

TITRE : « PROMOTION DE DROIT DES COMMUNAUTES LOCALES AUX INFRASTRUCTURES EN DROIT POSITIF FORESTIER CONGOLAIS »**Par : KUDA BOSALE Benoît Pépé¹****Résumé**

Il s'agit, d'une part, d'expliquer l'inefficacité du droit positif forestier de la RDC face à la promotion de droits des communautés locales aux infrastructures, et d'autres parts, de proposer des solutions à ce problème.

Le droit forestier congolais distingue les infrastructures socio-économiques des infrastructures de base d'intérêt local. La nature du droit aux infrastructures socio-économiques présente une certaine ambiguïté : l'on ne sait préciser s'il s'agit d'un droit réel ou personnel. Une précision s'avère nécessaire pour arriver à rendre profitable, le rapport entre toutes les parties prenantes dans les activités de gestions et exploitation forestière. Le droit aux infrastructures de base d'intérêt local est un service public à réaliser par les ETD. Aucun problème particulier ne se pose quant à sa nature ; cependant, la question irrésolue est celle de l'assainissement des finances publiques locales et plus spécialement des Chefferies et Secteurs. En plus de ces écueils, l'incohérence externe du code forestier entre 2002 et 2014, l'ineffectivité de rétrocession, l'inefficacité et le non redevabilité des organes sensés gérer les revenus financiers à rétrocéder constituent les entraves justifiant l'intangibilité des effets et impacts socio-économiques du droit forestier sur le point précis de jouissance de droit aux infrastructures.

Eu égard aux causes mises en exergue, il y a lieu de proposer des réformes. Ainsi, les autorités publiques devront prendre des mesures tendant à: permettre la prise de participation des CL dans le capital social des entreprises d'exploitation forestier ; interdire et sanctionner les exportations des produits forestier à l'état brut ; faire participer les CL dans la gestion et suivis des réalisations d'infrastructure d'intérêt local ; prévoir un régime répressif très dissuasif et spécifique des détournements des fonds destinés à la réalisation des infrastructures, d'une part et d'autre par, envisager une modalité de poursuite très ouverte à la société civile ; instaurer un régime très ouvert de contrôle de cohérence des textes législatifs et

¹ Doctorant en droit à l'Université de Kisangani en RDC, Avocat au Barreau de la Tshopo, Enseignant et Chercheur à l'Institut Supérieur de Développement Rural de Amadi.

réglementaires. Un régime permettant à quiconque d'initier une action en incohérence des textes législatifs ou réglementaire.

INTRODUCTION

En RDC, les multiples conflits relevés dans les milieux ruraux par rapport à l'exploitation des ressources naturelles, ont pour fondement, les réclamations des communautés locales. Ceux-ci revendiquent un certain nombre de prestation aux exploitants et gestionnaires de ces ressources naturelles.

La présente dissertation porte sur la promotion de droit des communautés locales aux infrastructures en droit positif forestier congolais. Le code forestier en vigueur en RDC, définit les communautés locales comme étant « *une population traditionnellement organisée sur la base de la coutume et unie par des liens de solidarité clanique ou parentale qui fondent sa cohésion interne. Elle est caractérisée, en outre, par son attachement à un terroir déterminé*² ». Les biens et services qu'elles tirent de leurs forêts résultent de la jouissance d'une panoplie des prérogatives : droit de propriété privé ou collective sur les arbres et les forêts, droit de jouissance sur les forêts protégées et classées, droit à la concession forestière, droit aux infrastructures, ...

Ces différentes prérogatives constituent les instruments d'opérationnalisation de leurs droits économiques et sociaux ; Et d'entre elles, le droit aux infrastructures s'avère être, à notre avis, très cardinal, en ce sens qu'il peut permettre la réalisation d'un grand nombre des droits économiques et sociaux des CL. L'enclavement des milieux ruraux par le fait de détérioration des voies de communication est l'un des facteurs explicatifs du déclin du secteur agricole congolais et de la baisse de production agricole. Cette baisse de production agricole oblige le pays à importer les produits alimentaires au profit de grands centres de consommation. Ainsi, dans ce milieu, les denrées alimentaires localement produits sont moins compétitifs par rapport aux produits d'importation ; ce qui décourage gravement nos producteurs agricoles. Si, grâce à l'exploitation forestière et/ou à la conservation de celle-ci, la RDC peut réaliser la réhabilitation et l'aménagement de nos routes (routes de désertes agricoles), ainsi que les facilités en matière de transport des personnes et des biens, les membres des communautés locales (les ruraux ou paysans) gagneraient leurs vies dans des conditions justes et équitables, d'accéder à la propriété, de vivre de façon autonome et à être pleinement intégré dans la communauté. Aussi, les réfections, l'équipement des installations hospitalières et scolaires devant découler de l'exécution des clauses sociales de cahier de charge seraient l'une des voies d'effectuation de droit à l'éducation des enfants des paysans congolais et aussi bien un moyen de concrétisation de leur droit au meilleur état de santé et de réadaptation susceptible d'être atteint.

² Article 1 point 17 de la loi 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier congolais

C'est pourquoi, il est important de trouver des réponses à la question de savoir pourquoi le droit positif forestier en RDC n'a pas été jusqu'à présent à mesure d'assurer la promotion des droits des CL aux infrastructures.

