

Juin 2015

Le cadre légal de la conversion des terres forestières en République du Congo

Version 2



Cette publication a été financée avec le soutien du Gouvernement du Royaume-Uni. Le contenu de ce rapport est de la seule responsabilité de ses auteurs et ne reflète pas nécessairement le point de vue du Gouvernement du Royaume-Uni.

Table des matières

Introduction	4
1 Existe-t-il un plan national d'affectation des terres au Congo?	6
1.1 L'utilité d'un plan national d'affectation des terres.....	6
1.2 La planification foncière au Congo.....	6
1.2.1 L'absence d'un plan national d'affectation des terres (PNAT).....	6
1.2.2 La prise en compte des droits des CLPA dans l'élaboration du PNAT	9
1.2.3 L'existence d'un mécanisme de résolution des conflits fonciers.....	11
1.3 Les conséquences de l'absence de PNAT	11
2 Quelles terres forestières sont susceptibles d'être affectées à un autre usage?....	13
2.1 Le domaine forestier permanent peut-il être affecté à un autre usage?	13
2.1.1 La composition du domaine forestier permanent	13
2.1.2 Le déclassement, condition nécessaire au changement d'affectation	14
2.1.3 L'implication des CLPA dans la procédure de déclassement	18
2.2 Le domaine forestier non permanent peut il être affecté à un autre usage?.....	18
2.2.1 Composition du domaine forestier non-permanent	18
2.2.2 Reconnaissance des droits des CLPA dans le DFNP	19
3 Quels sont les titres fonciers/d'exploitation nécessaires à la mise en œuvre d'un projet agricole ou minier?	20
3.1 Pour les projets agricoles	20
3.1.2 L'autorisation expresse d'occuper.....	21
3.1.3 Les droits des CLPA dans la procédure d'allocation des terres agricoles.....	23
3.2 Pour les projets miniers	23
3.2.1 Procédure d'attribution des permis miniers	23
3.2.2 Les droits des CLPA dans la procédure d'allocation des titres miniers.....	25
4 Quel titre permettra le déboisement d'une forêt convertie à un autre usage ?.....	26
4.1 La procédure d'accès à l'autorisation de déboisement	26
4.1.1 Les conditions du déboisement.....	26
4.1.2 La demande d'autorisation de déboisement.....	27
4.2 Les autorisations de déboisement par les populations rurales dans les forêts classées .	28

4.3	Les droits des CLPA dans le cadre de l'autorisation de déboisement	28
5	Le bois issu de la conversion des forêts peut-il être commercialisé/exporté ?.....	29
5.1	La propriété du bois.....	29
5.2	L'utilisation du bois acquis et sa commercialisation	29
6	L'APV intègre-t-il le bois issus de la conversion des forêts?	31
6.1	La procédure d'allocation des terres dans le cadre de l'APV	31
6.2	Les autorisations de déboisement dans le cadre de l'APV.....	33
	Conclusion	34
	Biographie.....	36
	Annexe 1 : Diagramme du domaine forestier national	37
	Annexe 2 : Schéma décrivant la procédure de déclassement	38
	Annexe 3 : Schéma décrivant la procédure d'accès à l'autorisation de déboisement	39

Nous tenons à adresser nos remerciements aux personnes ayant contribué à ce rapport par leur relecture attentive et leurs observations et commentaires avisés, en particulier à Lilian Barros et Alfred Nkodia.

Introduction

La déforestation est l'une des principales causes du changement climatique à l'échelle mondiale. Bien que le taux annuel mondial de déforestation ait décliné entre les périodes 1990-2000 et 2000-2010, ceci est surtout dû à des politiques de reboisement et de nouvelles plantations. La perte de forêts primaires contribuant au changement climatique continue cependant à un rythme « alarmant » selon la FAO.¹

La déforestation est associée majoritairement à l'agriculture industrielle (40%) et l'agriculture de subsistance (33%), mais également à la construction d'infrastructures (10%), à l'expansion urbaine (10%) et à l'extraction minière (7%).² Si l'on se concentre uniquement sur les zones tropicales, nous pouvons observer que 71% de la déforestation est causée par l'agriculture commerciale. En Afrique enfin, l'agriculture commerciale et l'agriculture de subsistance représentent à elles deux plus des deux tiers de la déforestation ; et dans cette région ; l'impact des activités minières sur la déforestation est plus prononcé que dans le reste du monde.³

La République du Congo (ci-après « Congo ») n'est pas épargnée par cette réalité puisqu'une partie de ses forêts est aujourd'hui utilisée pour l'exploitation de produits ligneux, mais également convertie pour la mise en œuvre de projets agro-industriels, miniers ou d'infrastructures sur les terres forestières. Même si le taux de déforestation reste aujourd'hui relativement faible (0,08% par an)⁴, une augmentation potentielle des pressions dues à l'agriculture sur les forêts de la région est à prévoir dans les années à venir.⁵

Rappelons que la forêt du Congo occupe 65 % du territoire national et s'étend sur plus de 22,5 millions d'hectares, représentant plus de 10% des forêts denses humides du Bassin du Congo.⁶ Les enjeux existants autour de l'affectation des terres forestières à un autre usage, tel que la réalisation d'activités agricoles ou minières, sont ainsi cruciaux. Les impacts potentiels de ces activités, tant sociaux qu'environnementaux, restent des préoccupations importantes qui méritent une attention particulière.

Nous nous intéresserons, dans cette étude, à la conversion des terres forestières. Cette expression peut être définie par le fait de procéder au défrichement de forêts naturelles dans le but de changer l'utilisation de ces terres pour faire place, notamment, à des cultures comme le soja ou les palmiers à huile ou à l'exploitation de ressources minières. Ce processus est généralement irréversible.

1 De 16 à 13 millions d'hectares par an entre ces deux périodes, d'après FAO, Evaluation des ressources forestières mondiales, 2010.

2 Honosuma et al., An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries, 2012, disponible sur http://iopscience.iop.org/1748-9326/7/4/044009/pdf/1748-9326_7_4_044009.pdf ; cité par Forest trends, Consumer Goods and Deforestation, par S. Lawson, 2014.

3 Ibid.

4 Proposition pour la Préparation à la REDD+ (RPP), République du Congo, 2010. Voir également Observatoire des forêts satellital d'Afrique centrale, Forêts d'Afrique Centrale Evaluées par Télédétection (FACET), 2010; FAO, Evaluation des Ressources forestières mondiales, 2010.

