier cette réglementation en la rendant plus contraignante en matière de transformation des bois abattus, ceci dans le but de limiter le gaspillage de la ressource. Une question peut également être posée concernant les raisons de ce stockage excessif, afin de déterminer si des retards administratifs ont contribué à la situation.

---

#### ACIBO

L'OI constate que des ACIBO sont délivrées aux exploitants forestiers tout au long de l'année. On a ainsi été relevé durant la mission des ACIBO signées au mois de novembre ou de décembre de l'année en cours. Ces attributions tardives sont contraires aux prescriptions de la réglementation. En effet l'arrêté 035/2006 et l'arrêté 0011/2007 stipulent respectivement en leurs articles 18 et 4 que les demandes de permis ordinaire de coupe et des autorisations de coupe industrielle de bois d'œuvre sont délivrées au plus tard le 31 décembre précédant l'année de coupe.

Si le processus de conversion n'est pas clos prochainement, l'OI recommande ainsi à la DGF de:

- Rejeter toute demande d'autorisation incomplète, c'est-à-dire ne contenant pas de preuve de paiement de la totalité des frais de mise à jour de la carte des allocations, et de la redevance de superficie de l'année précédente ;
- Rejeter systématiquement les dossiers de demandes présentés au-delà du 31 septembre pour les coupes à effectuer l'année suivante.

Et l'OI propose également au Ministre de signer les ACIBO uniquement entre les mois d'octobre et décembre de chaque année et pour l'exercice suivant.

---

#### QUELS PV DRESSER ?

Suite à l'observation d'éléments jugés d'ordre infractionnels, l'OPJ doit dresser les PV suivant :

- PV de constat d'infraction ;
- PV de transaction (si proposé par l'OPJ et accepté par le contrevenant) ;
- PV de saisie (si les éléments impliqués dans l'infraction sont saisissables physiquement) ;
- PV de gardiennage (si les éléments impliqués dans l'infraction sont saisissables physiquement mais ne peuvent être emportés par l'OPJ).

Les autres formes de PV rédigés à l'heure actuelle dans ces cas d'infractions forestière ne sont pas conformes à la loi en vigueur et pourraient être jugés comme nuls par l'autorité judiciaire.

- L'OI recommande que le standard et la terminologie légale en matière de rédaction des PV soit respecté par les OPJ

---

#### A QUI CONFIER LE PV DRESSÉ ?

Le PV est directement transmis à l'autorité compétente (Art 2 al 5 du code de procédure pénale).

- À moins que la loi n'en dispose autrement, les procès-verbaux sont obligatoirement transmis au procureur de la République ou son représentant au parquet de grande instance dans le ressort ;
- Duquel l'officier de police judiciaire exerce ses activités (Art 135 de l'or 78-289) ;
- L'OPJ est tenu au secret professionnel dans l'exercice de son travail ;
- La procédure de l'enquête et de l'instruction pré juridictionnelle est secrète. Toute personne qui concourt à cette procédure est tenue au secret professionnel dans les conditions et sous les peines prévues à l'article 73 du Code pénal (Art 32 de l'ord 78-289).

La loi ne spécifie pas le mode de transmission des PV au parquet. Cependant, les PV étant des éléments de procédure revêtus du « secret d'instruction » ne peuvent être mis à la disposition des

personnes étrangères à l'appareil judiciaire. Toutefois, la situation chaotique des voies de communication dans le pays peut justifier cette transmission par personne interposée, non habilitée, au risque que cette dernière abuse de sa mission.

- L'OI recommande l'élaboration et l'adoption par un arrêté d'un manuel de procédure du contentieux forestier qui intégrera les aspects procédurales en rapport avec le suivi du contentieux.