Il est en question d'analyser le fondement juridique de droit aux infrastructures tel que prévue par le code forestier afin d'en dégager les forces et les faiblesses, d'une part et d'autre part, de dresser un état de lieu de la jouissance de ce droit et y répertorier les obstacles pour formuler quelques solutions.

I. FONDEMENT JURIDIQUE DE DROIT AUX INFRASTRUCTURES

Conformément à la législation forestière en vigueur, les infrastructures socio-économiques à réaliser par les entreprises d'exploitation forestière se déterminent consensuellement entre les parties prenantes ; mais ceux à réaliser par les Entités Territoriales Décentralisées, c'est-à-dire les provinces et chefferie et ou secteur, ne sont pas précisées par le code forestier : les Administrations territoriales sont en fait libre d'apprécier le besoin local en infrastructure dans leurs actions publiques.

A. S'agissant des infrastructures à réaliser par les entreprises d'exploitation forestière

1. Base légale du droit aux infrastructures

Les infrastructures socio-économiques sont celles dont la réalisation incombe aux entreprises d'exploitation forestière. En RDC, les entreprises d'exploitation forestière sont celles qui ont pour objet les activités d'abattage, de façonnage et de transport du bois ou de tout autre produit ligneux ainsi que de prélèvement, dans un but économique, des autres produits forestiers. Elles peuvent aussi avoir pour objet les activités d'utilisation de la forêt à des fins touristiques ou récréatives, de conservation ou de bio-prospection.

Le droit aux infrastructures socio-économiques est opérationnalisé dans le cahier des charges. Ce dernier est la deuxième partie du contrat de concession forestière ; la première étant le contrat proprement dit. Le cahier de charge comporte des clauses générales et des clauses particulières. Les clauses générales concernent les conditions techniques relatives à l'exploitation des produits concernés.

Les clauses particulières concernent notamment :

- les charges financières ;
- les obligations en matière d'installation industrielle incombant au titulaire de la concession forestière ;
- une clause particulière relative à la réalisation d'infrastructures socio – économiques au profit des communautés locales, spécialement : la construction, l'aménagement des routes ; la réfection, l'équipement des installations hospitalières et scolaires ; les facilités en matière de transport des personnes et des biens.

Ce document qui constitue une partie du contrat de concession forestière est établi suivant un modèle défini par voie d'arrêté du ministre. Il est renseigné que La quasi-totalité des contrats signée en RDC dans le cadre d'exploitation forestière, *« ont porté sur les infrastructures socioéconomiques ci après : construction ou réfection d'écoles primaires et secondaires, construction des marchés, dispensaires équipés, aménagement des tronçons routiers, aménagement des sources d'eau, facilitation en matière de transport des biens et des personnes³ »*.

2. Ambiguïté de la Nature de droit aux infrastructures socio-économique : droit personnel ou droit réel ?

Les parties dans le contrat de concession forestière sont l'Etat, le concessionnaire et la communauté locale. La concession forestière peut avoir des objets très variés car l'article 87 du code forestier de 2002 ne les énumère pas de manière limitative. Cet article dispose: *« toute personne physique ou morale qui conclut un contrat de concession forestière avec l'Etat doit présenter des garanties techniques et financiers jugées suffisantes pour notamment : l'exploitation des produits forestiers ; la conservation ; le tourisme et la chasse ; les objectifs de bio-prospection⁴ ; l'utilisation de la biodiversité »*. Ainsi, l'Etat intervient dans le contrat de concession forestière à titre de propriétaire des ressources naturelles sur lesquelles il exerce d'ailleurs sa souveraineté ; si tel est le cas, la communauté locale exerce quel droit sur les ressources naturelles pour qu'elle fasse partie du contrat de concession forestière ? La loi lui

³ Blandine KONGOLO, Jarline KASANDA, Joëlle MUKUNGU, Winnie NGANGU, Collecte d'informations sur le respect des dispositions relatives aux réalisations socioéconomiques par les entreprises forestières ainsi que les conditions des travailleurs au sein des concessions. Province : BANDUNDU ; Sociétés : SODEFOR, ITB, CB Du 19 mars au 30 Avril 2012, Rapport de OCEAN en Mai 2012.

⁴ Le code forestier de 2002 définit la bio-prospection comme étant l'activité consistant à inventorier ou à évaluer les éléments constitutifs de la diversité biologique importants pour sa conservation et son utilisation durable tout en tenant compte des normes d'inventaire forestier.

reconnait sur les ressources naturelles, un droit d'usage ; mais le pouvoir du titulaire d'un tel droit ne peut lui permettre aucunement de concurrencer celui qui dispose d'un pouvoir absolu sur un bien. En effet, le droit d'usage n'est qu'un démembrement du droit de propriété qui confère à son titulaire uniquement le droit d'utiliser la chose dans un but non économique ; l'utilisation dans le but économique étant les prérogatives d'un usufruitier. L'intervention de la communauté locale dans le contrat de concession forestière ne se fonde donc pas sur son statut d'usager des forêts. Le code forestier tout en consacrant la propriété des forêts à la RDC, à implicitement tenu compte des propriétaires coutumiers des forêts qui sont les communautés locales ; ainsi, véridiquement parlant, la communauté locale est partie au contrat de concession forestière à son titre de propriétaire coutumier des ressources naturelles.