5 Banque mondiale, Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo, par Carole Megevand, 2013.

6 Considérations politiques sur l'utilisation des terres dans le Bassin du Congo – COMIFAC décembre 2013.

Il est essentiel de comprendre quel est le cadre juridique en vigueur qui régit la conversion des forêts au Congo-Brazzaville, en vue d'un usage agricole ou minier. Nous nous attarderons tout particulièrement sur les projets agro-industriels et miniers, projets de grandes ampleurs qui risquent de constituer dans les années à venir la grande majorité de la conversion des forêts.⁷

L'étude de ce cadre juridique vise ainsi à apporter une meilleure compréhension au lecteur sur les différentes étapes à suivre pour convertir des terres forestières à un autre usage au Congo. Trois grandes étapes sont considérées : l'accès aux terres forestières (1 et 2), les titres fonciers et d'exploitation à obtenir pour la mise en place d'un projet agricole ou minier (3 et 4), et la légalité du bois issu de la conversion (5 et 6).

Chaque chapitre vise à répondre à une question spécifique :

- Existe-t-il un plan national d'affectation des terres au Congo ? (1) Nous analyserons ici la distribution des terres au niveau national, point de départ pour comprendre quelles terres sont disponibles à un usage agricole ou minier.
- Quelles sont les terres forestières susceptibles d'être affectées à un autre usage ? (2) Nous regarderons dans cette section, plus en détails, quelles terres forestières sont disponibles à la conversion et quelles sont les conditions à remplir pour ce faire.
- Quels sont les titres fonciers/d'exploitation nécessaires à la mise en œuvre d'un projet agricole ou minier ? (3) Une fois la terre forestière disponible, il convient d'analyser en premier lieu comment obtenir les permis d'exploitation requis aux activités agricoles ou minières.
- Quel titre permettra le déboisement d'une forêt convertie à un autre usage ? (4) Le permis de déboisement permet au bénéficiaire de la forêt de la défricher afin d'y mettre en place les activités agricoles ou minières pour lesquelles les titres d'exploitation ont été attribués. Nous regarderons comment obtenir ce permis.
- Le bois issu de la conversion des forêts peut-il être commercialisé/exporté ? (5) Il est important de considérer le bois qui provient de la conversion, et en particulier qui en est le propriétaire et si le bois peut être vendu.
- L'APV intègre-t-il le bois issu de la conversion des forêts ? (6) Enfin, nous nous interrogerons sur la prise en compte ou non du bois issu de la conversion dans les grilles de légalité de l'APV.

Par ailleurs, de façon transversale, l'analyse met en exergue la participation des communautés locales et populations autochtones (CLPA) et la protection de leurs droits, tout au long de ces étapes. La prise en compte des droits des CLPA est en effet un point essentiel à analyser, puisque celles-ci sont les premières à être potentiellement affectées par la conversion, à travers notamment des expropriations et la destruction de leurs moyens de subsistance.

⁷ La construction d'infrastructures (routes et autres travaux publics) peut également entraîner une conversion des forêts. Nous ne couvrirons pas cette matière ici.

1 Existe-t-il un plan national d'affectation des terres au Congo?

Il est nécessaire, dans un premier temps, de déterminer quel est le processus d'affectation des terres au niveau national, qui nous permettra de comprendre quel type d'usage est prévu sur quel espace, avec une attention particulière à la répartition des terres à vocation forestière, agricole ou minière.

Nous étudierons, dans ce chapitre, l'importance de la planification spatiale des terres dans le cadre de la conversion des forêts et la mise en place ou non d'un plan national d'affectation des terres à l'heure actuelle. Puis, nous analyserons les mécanismes de résolution des conflits fonciers existants pour les cas de chevauchement d'utilisation des espaces.

1.1 L'utilité d'un plan national d'affectation des terres

Tout processus d'allocation des terres au niveau national répond, en principe, à une planification stratégique nationale développée en amont par le gouvernement afin de déterminer l'affectation des espaces sur le territoire national à des usages spécifiques. Cette planification est en principe réalisée à partir des caractéristiques des sols et de l'environnement.

Le plan national d'affectation des terres (PNAT), s'il est développé de manière participative et vise la durabilité, est l'outil de planification spatiale par excellence qui permet de déterminer les modes d'utilisation des terres les mieux appropriés.⁸ La planification touche à tous les types d'utilisation des terres, notamment les terres rurales, en réservant par exemple des espaces pour la foresterie ou l'agriculture.

La planification permet aussi de définir la marche à suivre en cas de conflit entre les utilisations rurales des terres et l'expansion urbaine ou industrielle, en indiquant quels sont les secteurs prioritaires dans lesquels les utilisations rurales des terres ont le plus de valeur. L'une des composantes clés de la planification territoriale est ainsi le zonage qui désigne l'utilisation permise ou au contraire interdite de certaines terres.⁹

1.2 La planification foncière au Congo

1.2.1 L'absence actuelle d'un plan national d'affectation des terres (PNAT)

Au Congo, la **loi n°10-2004 du 26 mars 2004, fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et fonciers** (loi n°10-2004), consacre un chapitre à l'évaluation, la classification et l'affectation des espaces fonciers. Dans ce chapitre, il est indiqué que l'Etat est

⁸ Sidle et al., *Expérience du zonage forestier en Afrique centrale : introduction au zonage forestier et à la planification de l'affectation des terres 2010* dans COMIFAC, *Les forêts du bassin du Congo, Etats des forêts 2010* (chapitre 11).

⁹ Pour plus d'informations sur la planification spatiale, voir *ibid* (Sidle et al.) et Oyono et al., *Affectation et utilisation des terres forestières : évolution actuelle, problèmes et perspectives* dans COMIFAC, *Les forêts du bassin du Congo, Etats des forêts 2013* (chapitre 9).

habilité à procéder à l'affectation des terres par les procédures de recensement, de délimitation, d'évaluation et de classification des terres.¹⁰ L'affectation des terres est réalisée sur l'ensemble du territoire, c'est-à-dire aussi bien sur les terres rurales, périurbaines et maritimes que sur les sous-sols, que ces terres fassent l'objet d'une appropriation privée ou non.