#### **4.4 Recommandations sur la gouvernance**

Les problèmes de gouvernance inclus en Annexe 1 et les recommandations y afférentes répondent de manière précise à différents problèmes identifiés au cours de notre travail. L'OI n'en reste pas moins conscient des grands enjeux transversaux qui sont autant de problèmes de fond qu'il faudra adresser pour permettre de consolider durablement les réajustements proposés. Sans être exhaustive, voici une liste de ces problématiques :

- La question générale du budget et des recettes générées par le secteur forestier. Jusqu'à présent, il ne nous a pas été possible de recueillir suffisamment d'éléments concernant cette vaste thématique. De part la taille de sa ressource, un pays forestier comme la RDC devrait pouvoir générer durablement des recettes très importantes de ses forêts à même de pouvoir financer tous les services publics permettant sa gestion durable. Un nombre important de problèmes trouvent leur origine dans le manque de moyens financiers affectés ce qui fait de cette question un point central à améliorer pour l'avenir.
- La question précise de l'effectif des agents des services déconcentrés en général et des Brigades Provinciales de contrôle forestier en particulier. C'est bien celles-ci qui devraient au quotidien être en charge du contrôle des exploitations. L'effectif officiel de ces Brigades ne nous a pas été transmis mais nous avons pu constater leur état lors de nos missions de terrain. La Brigade de contrôle forestier de la Province Orientale, la plus grande province du pays d'une superficie comparable à l'Espagne, ne compte que 4 agents, dépourvus de moyens de transports. Liée à celle du budget, on voit bien que la question de l'effectif des agents dédiés au contrôle effectif des exploitations se pose de manière fondamentale.
- La question précise de la formation des agents de contrôle et autres membres de l'administration. Comme on l'a vu, les textes ne sont pas toujours faciles à appliquer et les difficultés de communication en RDC n'aident pas à la gestion efficace du personnel. Au vue des lacunes remarquées on observe un besoin important et généralisé de formation du personnel afin de pouvoir mettre en application de manière rigoureuse la réglementation forestière sur l'ensemble du territoire.
- La question précise des salaires de membres de l'administration. Sans que nous ayons jusqu'ici obtenu les grilles officielles de salaires des membres de l'administration du MECNT, nous avons pu remarquer que bien souvent ces personnes touchent un salaire de seulement quelques dizaines de dollars, lorsque ceux-ci touchent effectivement un salaire. Cette simple observation parle d'elle-même et il apparaît dès lors évident qu'il faudra trouver des solutions à ce problème surtout si l'on espère augmenter le nombre d'agents.

- La question générale des moyens matériels et des équipements. Cette question est bien sûr directement liée à celle du budget mais touche aussi à un problème d'encadrement et d'identification des responsabilités. Sans stylo, sans papier, sans toit à leur bureau, sans aucun moyen de transport et sans même un exemplaire du code forestier, il est impossible que certains membres de l'administration puissent réaliser leur travail.
- La question précise du cadre de sanctions administratives à appliquer. Un certain nombre de fautes administratives sont commises au sein du MECNT sans que l'on ne voit jamais de sanctions s'appliquer aux auteurs de ces erreurs. Un fonctionnement normalisé à l'intérieur de l'administration et le respect des procédures ne peut s'imposer autrement que par l'établissement effectif d'un régime de suivi et sanctions strict et dissuasif.
- La question précise du devenir des équipements confisqué ayant servi à commettre les infractions. Sans procédures ni suivi rigoureux de la destination de ces machines, le risque est grand que les saisies effectuées soient rapidement réutilisées et servent alors à commettre de nouvelles infractions dommageables à la ressource.

Ces problèmes transversaux sont vastes et trouvent souvent leurs racines dans des domaines multiples ainsi qu'à différents niveaux. Une approche concertée des acteurs importants ainsi que des bailleurs semble la mieux indiquée pour leur résolution.

## 5 PERSPECTIVES POUR L'ANNEE 2012

Au cours de cette première année du projet, quelques améliorations sont perceptibles comme la prise de conscience des agents sur la nature et diversité des infractions, ainsi que la nouvelle visibilité du MECNT grâce aux missions de terrain conjointes DCVI et OI-FLEG, après plusieurs années d'interruption, mais cette section du rapport fait le point des actions urgentes identifiées comme prioritaires pour l'année 2012 et où les résultats tardent à être perceptible malgré les efforts consentis.