De ce fait, le droit aux infrastructures socio-économiques n'est pas un droit réel, mais un droit personnel –droit de créance- que la communauté exerce sur le concessionnaire. En contrepartie de l'exploitation de leur forêt, les communautés locales ont droit à la réalisation de l'infrastructure socio-économique. Cette prestation est ce que l'on appelle, parfois indistinctement, " la responsabilité sociale et ou responsabilité sociétale des entreprises". C'est ce qu'apparaît dans les différentes définitions recueillies dans les milieux d'exploitation minières au Katanga⁵.

B. S'agissant des infrastructures à réaliser par les Entités Territoriales Décentralisées

Les infrastructures à réaliser par les Entités Territoriales Décentralisées sont celles qu'on nomme "Infrastructures de base d'intérêt communautaire".

1. Base légale du droit aux infrastructures de base d'intérêt communautaire

Le droit aux infrastructures de base d'intérêt communautaire tire son soubassement de l'art.122 du code forestier de 2002. Cet article consacre la répartition et l'affectation spéciale des redevances forestière.

A ce terme :

⁵ Rapport d'étude de la Fédération des Entreprises du Congo FEC Chambre de Mines., Guide sur la responsabilité sociétale des entreprises, publié par la coopération allemande, disponible sur le <http://chambredesminesrdc.com/.../20160707-derniere-version-Guide-CSR-secteur-minier-a...>, consulté le 20/03/2019 à 14 h 32.

« Les produits des taxes et des redevances forestières sont versés au compte du Trésor Public et répartis comme suit :

- *redevance de superficie concédée : 40 % aux Entités administratives décentralisées de provenance des bois ou des produits forestiers et 60 % au Trésor Public ;*
- *taxe d'abattage : 50% au Fonds forestier national, et 50 % au Trésor Public;*
- *taxes à l'exportation : 100% au Trésor Public ;*
- *taxes de déboisement : 50% au Trésor Public et 50% au Fonds forestier national ;*
- *taxes de reboisement : 100% au Fonds Forestier National.*

Les fonds résultant de la répartition dont il est question au point 1° de l'article 122 du code forestier, en faveur des entités administratives décentralisées, sont affectés exclusivement à la réalisation des infrastructures de base d'intérêt communautaire.

Ils reviennent de droit, à raison de 25%, à la province et de 15% à l'entité décentralisée concernée. Ils sont versés dans un compte respectif de l'administration de la province et de la ville ou du territoire dans le ressort duquel s'opère l'exploitation ».

En plus de l'affectation spéciale de 40% de la part des ETD sur la taxe sur la superficie de concession forestière, la loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques et l'Ordonnance-loi n°13/001 du 23 Février 2013 vient améliorer la part des ETD dans la répartition des redevances fiscales et non fiscale en général.

La loi relative aux finances publiques prévoit à son art.5 que les ETD ont droit à 40% de la part des recettes à caractère national alloué aux provinces conformément à l'article 115 de la loi organique n°08/016 portant composition, organisation et fonctionnement des ETD et leurs rapports avec l'Etat et la Province. C'est-à-dire, sur la part de rétrocession dont bénéficient les provinces, 40% doivent être répartie aux ETD les composants.

De son côté, l'Ordonnance-loi n°13/001 fixe la nomenclature des redevances des ETD suivant la catégorisation suivante : les impôts provinciaux et locaux, les taxes et redevances d'intérêt commun, les taxes spécifiques. Son art.6 précise que la part des recettes d'intérêt commun alloué aux Entités Territoriales Décentralisées est établie à 40%. Et que La répartition des ressources entre les Entités territoriales décentralisées est fonction des critères de capacité de production, de la superficie et de la population ; cependant, qu'il revient aux assemblées provinciales de déterminer par édit le mécanisme de répartition. Ainsi,

conformément à cette ordonnance et d'autre texte d'application du code forestier, les prélèvements spécifiques au secteur forestier se présentent comme suit :

❖ Les taxes d'intérêt commun :

N°	Prélèvement	Assujetti	Assiette	Taux de calcul
1.	Taxe de superficie sur les concessions forestières	Titulaire des concessions forestière	Superficie concédée	Taux planché fixé par l'administration n'est pas augmenté de l'offre supplémentaire proposée par le concessionnaire au moment de l'adjudication. Taux fixé à 0,5 US\$/ha depuis l'exercice 2010.
2	Taxe sur permis d'exploitation des ressources forestière : a) Permis de récolte de menus produits forestiers b) Permis d'exportation de menus produits forestiers c) Redevance proportionnelle	Titulaire du permis	Permis	Non indiqué
3.	Taxe sur le permis de chasse : a) Permis sportifs de petite chasse	Titulaire de permis de chasse	Permis de chasse	Non indiqué

	b) Permis sportifs de grande chasse c) Petit permis de tourisme d) Grand permis de tourisme e) Permis rural de chasse f) Permis local de chasse g) Permis de capture commerciale h) Permis de guide de chasse i) Permis spécial de séjour dans les domaines et réserve de chasse j) Permis scientifique k) Permis administratif			
4.	Taxe d'abattage	Titulaire des permis et autorisations de coupe de bois d'œuvre	Volume de bois abattus en dehors d'une concession forestière	Le taux varie selon les classes des essences forestières et les zones de prélèvement. Taux fixé à 1,25% de la valeur de l'essence concernée.
5	Taxe sur Autorisation de coupe industrielle de bois	Exploitant industrielle	Autorisation	2 500 \$/autorisation