La loi donne des orientations générales pour procéder à la planification foncière. Elle précise, d'une part, que cette planification doit se faire en appréciant la valeur des sols. Il est intéressant de noter que la planification doit également prendre en compte les implications juridiques potentielles du changement d'usage des terres rurales, en particulier suite à des procédures d'expropriation.¹¹

D'autre part, la loi précise que l'usage des espaces doit tenir compte de l'affectation générale des espaces fonciers dans quatre zones principales: les zones urbaines (affectées aux habitations, activités commerciales et industrielles), les zones périurbaines (pour les cultures diverses), les zones rurales (divisées en trois catégories, pour des usages agricoles, forestiers ou miniers) et les zones maritimes ou fluviales.

Pour autant, aucun PNAT ou autre document de planification de l'affectation des terres n'a été élaborée suite à l'adoption de cette loi. Pourtant, la mise en œuvre d'un « projet d'inventaire forestier multi-ressources en vue de l'élaboration d'un plan national d'affectation des terres »¹² montre bien la volonté du gouvernement de développer un tel plan de façon cohérente et en se basant sur la valorisation des ressources existantes.

Seul un **schéma national d'aménagement du territoire (SNAT)**¹³ a été élaboré en 2005 sous l'égide du Ministère du plan et de l'aménagement du territoire. Le SNAT représente le premier niveau de planification spatiale du pays. Il expose un diagnostic du territoire du Congo, à la fois géographique, institutionnel et économique ; il définit les grandes priorités du Congo en termes d'infrastructures, de communication et d'utilisation des ressources naturelles principalement ; enfin, il propose une vision stratégique pour le Congo en 2025.

En terme d'utilisation des ressources, il est intéressant de noter que le SNAT prévoit que « *la destruction des zones forestières devra être évitée, et les outils législatifs définiront de manière précise les procédures d'obtention préalable des permis de déboisement, mêmes en dehors des zones à vocation forestière* ». ¹⁴ Quelques orientations générales sont ainsi données pour l'utilisation des espaces forestiers par exemple.

Si le SNAT est un document stratégique de base qui offre des lignes directrices pour les divers secteurs d'activités, il ne remplace pas pour autant le PNAT qui devrait planifier de façon beaucoup plus précise l'affectation des terres au niveau national. Le PNAT devrait en principe

10 Art 53, loi n°10-2004.

11 Ibid.

12 Ce projet est mis en œuvre par le Centre National d'Inventaire et Aménagement des ressources Forestières et fauniques (CNIAF) en collaboration avec la FAO. La collecte des données de terrain est terminée et la phase actuelle est l'analyse et le traitement des données recueillies.

13 Schéma National d'aménagement du territoire de la République du Congo, Août 2005.

14 Schéma National d'aménagement du territoire de la République du Congo, Août 2005, p. 55.

être développé avec l'implication de toutes les parties prenantes. La nouvelle politique forestière du Congo reconnaît d'ailleurs bien ce vide que constitue l'absence de PNAT.¹⁵ Par ailleurs, le SNAT, qui reste à ce jour le principal document de planification nationale, est aujourd'hui peu adapté aux besoins de développement national et nécessiterait une mise à jour.¹⁶

Plus récemment, la **loi n°43-2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire** (loi n°43-2014) est venue offrir une ossature légale plus précise pour le développement de différents documents stratégiques d'aménagement du territoire aux niveaux national, départemental et local. Cette loi est la base du développement de nouvelles orientations stratégiques qui remplaceront le SNAT existant.¹⁷

Elle indique que la coordination, la participation et la concertation sont les principes fondamentaux de la politique d'aménagement et de développement du territoire.¹⁸ La participation des acteurs principaux y est ainsi prévue, dont la société civile et les ONG de développement. Le principe de concertation vise à garantir l'harmonisation des opérations d'aménagement à différents niveaux.

Elle définit cinq axes fondamentaux de la politique d'aménagement : l'unification du territoire (infrastructures), le zonage, l'armature urbaine et villageoise, les services publics prioritaires et le développement local. S'agissant du zonage de l'ensemble du territoire, l'article 12 de ladite loi prévoit que le territoire national est découpé en plusieurs zones : les zones d'aménagement, les bassins transfrontaliers de développement, les zones économiques spéciales, et les zones industrielles pour une meilleure utilisation du potentiel naturel.

Par ailleurs, cette loi indique que pour certaines parties du territoire, l'Etat fixe des orientations spécifiques d'aménagement concernant l'équilibre entre développement, équipement, protection et mise en valeur du territoire. Il convient de souligner que les forêts sont concernées par ces orientations spécifiques et devront ainsi faire l'objet d'un schéma directeur d'aménagement spécifique.¹⁹

S'agissant de l'aménagement des zones d'exploitation des ressources naturelles, il est précisé qu'il devra tenir compte de la préservation indispensable de l'environnement ainsi que des besoins des générations présentes et futures. Par ailleurs, l'utilisation des ressources devra se faire sur la base de plans particuliers d'aménagement établis en concertation avec tous les secteurs et acteurs concernés.²⁰

Cette loi rappelle également la responsabilité de l'Etat pour la mise en œuvre d'une politique d'affectation des terres qui devra « *garantir le développement concomitant des différents*

15 Politique forestière de la République du Congo, 2014-2025, p. 14.

16 Ibid, p. 14.

17 Ibid, p. 14-15.

18 Art 5, loi n°43-2014.

19 Art 33 et 34, loi n°43-2014.

20 Art 37, loi n°43-2014.

secteurs d'activités et respecter les différentes formes de propriétés foncières ». ²¹ Nous rappelons que différentes formes de propriétés foncières existent au Congo, de la reconnaissance des droits fonciers coutumiers préexistants pour les populations autochtones à la reconnaissance de la propriété foncière par le biais de l'immatriculation (obtention de titres fonciers). ²²

Enfin, la loi prévoit que les choix stratégiques d'aménagement du territoire sont contenus en premier lieu dans le schéma national d'aménagement du territoire (SNAT). Ce document stratégique prévoit le zonage des espaces sur l'ensemble du territoire. Il est complété par d'autres documents tels que les schémas sectoriels. ²³ Parmi ces derniers, est à mentionner le schéma du tourisme et de l'environnement qui fait obligation de procéder à des études d'impact sur l'environnement avant le lancement des grands travaux d'infrastructures et l'implantation d'unités industrielles, agricoles ou commerciales. Ces études visent notamment à mesurer le degré de dégradation des écosystèmes.