### FORMATION DES INSPECTEURS DE LA DCVI À LA RÉDACTION DE PV

L'OI a accompagné 3 missions de contrôle de la DCVI et a documenté plusieurs situations d'irrégularités. Toutefois, l'efficacité et la crédibilité de tout contrôle ne se limite pas à sa capacité à identifier les fraudes et délits. Il est primordial qu'il soit accompagné d'un système efficace de suivi et de l'application rigoureuse des sanctions. De fortes carences ont en effet été notées dans ce domaine au sein de la DCVI, notamment en matière de rédaction des PV et de suivi du contentieux. L'OI, courant 2012, apportera son appui à la DCVI afin de renforcer la capacité de ses agents en la matière, en connaissance avec les autres projet et programmes pouvant apporter leur appui (WWF, PCPCB de la SGS)

### METTRE EN PLACE UN RÉGIME DE SANCTIONS DISSUASIF ET DE DOMMAGES ET INTERÊTS EFFICACE

La participation de l'OI à la préparation et l'exécution des missions conjointes de contrôle a contribué à l'amélioration de la qualité et l'effectivité du contrôle lors de ces missions. Toutefois l'OI relève le caractère peu dissuasif du régime des sanctions prévu par le code forestier. En effet, le niveau des

amendes prévues par la Loi s'est considérablement déprécié depuis la promulgation du code. Le niveau des sanctions pécuniaires encourues par les contrevenants n'ont plus aucun caractère dissuasif. L'OI se doit de rappeler une réalité simple : une loi sans sanction est un document sans portée. La Loi forestière en RDC restera lettre morte tant qu'elle ne sera pas adossée à un régime de sanctions dissuasives.

L'OI recommande l'adoption d'un projet de loi relevant le barème des amendes afin de les rendre dissuasives. En outre l'OI recommande que le MECNT ouvre ce chantier d'élaboration d'une grille d'évaluation des montants des réparations dus à l'Etat suite à un constat d'infraction. Cette grille devra être validée et mise en œuvre par sa publication dans un arrêté d'application du code forestier – permettant son utilisation par les juges. Ces deux aspects de montant des infractions et de calcul des dommages et intérêt feront l'objet d'une note de briefing à l'attention du MECNT courant 2012.

Dans le même ordre d'idée, l'OI a noté l'inexistence d'une formule unique d'estimation des bois illégalement exploités. Le constat a été fait que les inspecteurs de la DCVI utilisaient pour calculer le préjudice causé à l'Etat des méthodes peu claires, non justifiées, et aboutissant en tout cas à des montants ici encore dérisoires (c'est-à-dire déjà inférieurs à ne serait-ce que la seule valeur marchande des produits finis illégalement exploités). Une discussion sur les différentes méthodes de calcul employées par les inspecteurs jusqu'alors en vue de leur harmonisation semble être une voie vers une meilleure prise en compte des intérêts de l'Etat.

#### METTRE EN PLACE LA COOPÉRATION AVEC LA JUSTICE POUR POURSUIVRE LES CONTREVENANTS

La troisième préoccupation majeure de l'OI qui fera l'objet d'une attention particulière en 2012, c'est l'absence de suivi des contentieux forestiers par le MECNT. Lorsqu'un OPJ du MECNT remet un PV d'infraction au Parquet comme c'est son devoir, le MECNT perd tout moyen de suivre ce qu'il advient en termes de sanction effective et d'application de cette sanction.

L'OI a d'ailleurs noté que c'est en réalité sur l'ensemble du processus de contrôle que les relations entre les agents du Ministère et la Justice ne semblaient pas optimales. Dans le but de rechercher des solutions à ce problème et dans l'attente d'une étude plus approfondie de la question, l'OI suggère que le MECNT et le Ministère de la Justice engagent un travail commun d'élaboration de protocoles et de procédures définissant leurs relations, avec comme objectif de :

- Faciliter l'appréhension des contrevenants ;
- Sécuriser les actes de saisie conservatoire ;
- Minimiser le risque que les actes posés par les OPJ du MECNT puissent être invalidés pour vice de forme ;
- Permettre au MECNT de suivre l'itinéraire judiciaire des contentieux ouverts.