❖ Taxes spécifiques aux ETD :

N°	Prélèvement	Assujetti	Assiette	Taux de calcul
1.	Taxe sur permis d'exploitation de Rauwolfia	Titulaire de permis d'exploitation	Permis d'exploitation	Non indiqué
2.	Taxe sur vente de charbon de bois et bois de chauffage	Le vendeur de charbon de bois et bois de chauffage	vente	Non indiqué
3.	Taxe sur le permis de coupe artisanale de bois d'œuvre	Exploitant artisanale	La superficie	Le taux est fixé à 50\$/ha depuis 2010.
4.	Taxe sur autorisation de reconnaissance forestière	Titulaire de l'autorisation	L'autorisation	Non indiqué
5.	Taxe sur délivrance d'agrément d'exploitants forestiers artisanaux	Titulaire de l'agrément	L'agrément	Non indiqué

2. Nature juridique de droit aux infrastructures de base d'intérêts communautaires : service public

Devant être réalisé par les entités territoriales et au moyen des fonds publics, les infrastructures de base d'intérêt communautaire sont des biens du domaine public de l'Etat ; c'est-à-dire les biens affectés à l'usage de Service public.

Les ETD sont alors des structures chargées de la production de ses biens publics tandis que les membres de Communauté Locales sont les usagers des services publics ou les administrés.

Le droit aux infrastructures de base d'intérêts communautaires est en fait un droit à caractère administratif. Il contribue à l'amélioration des conditions de vie des communautés locales ; ainsi, en avoir doit permettre aux Communautés Locales la réalisation de leurs droits économiques et sociaux. L'affectation spéciale des redevances forestières permettent notamment aux chefferies et secteurs de disposer des moyens pour lancer les travaux de construction des infrastructures de base d'intérêts communautaires. Ces derniers sont par exemples, l'éducation de l'hydraulique rurale, l'aménagement des pâturages publics, la construction des terrains de sport, l'aménagement des sites touristiques, l'édification des marchés et dépôts publics, l'implantation des radios communautaires, la fourniture d'équipement médicaux, ...

La question reste, dans le contexte de la décentralisation territoriale, l'assainissement des finances publiques locales et spécialement celle des chefferies et secteur. En fait, les membres des communautés locales sont par définition les habitants de milieu ruraux dont l'ensemble forme différentes entités territoriales décentralisées (chefferies, secteurs, commune rurale et province).

II. ETAT DE LIEU ET OBSTACLES A LA JOUISSANCE DES DROITS AUX INFRASTRUCTURES

A. Etat de lieu de la jouissance de droits aux infrastructures : Intangibilité des effets et des impacts socio-économique

Il a été relevé que la subsistance d'un nombre relativement grand des congolais vivant dans des milieux ruraux est fonction des forêts. L'exploitation de celle-ci devrait normalement améliorer la qualité vie des ruraux. Cependant, l'on apprend que l'avenir socio-économique de ceux-ci demeure sombre à cause des effets dévastateurs que produit l'exploitation forestière industrielle. Au nombre des faits explicatifs, l'on note notamment le non respect des clauses de cahier de charge et des exploitations forestières illégalités en générale. Ainsi, au lieu de produire des effets bénéfiques, l'exploitation industrielle est à la

base de la dégradation des couverts forestiers et des conflits entre exploitant et communauté locale, mettant ainsi en mal les droits économiques et sociaux des communautés locale.

Ainsi, par exemple :

- En 2011, dans une concession forestière détenue par la société SICOBOIS, la communauté de Popolo, province de l'Équateur, a déplacé un camion, un bulldozer et deux tronçonneuses appartenant à la société, celle-ci n'ayant pas mis en œuvre les clauses sociales conclues avec la communauté locale en 2006 et 2008, d'où une hausse des tensions. Des militaires et des policiers ont été dépêchés dans le village ; ils ont arrêté le chef du village ainsi que neuf autres membres de la communauté. Les victimes ont été détenues, passées à tabac, puis relâchées au bout de trois jours passés en prison sans inculpation, après versement par chacune d'entre elles de 20 000 francs congolais⁶.
- En octobre 2013, des tensions ont éclaté entre la SICOBOIS et la communauté de Mombilo-Mopita, la société n'ayant pas dédommagé la communauté locale de la perte de terres agricoles utilisées par la société pour construire un nouveau campement. À l'issue de ces tensions, les employés de la SICOBOIS auraient enlevé un homme et une jeune femme—qui ont tous les deux été passés à tabac. Le compte rendu d'origine de l'hôpital indique que la femme a également été violée, mais ce point a par la suite été retiré du rapport⁷.
- La SIFORCO, ancienne filiale congolaise de la société DANZER, basée en Suisse⁸, a été accusée d'abus similaires⁹. Fin avril 2011, la communauté de Bosanga, Yalisika, a manifesté contre le non-respect par la SIFORCO des clauses sociales signées en 2005. Après la saisie par des villageois d'équipements provenant du site d'exploitation de la société, le chef du village, Maurice Ambena Zaingali, a négocié avec la SIFORCO

⁶ Entretiens menés par Global Witness à Lisala, mars 2011, cite par Global Witness., rapport 2015, impunité exportée: comment les forêts du congo sont explitées illégalement pour le marché international, p17.