*

Il existe ainsi, à l'heure actuelle, au Congo, un premier niveau de planification territoriale par le biais du Schéma National d'Aménagement du Territoire de 2005. Cependant, celui-ci ne répond pas au besoin d'élaboration d'un document d'affectation des terres, prévoyant l'usage des terres telles que les forêts sur l'ensemble du territoire. La loi n°43-2014 devrait, lors de sa mise en œuvre, combler l'absence de PNAT. Il revient à présent au gouvernement congolais de prendre toutes les mesures nécessaires en vue de mettre en œuvre et de faire appliquer cette loi et de permettre notamment le respect des principes de participation et de concertation mentionnés dans ladite loi. Cette loi revêt une importance majeure pour l'avenir du couvert forestier au Congo qui, comme nous l'avons mentionné ci-dessus est susceptible d'être converti dans le cadre du développement des projets agricoles, miniers ou le développement d'infrastructures.

1.2.2 La prise en compte des droits des CLPA dans l'élaboration du PNAT

Il convient à présent de se pencher sur la reconnaissance des droits des CLPA dans la planification foncière. Nous analyserons ici, au regard des lois existantes, non seulement les dispositions sur la participation des CLPA dans le processus de planification foncière, mais également la prise en compte de leurs droits de propriété dans ce processus.

En ce qui concerne la participation des parties prenantes au développement d'un document de planification de l'affectation des terres, nous avons vu plus haut que la loi n°43-2014 repose sur trois principes, dont celui de participation. La participation de la société civile et des ONG de développement y est spécifiquement mentionnée mais pas la participation des CLPA. Pour

²¹ Art 38, loi n°43-2014.

²² Pour une analyse de la législation congolaise sur le droit de propriété des communautés locales et des populations autochtones au Congo, voir ClientEarth, Droits de propriété et d'usage des CLPA, Avril 2014 disponible sur <http://www.clientearth.org/ressources-externes/congo/Droit-de-propriete-briefing%20juridique-final-09062014.pdf>

²³ Art 15, 35 et 41, loi n°43-2014. Les autres documents stratégiques sont: le code d'aménagement du territoire, le code de l'urbanisme, les schémas et plans départementaux d'aménagement du territoire, les schémas sectoriels les schémas directeurs de villes et les plans d'urbanisme.

autant, nous pouvons nous attendre en fonction des aménagements visés que ces dernières soient reconnues comme des acteurs principaux devant participer à l'élaboration des documents visant à aménager le territoire.

Il convient de souligner que la loi ne mentionne le besoin d'un processus participatif que pour l'élaboration du schéma national d'aménagement du territoire et encore sans aucun détail sur les modalités de cette participation. Dans les autres documents de la politique d'aménagement du territoire, le processus participatif n'est plus expressément mentionné. Il conviendra d'être extrêmement vigilant quant au respect du principe de participation mentionné dans cette loi afin que l'affectation des terres soit, en pratique, élaborée de façon inclusive.

En ce qui concerne la reconnaissance des droits des CLPA lors de la classification des terres, la loi n°43-2014 préconise que la planification de l'affectation des terres se fasse dans le respect des différentes formes de propriétés foncières.²⁴ Il est important de rappeler que les populations autochtones ont un accès facilité à la propriété foncière puisqu' « *en l'absence de titres fonciers, les populations autochtones conservent leurs droits fonciers coutumiers préexistants* ». ²⁵ Les terres possédées traditionnellement par les populations autochtones auraient donc valeur de pleine propriété, quand bien même elles n'auraient pas été immatriculées.

Par ailleurs, la loi n°10-2004 apporte une spécificité en ce qui concerne **l'affectation des terres dans les zones villageoises**, espaces concernant particulièrement les CLPA. L'affectation de ces espaces aux habitations, à la pêche, à l'agriculture et l'élevage, à l'exploitation forestière ou minière et au reboisement, relève des organes compétents en matière de constatation et d'établissement des droits fonciers.²⁶ Ces organes ad hoc de constatation et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers ont été créés par les décrets n°2006-255 et 2006-256 et visent à faciliter la reconnaissance des droits fonciers des CLPA, sans pour autant viser l'affectation des terres à des usages spécifiques.²⁷ En termes de participation, nous pouvons noter qu'au sein de l'organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers, la participation des CLPA est possible, en tant que « personnes-ressources »²⁸ ; elle n'est cependant pas obligatoire.²⁹

Au sein de l'organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers qui intervient en deuxième lieu, seule une représentation minimale des CLPA est prévue, aux côtés des administrations concernées.³⁰

Une bonne prise en compte des droits fonciers des CLPA dans le processus d'affectation des terres est cruciale car elle permettra la sécurité de la tenure foncière et devrait empêcher les

24 Art 38, loi n°43-2014.

25 Art 32, loi n°5-2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones.

26 Art. 59, loi n°10-2004.

27 Décret n°2006-256 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de constatation des droits fonciers coutumiers; Décret n°2006-255 portant institution, attributions, composition et fonctionnement d'un organe ad hoc de reconnaissance des droits fonciers coutumiers.

28 Le terme "personne-ressource" se rapporte généralement à une personne qui possède une connaissance particulière ; aucune définition de la notion n'est cependant donnée dans le décret.

29 Art 2, décret n°2006-256.

30 Art 3, décret n°2006-255.

conflits fonciers éventuels. Il est important ainsi que le mécanisme permettant la reconnaissance de ces droits soit mis en place avant la planification de l'affectation des terres au niveau national. A l'heure actuelle, cependant, les organes ad hoc de constatation et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers ne sont pas encore effectifs. Il tient donc aux services compétents de l'Etat, tels que le cadastre, de reconnaître les droits fonciers coutumiers des CLPA. Pour le développement d'une planification des terres cohérente, ce mécanisme devra être disponible et effectif.

1.2.3 L'existence d'un mécanisme de résolution des conflits fonciers

Il faut souligner la création, depuis 2009, d'un **comité interministériel de concertation** en cas de conflits d'usage dans les écosystèmes naturels.³¹ Ce comité est chargé de l'harmonisation des usages superposés dans les écosystèmes naturels. Le Premier Ministre congolais préside en principe ce comité qui est composé de plusieurs ministres dont ceux en charge de l'économie forestière, de l'environnement, des mines, des hydrocarbures, de l'aménagement du territoire, des affaires foncières et de l'agriculture.

Il est regrettable, d'une part, que le fonctionnement et les attributions de ce comité ne soient pas détaillés dans le décret n°2009-304 le créant. En ce qui concerne son fonctionnement en particulier, il est mentionné que ce comité peut être saisi par le département ministériel concerné. En conséquence, ce comité est une voie de recours ouverte pour les ministères mais non pour les personnes morales ou physiques.