## 6 ANNEXE 1 : PROBLEMES ET RECOMMANDATIONS DETAILLES PAR THEME

### 1. Collaboration entre les services de l'administration forestière

Problèmes généraux	Problèmes précis	Conséquences	Recommandations générales
Manque de communication entre les services centraux et les services provinciaux	Absence de cadre de communication formel Informations non diffusées systématiquement dans les provinces Pas de remontée d'information des provinces vers l'administration centrale Données opérationnelles (dossier exploitant) non mutualisées	La province n'est pas au courant des récentes décisions du MECNT et agit comme une structure autonome au point d'aller parfois au-delà de ses compétences légale Les services centraux ont rarement une idée précise de la réalité des zones d'exploitation, ce qui fragilise considérablement l'efficacité de la stratégie d'action du pouvoir central Aucun agent de l'Administration qui traite avec un exploitant ne dispose du dossier complet de celui-ci ce qui ne lui permet pas de remarquer un certain nombre d'infractions	Etablir des procédures de diffusion systématique de l'information entre les services centraux et les services provinciaux
Manque de coordination entre les services centraux en charge des forêts	Absence de cadre d'échange et de discussions Initiatives isolées de la part des différentes Directions Réticence à communiquer des informations aux autres Directions	Certaines analyses en rapport avec la fiscalité, la cartographie et la production ne peuvent être effectuées faute de disposer de l'information requise Le suivi et le contrôle de l'exploitation sont partiels, incohérents, et non suivis d'effet	Instaurer des réunions de coordination formelles des chefs de service sous l'égide du SG Identifier tous les flux d'information qui doivent circuler entre les Directions, et mettre en place les procédures et les moyens pour assurer cette communication Créer une base de données « exploitants forestiers »
<b>Recommandation immédiate</b>			
<b>Responsable</b>	Le Secrétaire général		

<b>Action</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le secrétariat général s'organise pour assurer la diffusion aux entités décentralisées du MECNT de toutes les publications du Ministère et de toutes les informations d'intérêt général : <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Rédaction de mini journaux thématiques reprenant ces informations ;</li> <li>⇒ Définition de la périodicité de diffusion ;</li> <li>⇒ Création et maintenance des listes de diffusion.</li> </ul> </li> <li>2. Le Secrétaire Général instaure un système de reporting systématique des unités décentralisées à son bénéfice : <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Structure prédéfinie des rapports ;</li> <li>⇒ Consolidation des rapports à chaque niveau hiérarchique (superviseur du territoire, coordonnateur de district, coordonnateur de province) ;</li> <li>⇒ Périodicité définie – dates limites de transmission fixées – tarif des sanctions défini en cas de retard ;</li> <li>⇒ Organisation en place au SG pour réaliser la consolidation, et le dispatch des informations vers les directions centrales.</li> </ul> </li> <li>3. Le secrétariat général organise des réunions régulières de coordination des Directions du Ministère : <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Diffusion des dates au moins 6 mois à l'avance ;</li> <li>⇒ Préparation de l'ordre du jour ;</li> <li>⇒ Préparation des interventions ;</li> <li>⇒ Rédaction et diffusion des comptes-rendus.</li> </ul> </li> </ol>
<b>Moyens</b>	Ces actions nécessitent simplement de mobiliser quelques collaborateurs compétents au sein du Secrétariat Général.

<b>2. Attribution des autorisations d'exploitation industrielle</b>			
<b>Problèmes généraux</b>	<b>Problèmes précis</b>	<b>Conséquences</b>	<b>Recommandations générales</b>
ACIBO irrégulièrement attribuées	Dossiers de demande incomplets (pas de carte, absence de preuve de paiement de la redevance de superficie) acceptés et ACIBO accordées  Frais d'ACIBO impayés ou sous payés mais ACIBO signées  Demandes d'ACIBO arrivées hors	Violation des procédures réglementaires pouvant se qualifier d'excès de pouvoir  Défaut de recettes pour l'Etat  Risque d'allocation de plusieurs permis au même endroit, causant des risques	Cesser l'attribution d'ACIBO  Le MECNT a signé les premiers contrats de concession forestière le 04 aout 2011, enclenchant de fait le régime d'exploitation y afférent. En conséquence, le régime d'ACIBO n'a plus lieu d'être pour ces titres, l'assiette annuelle de coupe étant le seul type d'autorisation prévu dans les concessions forestières par l'arrêté 035/2006  Dans un second temps, l'abrogation des dispositions de