⁷ Greenpeace, 2014, Crime File: Sicobois. Social conflict and illegal logging in the DRC, <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/briefings/forests/2014/Sicobois-Crime-File.pdf>, cite par Global Witness., rapport 2015, impunité exportée: comment les forêts du congo sont explitées illégalement pour le marché international, p17.

⁸ En 2012, Danzer a vendu la SIFORCO au Groupe Elwyn Blattner. Voir la déclaration de Danzer concernant ses responsabilités en Afrique. http://www.danzer.com/fileadmin/files_group/docs/Danzer-statement_2013-04-26_01.pdf, cité par Global Witness., rapport 2015, impunité exportée: comment les forêts du Congo sont exploitées illégalement pour le marché international, p17.

⁹ Greenpeace, 2011, Stolen future: Conflicts and logging in Congo's rainforests – the case of Danzer. www.greenpeace.de/files/Stolen_Future_Conflict_and_logging_in_Congo_the_Danzer_case_0.pdf, cité par Global Witness., rapport 2015, impunité exportée: comment les forêts du Congo sont exploitées illégalement pour le marché international, p17.

pour que les équipements saisis soient rendus contre la promesse que la société respecterait ses obligations contractuelles. Mais avant que l'équipement n'ait pu être restitué, 60 militaires et policiers sont arrivés à Bosanga à bord d'un camion de la SIFORCO au petit matin du 2 mai. Selon des témoignages, M. Ambena a été arrêté et emmené à bord d'un véhicule de la SIFORCO, après quoi des policiers et des militaires ont violé trois fillettes (de 12, 13 et 15 ans) et trois femmes. De nombreux passages à tabac s'en sont suivis. Les policiers et militaires se sont rendus de maison en maison, saisissant et détruisant les biens. Au moins une maison a été complètement incendiée. Un villageois, les bras liés, a fait l'objet d'un passage à tabac si grave qu'il est mort de ses blessures quelques heures plus tard. Quinze villageois ont été arrêtés et embarqués à bord d'un camion de la SIFORCO, puis transportés vers la prison de Bumba. En route, le véhicule s'est arrêté au site d'Engengele de la SIFORCO et, d'après des témoins oculaires, les policiers et les militaires auraient reçu de l'argent de la SIFORCO. Le 6 mai, les détenus ont été libérés par ordre du Procureur de la Cour d'appel de Mbandaka. Ils n'ont à aucun moment vu de document indiquant la raison de leur arrestation.

- Détenant désormais des concessions d'une superficie totale approchant les 2,3 millions d'hectares, la SODEFOR est la plus grosse entreprise forestière de RDC. Un conflit particulièrement violent a éclaté avec la communauté de Mbelo, province de l'Équateur, après que des villageois ont bloqué la route d'accès de la société, l'accusant de ne pas respecter les clauses sociales conclues avec la communauté. Le 13 mars 2006, des éléments des forces navales et de la police sont arrivés à bord de deux véhicules de la SODEFOR accompagnés du responsable local de la SODEFOR. Ils se sont introduits dans les habitations des villageois, ont détruit des meubles, et arrêté, menotté et passé à tabac 37 hommes. Trente-huit femmes ont également été violées. L'un des villageois est décédé peu après avoir été libéré de prison suite à cette attaque¹⁰. La population s'est cachée pendant deux semaines dans la forêt en attendant que la police ait fini de retirer toutes les grumes de la forêt¹¹. En mai 2011, la police est intervenue à la demande de la SODEFOR pour réprimer un mouvement de

¹⁰Greenpeace, juillet 2010, Forest Reform in DRC: leaving people out, p. 8. www.greenpeace.de/files/Congo_Forest_Reform_leaving_people_out_final_0.pdf, cité par Global Witness., rapport 2015, impunité exportée: comment les forêts du Congo sont exploitées illégalement pour le marché international, p17.

¹¹ Entretien menés par Global Witness, mars 2011, cité par Global Witness., rapport 2015, impunité exportée: comment les forêts du Congo sont exploitées illégalement pour le marché international, p17.

contestation des villageois de la communauté de Bokongo. Plusieurs manifestants ont été détenus, et un villageois serait décédé des suites de sa détention¹².

B. Obstacles majeures à la réalisation de droit aux infrastructures

1. Incohérence externe du code forestier entre 2002 et 2014.

Il s'est observé une incohérence entre l'article 122 du code forestier et les dispositions normatives des lois sur la subdivision territoriale et la loi des finances de 1983.