D'autre part, il faut noter que le fonctionnement du Comité prévoit que le Premier ministre congolais préside le comité interministériel. Or, le poste de Premier ministre a été aboli en 2009, pour laisser place à un régime présidentiel où le Président de la République est à la fois le chef de l'Etat et le chef du gouvernement. Ainsi, il est nécessaire que ce décret soit réactualisé pour prévoir une nouvelle présidence du Comité ou une autre procédure appropriée.

Ce mécanisme de résolution des conflits nous semble très utile mais, selon nous, sa saisine devrait être élargie afin que les personnes victimes de conflits fonciers, comme les CLPA, puissent l'utiliser comme voie de recours. Par ailleurs, à notre connaissance, il n'a pas encore été fait usage de ce mécanisme depuis sa création. Son efficacité reste donc à prouver.

1.3 Les conséquences de l'absence de PNAT

L'absence de PNAT engendre des conséquences importantes, puisque les permis d'exploitation sont délivrés dès lors sans référence à un document de planification antérieure. On constate ainsi des chevauchements importants d'usage sur le territoire congolais, en particulier en ce qui concerne l'exploitation minière et forestière.³²

31 Décret n°2009-304 du 31 août 2009 instituant un comité interministériel de concertation en cas d'usages superposés dans les écosystèmes naturels.

32 Voir l'Atlas forestier réalisé en partenariat par WRI et le MEFDD, Atlas forestier interactif du Congo, version 3.0. Disponible sur : <http://www.wri.org/our-work/project/congo-basin-forests/congo#project-tabs>.

Par ailleurs, le défaut de PNAT peut conduire à une **insécurité foncière** et ainsi à l'émergence éventuelle de conflits fonciers.³³ Cela affecte en particulier l'accès des particuliers à l'usage et la propriété des terres, car il est difficile de connaître la répartition exacte des différents domaines (domaine public ou privé de l'Etat ou domaine des particuliers, domaine forestier permanent et non-permanent, etc.), et, ainsi, la possibilité d'immatriculer un terrain sur ces domaines. Les terres utilisées traditionnellement par les communautés peuvent ainsi se retrouver dans des zones d'exploitation avec les conflits que cela peut entraîner.

Au regard de notre analyse, il apparaît plus que nécessaire de voir se développer une **approche de planification multisectorielle** pour l'affectation des terres afin de maximiser la planification et l'usage des terres et de réduire les conflits potentiels. Cette approche nécessitera une collaboration particulière des ministères en charge des secteurs concernés.

Il est intéressant de noter également que la politique forestière reconnaît le besoin de coordination ministérielle et planifie la mise en œuvre, d'ici 2025, de procédures systématiques concernant la superposition des usages forestiers et non-forestiers. Elle prévoit également la collaboration entre les différents départements ministériels avec le ministère en charge des eaux et forêts pour évaluer leurs politiques sectorielles respectives à la lumière de l'impact de celles-ci sur les écosystèmes forestiers. Enfin, elle prévoit l'examen de l'ensemble des politiques non-forestières qui affectent les forêts (politiques agricoles, minières, d'urbanisation, d'énergie et d'infrastructures) et la coordination interministérielle renforcée.

La loi n°43-2014 qui vise à fixer le cadre légal de l'aménagement du territoire au Congo devrait permettre d'aboutir à l'élaboration d'un document de planification de l'affectation des terres au Congo. Il conviendra de s'assurer que ce document est réalisé dans le respect des trois principes mentionnés dans cette loi, à savoir la coordination, la participation et la concertation, et dans le respect des droits des CLPA.

*

En l'absence d'un PNAT, il faut étudier les lois sectorielles relatives à la foresterie, à l'agriculture et aux mines pour déterminer quelles terres forestières peuvent être affectées à un autre usage.

Nous examinerons, dans cette deuxième partie, la composition du domaine forestier du Congo et déterminerons quelles terres de ce domaine peuvent être affectées à un autre usage, et sous quelles conditions.

³³ Selon l'Atlas forestier interactif du Congo par exemple, environ 4.5 millions d'hectares de concessions forestières font l'objet de conflits d'usage potentiels, Atlas forestier interactif du Congo, version 3.0, p 45, disponible sur : <http://www.wri.org/our-work/project/congo-basin-forests/congo#project-tabs>.

2 Quelles terres forestières sont susceptibles d'être affectées à un autre usage?

Les forêts congolaises (ou domaine forestier congolais) sont partagées en un domaine forestier de l'Etat et un domaine forestier des personnes privées (voir **annexe 1**).

Le domaine forestier des personnes privées se trouve sur des terrains appartenant à des personnes physiques ou à des personnes morales de droit privé.

Nous nous concentrerons dans cette étude **sur le domaine forestier de l'Etat** qui est composé du domaine forestier permanent (DFP) et du domaine forestier non-permanent (DFNP).³⁴ Le domaine forestier permanent a vocation à être préservé et à rester constituer de terres forestières, par opposition au domaine forestier non permanent dont le caractère forestier n'est pas immuable et peut changer sous certaines conditions.

Il convient à présent de déterminer si le DFP et le DFNP peuvent être affectés à un usage autre que forestier.

2.1 Le domaine forestier permanent peut-il être affecté à un autre usage?

2.1.1 La composition du domaine forestier permanent

Le domaine forestier permanent comprend :

- les forêts du domaine privé de l'Etat, c'est à dire les forêts de protection, de conservation naturelle, de production, récréatives et expérimentales,
- les forêts des communes et collectivités locales, et
- les forêts des personnes publiques.

Il n'est pas expressément mentionné dans le Code forestier que les forêts du DFP ne peuvent pas être affectées à un autre usage, mais certaines dispositions ne laissent aucun doute quant à cette impossibilité. En effet, il est précisé que le DFP est affecté à la forêt et à l'habitat de la faune sauvage,³⁵ ce qui, a contrario, implique nécessairement, selon nous, que le DFP ne peut être affecté à un autre usage.

Enfin, le DFP est classé,³⁶ or le Code forestier dispose que « *l'aliénation ou le déboisement de tout ou partie d'une forêt classée est précédé du déclassement des parcelles concernées* ». ³⁷ Toute conversion de forêt pour un autre usage impliquera le déboisement de celle-ci. En

³⁴ En 2011, 72% du DFE était alloué au DFP et les 28% restant au DFNP. Atlas Forestier Interactif du Congo, Version 3.0, WRI.