	délai mais acceptées et accordées	de conflits et de prélèvement déraisonné de la ressource	l'arrêté 0011/2007 relatives au ACIBO devrait être envisagée
<b>Recommandation immédiate</b>			
<b>Responsable</b>	Le Ministre / Le Secrétaire général		
<b>Action</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le Ministre prend un arrêté fixant la date butoir pour le processus de conversion des titres</li> <li>2. A l'issue du processus le ministre prend un arrêté abrogeant les titres non convertis. ⇒ Les exploitants sont notifiés individuellement de cette décision ;</li> <li>3. Le Secrétaire Général émet une lettre circulaire destinée à ses services et aux exploitants industriels interdisant la délivrance des ACIBO.</li> </ol>		
<b>Moyens</b>	Décision du Ministre		

<b>3. Attribution des autorisations d'exploitation artisanales</b>			
<b>Problèmes généraux</b>	<b>Problèmes précis</b>	<b>Conséquences</b>	<b>Recommandations Générales</b>
Permis de coupe artisanale irrégulièrement attribués	<p>Le Ministre signe des permis de coupe artisanale, après un avis conforme de la DGF, alors que cela relève de la compétence du gouverneur selon la loi</p> <p>Plus de deux permis par an sont attribués à un seul exploitant artisanal (limite légale)</p> <p>Permis attribués à des personnes n'ayant ni le statut de personne physique ni la qualité d'exploitant artisanal</p>	<p>Violation des procédures réglementaires pouvant se qualifier d'excès de pouvoir</p> <p>Des coupes sont autorisées de manière aveugle par des autorités trop éloignées pour justifier de l'emplacement des zones de coupes posant le risque d'une exploitation déraisonnée de la ressource</p> <p>La violation de ces procédures par l'administration crée une distorsion dans les statuts en favorisant un mode d'exploitation à grande échelle inadapté aux règles et à l'esprit l'exploitation artisanale ce qui diminue le niveau de contrôle de la ressource ainsi que le niveau général de prélèvements fiscaux</p>	<p>Adopter le décret et l'arrêté concernant l'exploitation des forêts de communautés locales dans lesquelles se limite l'exploitation artisanale.</p> <p>En attendant, appliquer les dispositions réglementaires existantes</p>

		dûs	
<b>Recommandation immédiate</b>			
<b>Responsable</b>	Le Ministre / CRCE / DGF / DCVI		
<b>Action</b>	<p>1. Le CRCE complète les modalités d'exploitation artisanale en RDC de l'arrêté 035/2006.</p> <p>2. La DGF et la DCVI et l'OFIDA se réunissent et examinent ensemble la situation des exploitants artisanaux ayant une activité à l'export – directe ou indirecte.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Partage des informations connues sur ces pseudo-artisanaux ;</li> <li>⇒ Rédiger un rapport tentant en particulier d'évaluer les volumes exportés et donc produits par chaque exploitant ;</li> <li>⇒ Consigner les motifs rendant l'activité de ces exploitants illégale ;</li> <li>⇒ Rédiger une recommandation à l'intention du Ministre.</li> </ul> <p>3. Au vu du rapport, le Ministre prend les mesures idoines pour mettre fin à l'activité d'exploitation forestière de ces sociétés.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Mobilisation de la DCVI ;</li> <li>⇒ Mobilisation de la Justice ;</li> <li>⇒ Mobilisation de la force publique ;</li> </ul>		
<b>Moyens</b>	La cellule juridique du MECNT devra travailler avec le cabinet du Ministre (conseiller juridique) pour la rédaction de ces mesures afin de les soumettre à la signature de l'autorité de tutelle.		