En effet :

- A 2002, le code forestier prévoit la répartition de la taxe sur la superficie de concession forestière entre le pouvoir central et les Entités Administrative décentralisées à fonction de 60% pour le pouvoir central et 40% pour les EAD ; Et entre les EAD, 25% pour la province et 15% pour le territoire dont l'espace forestier a fait l'objet de concession.
- A 2002, l'organisation territoriale et administrative de la RDC était gouvernée par le décret-loi n°081 du 2 juillet 1998. L'article 7 de ce texte distinguait les Entités Administratives Décentralisées des Entités Administratives non décentralisées. Au nombre des E.A.D, l'on notait : la Province, le Territoire et les Communes pour la ville de Kinshasa ; et les E.A.N.D étaient le district, les Communes autres que celles de la Ville province de Kinshasa, la citée, le secteur et chefferie, le quartier, le groupement et le village.
- A la même période, les finances publiques de la RDC, telles qu'organisées par la loi n°83-003 du 23 février 1983, s'adaptaient difficilement à une organisation administrative décentralisée.

Ainsi, dans cet environnement normatif, l'art.122 du code forestier consacrant la répartition exposée ci-haut ne pouvait guère profiter aux communautés locales. En effet, au-delà du fait que l'opérationnalisation de la répartition prévue par l'art. 122 du code n'était pas prise en charge par les finances publiques de l'époque, il n'était pas évident que les

¹² Rapport du plaidoyer relatif aux conflits récurrents entre la Sodefor et le Groupement Bokongo a Oshwe au Bandundu, Greenpeace et organisations de la société civile congolaise, mai 2010., cité par Global Witness., rapport 2015, impunité exportée: comment les forêts du Congo sont exploitées illégalement pour le marché international, p17.

communautés locales tirent profit de la dite répartition, considérant le distancement administratif existant entre le territoire et les secteurs et chefferies qui sont plus au moins rapprochés des communautés locales. En fait, les communautés locales s'identifient plus aisément au sein des villages et aussi un peu au sein des groupements. Seules les autorités de Secteur et/ou Chefferie sont plus au moins rapprochées des communautés locales en RDC.

Cette situation devrait perdurer jusqu'à l'avènement de la constitution de 2006 et, peut être aussi, de la loi n°08/012 du 31 juillet 2008 portant principes fondamentaux relatifs à la libre administration des provinces. Ce sont ces textes qui posent les bases de réformes administratives en instituant les Entités Territoriales Décentralisées et déconcentrées. Ainsi, la province, la ville, la commune, le secteur et/ chefferie deviennent des EAD dotées de personnalité juridique, tandis que le territoire, le quartier, le groupement et village restent des ETd sans personnalité juridique.

2. Ineffectivité des revenus rétrocédés

Cependant, jusqu'à 2008 et 2010, la législation financière rimait toujours mal avec une fiscalité forestière décentralisée. Une lueur d'espoir s'annonce avec La Loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques. Celle-ci « a consacré la mise en place progressive du principe de consolidation du budget du pouvoir central avec ceux des provinces et les règles d'intégration des budgets des entités territoriales décentralisées dans ceux des provinces. Cet exercice n'a commencé qu'en 2014....¹³ ». Avec cette loi, il est rendu possible :

- le recouvrement des recettes budgétaires au niveau central ou au niveau provincial : pour le secteur forestier, la procédure de recouvrement passe par l'étape de constatation de la dette publique et en suite par celle de paiement de la dette. Concernant la première étape, les services d'assiette (l'administration forestière) constatent la taxe due et établissent une note de débit qui est remise à l'assujetti. A la seconde étape, la DGRAD ou les DRP, selon la nature de la taxe, établissent une note de perception qui est ensuite adressée à l'assujetti pour paiement auprès d'une banque selon les modalités prévues par l'Arrêté Ministériel n° 076/CAB/MIN/ECO-FIN & BUD/2002 du 11 février 2002 portant mesures d'application du Décret no 007/2002 du 02 février 2002 relatif au mode de paiement des dettes envers l'Etat. La quittance

¹³ ITIE RDC., Rapport sur l'étude de cadrage du Secteur Forestier en RDC Novembre 2015

est ensuite émise par la DGRAD ou la DRP après vérification des encaissements sur base des relevés transmis par la Banque Centrale.

- Le retenu à la source d'une quotité de 40% sur le montant total recouvré au titre des recettes budgétaires à caractère national mobilisées dans la province ;
- Le transfert des revenus recouvrés au Trésor Public ou au profit des provinces ou d'autres structures selon des pourcentages de répartition déterminés par la loi.

Il faut donc avouer, qu'avant 2014, date à laquelle les dispositions de la loi n° 11/011 du 13 juillet 2011 ont commencé à connaître une timide application, les rétrocessions de revenus forestières au profit des ETD n'étaient guère effectives. Cette situation a porté un gouverneur de la province de l'Equateur à signer un arrêté pratiquement en excès de pouvoir, suspendant, sur toute l'étendue de sa province, les activités des Sociétés commerciales ayant l'exploitation forestière pour objet social. Cet arrêté a ainsi alimenté un conflit entre le gouvernement central et le gouvernement provincial de l'Equateur.

3. Inefficacité et non rédevabilité des organes sensés gérer les revenus financiers à rétrocéder

Les fonds provenant des redevances forestières – en vue de construction des infrastructures de base d'intérêts communautaires- et du concessionnaire – en vue de l'exécution de ses obligations sociales – doivent gérés par des organes efficaces pour obtenir des résultats prévus.