³⁵ Art 5, Loi n°16-2000 du 20 novembre 2000 portant code forestier (Code forestier).

³⁶ Art 7, Code forestier.

³⁷ Art 22, Code forestier.

conséquence, **aucune forêt du DFP ne peut être affectée à un autre usage avant d'avoir été déclassée et être ainsi entrée dans le DFNP.**

2.1.2 Le déclassement, condition nécessaire au changement d'affectation

Le déclassement d'une forêt désigne la procédure (voir **annexe 2**) par laquelle une forêt faisant partie du DFP (forêt classée) est aliénée pour utilité publique.³⁸ La forêt ainsi déclassée entre dans le DFNP.

Il est important de mentionner qu'à l'heure actuelle aucune forêt congolaise n'a fait l'objet de classement selon la procédure prévue par le Code forestier. Ceci pourrait poser des problèmes en pratique pour procéder au déclassement de ces espaces et donc au changement d'affectation. Il existe également un risque que toutes les forêts soient considérées comme disponibles pour la conversion.

Ce risque est cependant atténué par le fait que l'objectif d'exploitation forestière a été clairement établi par l'existence d'arrêtés identifiant les unités forestières d'aménagement, ainsi que par la délivrance de permis forestiers spécifiques. Il en va de même pour les forêts de protection et de conservation qui ont été créées par de textes réglementaires et sont clairement identifiées. Ainsi, ces zones ne devraient, selon nous, pas pouvoir subir de changement d'affectation sans suivre la procédure indiquée dans le Code forestier (voir ci-dessous).

Par ailleurs, l'Atlas Forestier du Congo, hébergé par le Ministère de l'Économie Forestière et du Développement Durable de la République du Congo (MEFDD) et géré par une équipe conjointe composée des représentants du World Resources Institute (WRI) et du MEFDD distingue le DFP du DFNP.³⁹ Cela démontre qu'en pratique le MEFDD a été amené à identifier le DFP et le DFNP comme des domaines distincts et affectés à des vocations différentes. Il est crucial pour autant qu'un processus d'identification officielle des différents domaines forestiers soit mis en place afin de clarifier leur statut. Ce processus devra prendre en compte la reconnaissance des droits des CLPA, et notamment des droits de propriété et d'usage, sur les espaces à classer ou déclasser.

La condition préliminaire d'utilité publique

Avant de décrire les différentes étapes visant à obtenir le déclassement d'une forêt, il convient de définir la notion d'utilité publique pour déterminer si des activités agricoles ou minières pourraient être qualifiées de projets d'utilité publique.

L'intérêt public, ou utilité publique,⁴⁰ ne semblent pas être définis par la législation forestière congolaise. Pour autant, certaines dispositions législatives et les politiques publiques

38 Art 2 Arrêté n°6509 du 19 août 2009 précisant les modalités de classement et de déclassement des forêts.

39 Atlas Forestier Interactif du Congo, Version 3.0.

40 Ces deux notions utilisées dans le même contexte d'"intérêt public" et "utilité publique" dans la législation congolaise.

congolaises semblent indiquer que les activités agricoles et minières sont des activités pouvant être considérées comme relevant de l'utilité publique.

Selon la loi n°10-2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et fonciers, l'intérêt public est déterminé par une instance administrative qui comprend des représentants de l'administration, mais également des propriétaires fonciers et des autorités villageoises, avec une voix prépondérante en milieu rural.⁴¹ Il est regrettable cependant qu'aucun critère d'appréciation de l'intérêt public ne soit fixé par la législation. Il est crucial que ces critères soient développés afin de donner des orientations claires en ce sens.

L'utilité publique est mentionnée dans le Code minier qui dispose que l'exploitation minière n'est possible qu'en vertu d'un permis spécifique délivré après une enquête visant à déterminer l'utilité publique de l'activité en question.⁴²

Par ailleurs, les axes prioritaires du document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté 2012-2016 (DSCERP) visent les trois groupes sectoriels suivants : agriculture et forêt, pétrole/gaz et mines, construction et tourisme.⁴³ Parmi ceux-ci, le secteur agro-industriel est identifié comme un des secteurs-cible, vecteur de croissance et de lutte contre la pauvreté.⁴⁴

Au regard de ces différents éléments, les activités agricoles et minières pourraient être (et certaines le sont déjà) reconnues comme d'utilité publique et des déclassements de terres forestières pourraient être envisagés en vue de la mise en œuvre d'un projet agricole ou minier.

Il convient à présent de décrire la procédure de déclassement,⁴⁵ ce qui nous permettra notamment d'examiner la prise en compte des droits des CLPA dans cette procédure.

La procédure de déclassement

En ce qui concerne la procédure de déclassement, il faut souligner que tout déclassement d'une forêt ne peut être prononcé qu'après le classement d'un terrain aménageable d'une superficie équivalente au terrain à déclasser et le paiement de la taxe de déboisement. Il est important de noter qu'en raison de l'actuelle surface du DFP, et pour les cas où la superficie du terrain à déclasser est importante, il paraît difficile de satisfaire la condition du classement d'une autre zone de même dimension.

1^{ère} étape : le déclenchement de la procédure de déclassement

La procédure de déclassement peut être déclenchée par l'administration des eaux et forêts ou par une personne physique ou morale. Une requête doit être adressée à la direction

41 Art 43, Loi n°10-2004.

42 Art 57, Code minier.

43 Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté 2012-2016 (DSCERP), pp.157-158.

44 Ibid.

45 Arrêté n°6509 précisant les modalités de classement et de déclassement des forêts.

départementale ou locale des eaux et forêts, puis transmise à la direction générale des eaux et forêts (DGEF).

La DGEF réalise une enquête préliminaire sur la forêt concernée en recueillant des informations, notamment auprès du demandeur, sur le projet d'intérêt public envisagé. Sur la base de cette enquête, la DGEF se prononce sur la recevabilité de la requête dans un délai de 90 jours. Si les informations sont pertinentes et exactes, la deuxième étape démarre; dans le cas contraire, la demande prend fin.

2^{ème} étape : réalisation d'études et sensibilisation des parties prenantes

La DGEF réalise ou fait réaliser des études⁴⁶ sur la forêt à déclasser qui couvrent :

- les impacts prévisibles du projet sur l'écosystème **et sur les conditions de vie des populations,**
- une étude coûts-avantages de l'exécution du projet par rapport au maintien de la forêt.