<b>4. Harmonisation des documents d'exploitation forestière</b>			
<b>Problèmes généraux</b>	<b>Problèmes précis</b>	<b>Conséquences</b>	<b>Recommandations Générales</b>
Carnet de chantier, registre d'exploitation et formulaire de déclaration indisponibles	Des documents non réglementaires sont conçus par les exploitants et utilisés dans les chantiers d'exploitation	Pertes de données statistiques Perte de traçabilité Ouvre la possibilité de fraudes importantes Discréditation de l'exploitation forestière en RDC	Le MECNT doit faire en sorte d'uniformiser les documents d'exploitation utilisés par les exploitants A moyen terme, le déploiement du système de traçabilité des bois, qui sécurisera la chaîne d'approvisionnement, va rendre obsolète la contrainte de sécurisation de ces documents
Permis de circulation et bordereaux de stockage	Des documents non réglementaires sont utilisés par	Pertes de données statistiques	Dans un premier temps, permettre aux exploitants de produire ces documents

indisponibles	les exploitants et ne portant aucun visa de l'administration locale sont utilisés pour l'évacuation de bois	Perte de traçabilité Ouvre la possibilité de fraudes importantes	conformément aux modèles réglementaires (annexe de l'arrêté035/2006) Si le MECNT tient à produire ces documents lui-même, il serait bon de revenir sur la gratuité prévue par la réglementation, de manière à en couvrir les couts de production
<b>Recommandation immédiate</b>			
<b>Responsable</b>	Le Secrétaire Général		
<b>Action</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le Secrétaire Général, par lettre circulaire, enjoint les exploitants à produire eux-mêmes les documents d'exploitation susmentionnés. Les exploitants sont invités à soumettre leur modèle de formulaire à l'approbation (approbation passive) de la DGF.</li> <li>2. Le Directeur de la DGF organise le contrôle des modèles de documents par son service <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Désignation d'un responsable ;</li> <li>⇒ Réalisation de maquettes de référence ;</li> <li>⇒ Préparation de lettres de réponse-type.</li> </ul> </li> </ol>		
<b>Moyens</b>	Les exploitants forestiers produiront, avec leurs propres moyens, les documents d'exploitation conformément aux modèles proposés dans l'arrêté 105/2009 (annexe de l'arrêté 35/2006)		

<b>5. Carte d'exploitation</b>			
<b>Problèmes généraux</b>	<b>Problèmes précis</b>	<b>Conséquences</b>	<b>Recommandations Générales</b>
Carte d'allocation forestière non mise à jour	Pas de carte actualisée disponible des exploitations en cours faisant figurer les ACIBO ni au niveau de l'administration, ni au niveau des exploitants	Impossible de délimiter les exploitations, impossible de détecter les dépassements des limites des titres sans carte	La DIAF doit reporter sur la carte générale du domaine forestier de RDC tous les permis de coupe attribués  La DIAF doit être en mesure de fournir à toute Direction du MECNT tout document cartographique demandé
<b>Recommandation immédiate</b>			
<b>Responsable</b>	DIAF / DGF		

<b>Action</b>	<p>1. La DIAF et la DGF, sous l'égide de leurs directeurs respectifs, établissent la procédure de délivrance des permis d'exploitation (assiettes annuelle de coupe et permis artisanaux)</p> <p>⇒ L'autorisation ne peut être délivrée sans l'approbation du Directeur de la DIAF</p> <p>⇒ Avant d'approuver, le Directeur de la DIAF doit s'assurer que la carte de la zone d'exploitation a été numériquement enregistrée.</p>
<b>Moyens</b>	Travail conjoint de la Direction de la DIAF et de la DGF

<b>6. Contrôle forestier – ressources humaines</b>			
<b>Problèmes généraux</b>	<b>Problèmes précis</b>	<b>Conséquences</b>	<b>Recommandations Générales</b>
<p>Brigade forestière centrale vieillissante, non renouvelée</p> <p>Faibles capacités de management</p> <p>Administration provinciale abandonnée à son sort</p>	<p>9 inspecteurs sur les 11 de la brigade centrale de contrôle, sont en voie de mise à la retraite</p> <p>Les agents possédant un bon niveau de formation générale sont très peu nombreux</p> <p>En Province Orientale, l'une des principales provinces forestières du pays, la coordination provinciale dispose seulement de 4 inspecteurs. Le plus expérimenté a fait valoir ses droits à la retraite</p> <p>L'activité de contrôle forestier conforme aux bonnes pratiques, n'étant pas exercée, l'aptitude des agents à cette activité est très faible</p>	<p>Excessivement peu de dynamique interne au sein de la DCVI pour faire évoluer les choses</p> <p>Peu de motivation pour améliorer les techniques et pratiques du contrôle forestier</p> <p>Les services provinciaux de contrôle forestier sont très vulnérables vis à vis des exploitants forestiers</p>	<p>Mettre en place un plan de gestion prévisionnelle des personnels du MECNT, ou revoir ce plan afin que la fonction « contrôle forestier » y trouve la place qui lui revient</p> <p>Dans ce plan, les niveaux de formation et d'expérience des personnels embauchés devront être soigneusement définis</p> <p>Un parcours d'amélioration des compétences doit également être défini</p> <p>Des plans de carrière-type, avec des passages en province, doivent également être élaborés</p> <p>Mettre en place un système d'évaluation des personnels</p>
<b>Recommandation immédiate</b>			
<b>Responsable</b>	Le Ministre / DRH		