❖ *Cas des fonds provenant de rétrocession de la taxe sur la superficie*

Au niveau local, ces fonds sont censés être géré par le chef de secteur et/ou chefferie. Depuis toutes les reformes politiques, les élections locales et municipales n'ont jamais eu lieu. C'est ce qui explique principalement le dysfonctionnement de ses entités territoriales qui souffrent généralement d'une gestion peu orthodoxe.

Les chef de chefferie et secteurs se comportent en roitelet et ne sont pas soumis à un système de contrôle fiable. Ce sont les gouverneurs et les Administrateurs des territoires qui sont sensés contrôler les actes de ceux-ci. Mais ce contrôle se révèle inefficace par rapport à la gestion financière des fonds qu'ils perçoivent à titre de rétrocession prévues par la loi. La décentralisation administrative en RDC ne produit pas encore des effets entendus par ce que le transfert de pouvoir aux autorités locales ne s'est pas accompagné d'obligation de rendre

compte aux communautés locales de l'exercice de leur pouvoir et des résultats de leurs programmes. On peut ainsi dire que la décentralisation territoriale réalisée en RDC est encore loin d'être démocratique. En effet, suivant les propos de RIBOT¹⁴, la décentralisation est réputée démocratique lorsque les ressources et les pouvoirs sont transférés vers des autorités représentatives et redevables à l'égard des populations locales. Elle sous-entend des institutions locales mises en place suite aux élections démocratiques. L'indicateur central de la décentralisation démocratique dans les ETD est la participation populaire dans la prise de décisions locales. Elle est en fait une forme institutionnalisée de l'approche participative. Elle est considérée « *comme la plus forte et celle dont, selon la théorie, l'on peut tirer le plus de bénéfices*¹⁵ ».

Au Cameroun, le pouvoir public a intervenu pour organiser la gestion des fonds résultant de la rétrocession des revenus forestiers au profit de la collectivité publique et les communautés locales. Ainsi, il est mis en place au sein de chaque commune abritant une concession forestière, le comité communal.

« Ce comité assure la planification et le suivi de la gestion des revenus forestiers destinés à la commune et aux communautés riveraines, d'une part, et, d'autre part, les réalisations financées par la RFA et des dépenses effectuées (art. 9). Le comité communal examine et approuve les rapports de gestion produits tous les six mois par le maire (RdC 2012). Les rapports en question font le point sur la gestion des parts de RFA, les comptes administratifs produits par le maire. Ces comptes administratifs sont censés retracer toutes les opérations effectuées au cours de l'année¹⁶ »

Excepté le cas de sa politisation et de sa dépendance aux forces extérieures, un tel comité peut constituer un contre-poids permettant aux autorités territoriales d'appliquer une gestion saine dans la réalisation des infrastructures de base d'intérêts communautaires. Pour éviter la dépendance des membres du comité de gestion local aux forces extérieures, il est loisible de fonder leur désignation sur le consensus et la représentativité sectorielle ou chefférielle ; c'est-à-dire, le membre devant composer le comité local de gestion devraient être proposés par le chef de village sur base de consultation de ses administrés.

¹⁴ J.C. RIBOT., « *Foresterie et décentralisation démocratique en Afrique subsaharienne Une analyse sommaire* », in GERMAN A.L., KARSENTY A. et TIANI A-M. *Gouvernant les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*. CIFOR, Bogor, Indonésie, (éds.) 2010.

¹⁵ Idem., p 30.

¹⁶ ANTANG YAMO., « *Représentation locale compromise dans la gestion de la rente forestière communautaire au sud-est du Cameroun* », in Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI), document de travail n° 12 disponible sur le <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/RFGI-WP-012.pdf>, consulté le 02/09/2019 à 6h 19.

❖ *Cas de fonds provenant des concessionnaires forestiers à titre de responsabilité sociale*

Dans la pratique, ces fonds sont généralement gérés par le Comité de Gestion Locale mis en place par l'Administrateur de Territoire dans lequel est réalisée l'exploitation forestière industrielle. L'inexistence d'un texte qui organise les communautés locales est très préjudiciable à la gouvernance démocratique de revenus forestiers résultant de l'obligation sociale des entreprises d'exploitation industrielle. En réalité, ce comité de gestion constitue un conglomérat de prédateur. Dans beaucoup de cas, ce genre de comité est impliqué dans l'exploitation forestière illégale et se laisse fréquemment corrompre par l'exploitant¹⁷: c'est ce que l'on a notamment noté lors des investigations menées dans la province de la Tshopo.

Dans la composition de la plus parts de ces comités, l'on trouve des personnages suivant : l'Administrateur de Territoire (agissant comme observateur), un représentant du concessionnaire, les délégués des groupements ou village composant la communauté locale (désigné généralement par le chef). C'est l'administrateur qui compose le comité en désignant le président, le secrétaire, le trésorier et les conseillers. C'est encore lui qui fixe les attributions de chaque membre du comité. Cette situation donne lieu à une rédaction et une mauvaise gestion de fonds.

Normalement, le ministre devrait organiser les communautés locales en les faisant fonctionner comme des véritables associations sans but lucrative, disposant des organes adaptés et fiables devant réaliser la négociation de clause de cahier de charge, la gestion de fond et le suivi des réalisations. Faute d'une telle implication publique, les initiatives existantes de facto ne sont pas de nature à servir les intérêts des communautés locales.