La législation mentionne que toutes les parties prenantes sont impliquées dans ces études, y compris les CLPA, les ONG et les associations œuvrant dans le département concerné. Le rapport d'étude doit également être adopté par toutes les parties prenantes précitées.⁴⁷

Suite à l'adoption du rapport, une large publicité est effectuée et le rapport est présenté aux CLPA par le biais de réunions dans les villages situés dans et autour de la forêt à déclasser. Ces réunions sont aussi l'occasion de récolter les éventuelles réserves sur le projet, retranscrites dans les procès-verbaux signés par les personnes présentes.⁴⁸ Un délai de deux mois est laissé aux personnes voulant formuler des avis non favorables ou des observations ou actions afin de compenser les droits des CLPA qui seraient affectés par le projet.⁴⁹

3^{ème} étape : validation du projet de décret de déclassement

Dans un délai 90 jours⁵⁰ suivant le dépôt du projet de déclassement et du rapport de l'étude au chef-lieu de département, le ministre en charge des eaux et forêts convoque la commission de classement⁵¹ qui se prononce sur la demande.

La commission de classement est présidée par le ministre en charge des eaux et forêts et elle est composée : des autorités administratives régionales ou communales, des représentants des ministères concernés (eaux et forêts, impôts, agriculture et élevage, environnement, recherche scientifique, aménagement du territoire, cadastre, et tourisme), des présidents et membres des comités de chaque village concerné (**dans chaque village, les populations autochtones**

46 Elles sont à la charge de l'administration des eaux et forêts ou de la personne physique ou morale au profit de laquelle le déclassement est effectué (Art 27, Code forestier).

47 Art 27, Arrêté n°6509.

48 Art 28, Arrêté n°6509.

49 Ces observations sont adressées par écrit à l'autorité administrative départementale dans un délai de 2 mois après la date de dépôt du projet de déclassement et du rapport de l'étude au chef-lieu de département (Art 29, Arrêté n°6509).

50 L'Arrêté n°6509 (article 30) mentionne 90 jours tandis que le Code forestier mentionne 60 jours.

51 Il faut noter que la commission prononçant le classement, comme le déclassement des forêts s'intitule 'commission de classement'.

désignent leurs propres représentants distincts de ceux des populations locales)⁵² et de deux responsables locaux d'associations et d'ONG.

La législation n'est pas claire sur la façon dont le déclassement est rendu effectif, suite à la réunion de la commission de classement. Cependant, nous pouvons penser que, par analogie et dans l'esprit de la loi,⁵³ la procédure de déclassement suit le même schéma que la procédure de classement et qu'ainsi le déclassement est prononcé par un décret pris en conseil des ministres, sur avis de la commission de (dé)classement.

Remarques sur la procédure de déclassement

En ce qui concerne la procédure de déclassement, il faut noter que le Code forestier, ainsi que l'arrêté n°6509 ne déterminent que la mission de la commission de classement **lors de la procédure de classement** mais non pendant la procédure de déclassement. Le texte précise que la commission doit, pendant le classement, déterminer les limites de la forêt à classer, constater l'absence ou l'existence des droits d'usage grevant cette forêt et examiner le bien-fondé des réclamations formulées. Si des droits d'usage existent, la commission doit constater la possibilité de les maintenir intégralement ; dans le cas contraire, elle fixe leur consistance et peut les cantonner dans des parcelles forestières bien définies.⁵⁴ Il conviendrait que les missions de la commission de (dé)classement soient également précisées.

Il est également mentionné que les personnes ayant des droits autres que ceux d'usage et qui ont formulé une réclamation sur ceux-ci peuvent saisir le tribunal de grande instance territorialement compétent si aucun accord amiable n'est intervenu. Il nous paraît essentiel que la reconnaissance des droits des CLPA figure aussi expressément dans la procédure de déclassement et que les réclamations de tiers fassent l'objet du même traitement.

Par ailleurs, il est précisé qu'un procès-verbal de la réunion de la commission de (dé)classement sera rédigé et signé par les représentants de toutes les parties prenantes. Ce procès-verbal devra notamment faire ressortir les avis contraires au déclassement de la forêt. Il nous semble que la publication de ce procès-verbal devrait être rendu obligatoire, notamment pour garantir une procédure transparente mais aussi au vu de l'importance que revêt l'avis rendu par la commission.⁵⁵

Enfin, pour assurer la sécurité juridique et la cohérence des décisions rendues sur le déclassement, des critères communs sur lesquels la commission devrait se baser afin de rendre son avis devraient être établis.

52 Art 18, Arrêté n°6509.

53 Art 14, Code forestier.

54 Art 19 et 20, Code forestier.

55 Il convient de souligner que le décret de déclassement est néanmoins soumis au seul avis favorable de la commission lorsqu'il a pour objet la constitution d'une forêt classée au bénéfice d'une commune ou d'une collectivité locale ou l'échange de parcelles dans l'intérêt de la forêt domaniale concernée, (Art 29 du Code forestier). Dans l'avant-projet de loi portant régime forestier, l'avis favorable de la commission de déclassement est mentionnée comme la seule condition pour tout décret de déclassement (article 52).

2.1.3 L'implication des CLPA dans la procédure de déclassement

L'implication des CLPA est prévue à plusieurs étapes de la procédure. En premier lieu, les études sur la forêt à déclasser ont pour objectif, entre autres, de démontrer les impacts du déclassement sur les CLPA. Elles prennent donc en compte les conséquences potentielles du déclassement sur celles-ci.

Par ailleurs, la participation des CLPA est prévue tant au moment de la réalisation des études que lors de leur adoption. Il n'existe néanmoins aucune procédure visant à établir les modalités de cette participation ; or, cela nous paraît essentiel pour garantir une participation effective des CLPA dans le processus de déclassement.

D'autre part, les droits d'usage et les droits fonciers des CLPA qui pourraient être expropriés à la suite du déclassement ne sont pas suffisamment reconnus. En effet, la mention de la présentation des réserves des CLPA, dans les procès-verbaux de réunion, nous paraît insuffisante puisque qu'il ne semble pas être apporté de réponses précises auxdites réserves.

Enfin, il est offert aux CLPA la possibilité de faire parvenir à l'administration forestière tout avis non favorable, observation ou action à mener en vue de compenser les droits des CLPA, mais aucune procédure n'est prévue lors de la réception de ces réclamations. Ainsi de forts doutes existent quant à leur prise en compte.