<b>Actions</b>	<i>L'OI continue ses analyses concernant cette question. Il n'a pu, jusqu'à présent, obtenir le rapport de la récente revue institutionnelle, et planifie d'échanger davantage avec les responsables du Ministère sur la question des ressources humaines avant d'ajouter des recommandations spécifiques.</i>
----------------	--

<b>7. Contrôle forestier - procédures</b>			
<b>Problèmes généraux</b>	<b>Problèmes précis</b>	<b>Conséquences</b>	<b>Recommandations Générales</b>
Procédures de contrôle non respectées	<p>La périodicité réglementaire des contrôles systématiques n'est pas respectée</p> <p>Les contrôles aléatoires ne sont pas coordonnés (une société peut recevoir trois missions de contrôle de la même unité au courant du même mois)</p> <p>Les contrôles ne sont pas exhaustifs et ne suivent pas un protocole normé ; vrai pour les contrôles de terrain comme les contrôles documentaires</p> <p>La verbalisation des infractions est loin d'être systématique</p>	<p>Les situations infractionnelles ne sont pas sanctionnées et continuent donc de se développer</p> <p>Partialité des contrôles introduisant le doute sur l'intégrité des agents qui les mènent : discrédit jeté sur les inspecteurs et leur fonction</p>	<p>Dans le cadre du processus budgétaire du Ministère, les structures en charge du contrôle forestier présentent pour chaque année calendaire un plan de travail annuel (PTA), qui sera amendé et validé par le Ministre</p> <p>Respecter la programmation légale des missions de contrôle</p> <p>Respecter le code de conduite des agents de l'Etat en attendant l'élaboration du code de déontologie propre au contrôle forestier</p> <p>Normaliser la procédure de contrôle forestier, et les rapports de mission</p> <p>Etablir un code de sanctions disciplinaire propre au contrôle forestier</p> <p>Sanctionner disciplinairement les OPJ qui se seraient compromis au cours des missions de contrôle</p>
<b>Recommandation immédiate</b>			
<b>Responsable</b>	Le Secrétaire Général		

<b>Actions</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Le Secrétaire général supervise la tenue d'un atelier d'élaboration du « manuel pratique de contrôle forestier ». <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Le modèle produit par l'OI peut servir de base de travail, ainsi que d'autres documents propres au MECNT</li> </ul> </li> <li>2. Le Directeur de la DCVI et les Coordonnateurs provinciaux mettent en place une procédure de suivi des missions de contrôle et d'évaluation des résultats obtenus par leurs agents. <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Caractéristiques des infractions relevées,</li> <li>⇒ Infractions soupçonnées non prouvées,</li> <li>⇒ PV dressés : type et statut</li> <li>⇒ Dans un premier temps, ce suivi peut être effectué sur de simples formulaires ad hoc</li> <li>⇒ Dans un second temps, une base de données locale peut être envisagée</li> <li>⇒ A terme, une base de données nationale est souhaitable.</li> </ul> </li> <li>3. Mise en place un système de prime lié à des évaluations et performances des agents</li> <li>4. Sanctionner les agents qui se rendent coupables de manquements conformément au code des sanctions disciplinaires</li> <li>5. Doter la DCVI et les coordinations provinciales du marteau forestier de l'Administration forestière pour marquer les bois saisis lors des contrôles.</li> <li>6. La DCVI et les brigades provinciales tiennent à jour leur propre base de données relative aux activités d'exploitation forestière de leur ressort : <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Titres, permis, cartes, exploitants, autres intervenants...</li> <li>⇒ Données statistiques : abattage, négoce, expéditions</li> <li>⇒ contentieux antérieurs, résultats des contrôles</li> </ul> </li> </ol>
<b>Moyens</b>	<p>L'OI peut apporter son appui technique sur les actions 1 et 2.</p> <p>Le Ministère peut chercher un appui extérieur pour l'action 6.</p>