CONCLUSION

Le bilan négatif du droit positif forestier de la RDC, par rapport à la promotion de droits des CL aux infrastructures, a été au centre de notre préoccupation. C'est pourquoi, la présente investigation s'est révélée importante pour trouver des explications et des solutions à ces problèmes.

¹⁷ Blandine KONGOLO, Jarline KASANDA, Joëlle MUKUNGU, Winnie NGANGU, Collecte d'informations sur le respect des dispositions relatives aux réalisations socioéconomiques par les entreprises forestières ainsi que les conditions des travailleurs au sein des concessions. Province : BANDUNDU ; Sociétés : SODEFOR, ITB, CB Du 19 mars au 30 Avril 2012, Rapport de OCEAN en Mai 2012.

Le droit forestier congolais distingue les infrastructures socio-économiques des infrastructures de base d'intérêt local. La nature du droit aux infrastructures socio-économiques présente une certaine ambiguïté : l'on ne sait préciser s'il s'agit d'un droit réel ou personnel. Une précision s'avère nécessaire pour arriver à rendre profitable, le rapport entre toutes les parties prenantes dans les activités de gestions et exploitation forestière.

Le droit aux infrastructures de base d'intérêt local est un service public à réaliser par les ETD. Aucun problème particulier ne se pose quant à sa nature ; cependant, la question irrésolue est celle de l'assainissement des finances publiques locales et plus spécialement des Chefferies et Secteurs.

En plus des écueils relevés ci-haut, l'incohérence externe du code forestier entre 2002 et 2014, l'ineffectivité de rétrocession, l'inefficacité et le non recevabilité des organes sensés gérer les revenus financiers à rétrocéder constituent les entraves justifiant l'intangibilité des effets et impacts socio-économiques du droit forestier sur le point précis de jouissance de droit aux infrastructures.

De ce qui précède, nous suggérons des réformes tendant à :

- Permettre la prise de participation des CL dans le capital social des entreprises d'exploitation forestier ;
- Interdire et sanctionner les exportations des produits forestier à l'état brut ;
- Faire participer les CL dans la gestion et suivis des réalisations d'infrastructure d'intérêt local ;
- Prévoir un régime répressif très dissuasif et spécifique des détournements des fonds destinés à la réalisation des infrastructures, d'une part et d'autre par, envisager une modalité de poursuite très ouverte à la société civile ;
- Instaurer un régime très ouvert de contrôle de cohérence des textes législatifs et réglementaires. Un régime permettant à quiconque d'initier une action en incohérence des textes législatifs ou réglementaire.

BIBLIOGRAPHIE

1. Ordonnance-loi n°13/001 du 23 Février 2013 fixant la nomenclature des redevances des ETD.
2. loi n°11/011 du 13 juillet 2011 relative aux finances publiques.
3. loi 011/2002 du 29 août 2002 portant code forestier congolais.
4. Blandine KONGOLO, Jarline KASANDA, Joëlle MUKUNGU, Winnie NGANGU, Collecte d'informations sur le respect des dispositions relatives aux réalisations socioéconomiques par les entreprises forestières ainsi que les conditions des travailleurs au sein des concessions. Province : BANDUNDU ; Sociétés : SODEFOR, ITB, CB Du 19 mars au 30 Avril 2012, Rapport de OCEAN en Mai 2012.
5. Greenpeace, 2014, Crime File: Sicobois. Social conflict and illegal logging in the DRC, <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/briefings/forests/2014/Sicobois-Crime-File.pdf>, cite par Global Witness., rapport 2015, impunité exportée: comment les forêts du congo sont exploitées illégalement pour le marché international, p17.
6. Global Witness., rapport 2015, impunité exportée: comment les forêts du Congo sont exploitées illégalement pour le marché international.
7. Greenpeace, 2011, Stolen future: Conflicts and logging in Congo's rainforests – the case of Danzer. [www.greenpeace.de/files/Stolen Future Conflict and logging in Congo the Danzer case 0.pdf](http://www.greenpeace.de/files/Stolen_Future_Conflict_and_logging_in_Congo_the_Danzer_case_0.pdf),
8. Greenpeace, juillet 2010, Forest Reform in DRC: leaving people out, p. 8. [www.greenpeace.de/files/Congo Forest Reform leaving people out final 0.pdf](http://www.greenpeace.de/files/Congo_Forest_Reform_leaving_people_out_final_0.pdf).
9. ITIE RDC., Rapport sur l'étude de cadrage du Secteur Forestier en RDC Novembre 2015
10. J.C. RIBOT ., « *Foresterie et décentralisation démocratique en Afrique subsaharienne Une analyse sommaire* », in GERMAN A.L., KARSENTY A. et TIANI A-M. Gouvernant les forêts africaines à l'ère de la mondialisation. CIFOR, Bogor, Indonésie, (éds.) 2010.
11. ANTANG YAMO., « *Représentation locale compromise dans la gestion de la rente forestière communautaire au sud-est du Cameroun* », in Initiative pour la gouvernance démocratique des forêts (RFGI), document de travail n° 12 disponible sur le <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/RFGI-WP-012.pdf>, consulté le 02/09/2019 à 6h 19.