## 8. Contrôle forestier – équipement

Problème généraux	Problèmes précis	Conséquences	Recommandations Générales
-------------------	------------------	--------------	---------------------------

Contrôle sans outils et instruments nécessaires	Absence de matériel de base pour la prise de notes, la détection et l'archivage des infractions (appareil photo, caméra, GPS) Pas d'uniforme et d'insignes distinctifs pour les inspecteurs Pas de marteau forestier pour effectuer les saisies	Les résultats du contrôle sont imprécis et discutables juridiquement Le contrôle n'est pas rigoureux et ne permet donc pas de remarquer ni de verbaliser toutes les infractions Les interventions des OPJ ne sont pas dissuasives Les inspecteurs sont vulnérables	Doter la brigade centrale de contrôle d'un budget de fonctionnement et prévoir le financement correspondant dans les allocations financières du Ministère
<b>Recommandation immédiate</b>			
<b>Responsable</b>	Le Directeur de la DCVI / Direction financière du Ministère		
<b>Actions</b>	<p><i>NB : la mise en place de moyens humains est essentielle et étroitement liée à ces recommandations</i></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>La DCVI se dote de crédits de fonctionnement cohérents avec les montants de recouvrement prévisionnels d'amendes et de redressement que son Plan de Travail Annuel permet d'escompter.</li> <li>La DCVI élabore une procédure de gestion de son matériel : <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Achat, stockage – vérification – entretien - renouvellement du matériel</li> <li>⇒ Désigner les gestionnaires</li> <li>⇒ Auditer régulièrement la procédure</li> </ul> </li> </ol>		
<b>Moyens</b>	Le budget de la DCVI et des Coordinations provinciales doit être établi en considération des moyens humains mis à la disposition du contrôle		

<b>9. Verbalisation des infractions forestières</b>			
<b>Problèmes généraux</b>	<b>Problèmes précis</b>	<b>Conséquences</b>	<b>Recommandations Générales</b>
Procès-verbal d'infraction non établi	Des PV de saisie et de gardiennage tiennent lieu de PV de constat d'infraction	La preuve de la commission de l'infraction n'est pas constituée La base légale du contentieux	Rédiger le PV de constat d'infraction préalablement et séparément des autres actes

	Les dossiers d'infraction ne sont transmis au Parquet qu'en cas de non-paiement des amendes transactionnelles	forestier est inconsistante	Etablir une procédure standardisée de rédaction des PV Transmettre systématiquement les PV au parquet
Procès-verbal de transaction non établi	Le procès-verbal de redressement est couramment utilisé, alors qu'il n'est pas prévu par la réglementation	Vice de procédure, violation de la réglementation en vigueur L'infraction ne peut pas être réprimée	Respecter la terminologie légale Rédiger un PV de transaction chaque fois qu'un contrevenant sollicite la transaction et accepte de payer la somme
Registre de PV non existant	Pas de registre individuel et général des actes (saisies, redressement...) dressés par les OPJ de la brigade centrale	Absence d'éléments sur les contentieux engagés par les inspecteurs Suivi du contentieux impossible	Ouverture et tenue de trois principaux registres : PV de constat, PV saisie et gardiennage, PV de transaction
<b>Recommandation immédiate</b>			
<b>Responsable</b>	Le Directeur de la DCVI / CRCE		
<b>Action</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Rédiger un manuel pratique du contentieux ⇒ Section du manuel de contrôle forestier</li> <li>2. Etablir et distribuer des modèles pratiques et courts de PV (liasse carbone pré-imprimée) pour chaque type de PV</li> <li>3. Rédiger une circulaire rendant obligatoire l'utilisation de ces modèles</li> </ol>		
<b>Moyens</b>	A prévoir dans le budget de fonctionnement de la DCVI		