Sur la question de l'identification des droits d'usage des CLPA, nous pouvons souligner que le Code forestier prévoit que ces droits soient reconnus de façon générale.⁵⁶ Cette reconnaissance peut se faire par le biais des décrets de classement et dans le cadre des plans d'aménagement des concessions forestières. En pratique, les forêts congolaises n'ont pas fait l'objet de classement en bonne et due forme, puisqu'aucun décret de classement n'existe à l'heure actuelle. Ainsi, la reconnaissance des droits d'usage des CLPA peut en être affectée, car il revient uniquement aux concessionnaires, pendant l'élaboration du plan d'aménagement, de reconnaître ces droits, selon une procédure qui n'est pas précisée dans la législation.

Nous pouvons noter, enfin, que la reconnaissance des droits fonciers des CLPA n'est pas prévue par la législation dans la procédure de classement ou de déclassement.

2.2 Le domaine forestier non permanent peut-il être affecté à un autre usage?

2.2.1 Composition du domaine forestier non-permanent

Le DFNP est défini dans le Code forestier par opposition au domaine forestier permanent. Il est composé des forêts protégées n'ayant pas fait l'objet de classement.

⁵⁶ Art 40 à 42, Code forestier.

Le DFNP fait partie du domaine public de l'Etat, c'est-à-dire des biens qui sont affectés à l'usage direct du public.⁵⁷ Ces biens peuvent être gérés par l'Etat directement ou par des bénéficiaires, par autorisation, location ou affectation.⁵⁸ Le domaine public de l'Etat peut être utilisé ou occupé mais ne peut pas être approprié.⁵⁹

Les forêts du DFNP peuvent être utilisées pour des usages divers et principalement :

- des activités agricoles traditionnelles,
- des activités de protection,
- des activités de petite exploitation forestière, par le biais de permis spéciaux,
- d'autres activités, par le biais du déboisement.⁶⁰

Le code forestier précise que, dans le DFNP, l'administration des eaux et forêts intervient en concertation avec les autres ministères concernés, en particulier les services en charge de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement, et avec les autres parties prenantes. Cette collaboration doit être effectuée afin d'assurer le maintien de la forêt et de la productivité des terres, et la conservation des écosystèmes, des sols et des eaux.

A la lecture des différentes dispositions du Code forestier sur le DFNP, **il ne fait aucun doute que ces terres peuvent être affectées à un usage autre que forestier.**

2.2.2 Reconnaissance des droits des CLPA dans le DFNP

Il semble important de souligner que le Code forestier prévoit la reconnaissance de droits d'usage dans le DFNP et dans le DFP.

Dans le DFNP, il est indiqué que les populations locales de nationalité étrangère ou congolaise jouissent de droit d'usage (ex : récolte de produits ligneux, chasse, pêche, etc.). Il est précisé qu'il revient au ministère chargé des eaux et forêts de réglementer par arrêté l'exercice de ces droits. Il peut notamment limiter leur connaissance et fixer les conditions de lieux et de temps, de quantités ou de méthode de leur mise en œuvre.⁶¹

Cette reconnaissance des droits d'usage apparaît essentielle en raison de leur probable disparition, au moins partielle, lors des opérations de déboisement. Dans cette hypothèse, des droits de compensation/indemnisation devraient être prévus.

*

S'agissant des terres forestières, nous pouvons conclure que seules les terres appartenant au DFNP sont susceptibles d'être affectées à un autre usage. En conséquence, le développement

57 Article 13, Code forestier; Article 25, Loi n°10-2004.

58 Article 49, Loi n°9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'Etat.

59 Art 51-53, Loi n°9-2004.

60 Article 62, Code forestier.

61 Art. 40, Code forestier.

de tout projet agricole et minier dans le DFP, et le bois défriché en résultant, entraînent un fort soupçon d'illégalité.

Il convient à présent de définir les titres fonciers/d'exploitation nécessaires pour développer un projet agricole ou minier. Plusieurs permis seront nécessaires au développement de tels projets : un permis agricole/minier, éventuellement un permis foncier, et un permis de déboisement. Il faut noter qu'il n'est pas clair, à l'analyse de la législation, dans quel ordre ces permis doivent être obtenus. Dans la pratique (cas Atama Plantations), il semblerait que les permis foncier/d'exploitation aient été obtenus avant le permis de déboisement. Nous regarderons ci-dessous les procédures requises pour avoir accès à ces permis.

3 Quels sont les titres fonciers/d'exploitation nécessaires à la mise en œuvre d'un projet agricole ou minier?

Comme nous l'avons indiqué précédemment, selon la législation forestière, le DFP ne devrait pas pouvoir être utilisé pour un autre usage tandis que le DFNP est susceptible d'être affecté à un autre usage.

Il faut à présent s'attarder sur les lois sectorielles agricoles et minières pour déterminer la procédure d'allocation des titres agricoles et miniers. Nous regarderons de façon préliminaire la cohérence entre les lois sectorielles et le Code forestier quant à la possibilité d'utiliser certaines terres forestières (seulement celles ayant été déclassées et dans les conditions vues au chapitre précédent) pour conduire des activités agricoles ou minières.

3.1 Pour les projets agricoles

Le régime relatif à l'accès à la terre pour la réalisation d'un projet agricole est établi essentiellement par la Loi n°10-2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domaniaux et fonciers et la Loi n°25-2008 portant régime agro-foncier (ci-après « loi agro-foncière »). Il n'existe pas de code agricole ou de l'agriculture au Congo.

L'article 4 de la loi agro-foncière rappelle que l'Etat détient les terres du domaine rural, sauf cas d'immatriculation de la terre par un occupant du domaine rural.⁶² Par ailleurs, cette loi précise que les terres agricoles sont constituées des terres de 1^{ère} catégorie (terres de culture de subsistance, de jachères, de pâturage et de parcours) et de 2^{ème} catégorie (les terres destinées aux cultures vivrières intensives ou aux coopératives agricoles ou d'élevage ; les terres d'exploitation commerciale ou industrielle, ou les plantations de cultures pérennes).⁶³ Ladite loi

62 Cette possibilité implique la réalisation de constructions, installations ou aménagements constituant une mise en valeur permanente. Art 4, Loi n°25-2008.

63 Art 8 et 9, Loi n°25-2008.

fait bien la distinction entre les terres agricoles et les terres réservées spécifiquement aux activités à vocation forestière ou minière (terres de 3^{ème} catégorie).

Ainsi, la loi portant régime agro-foncier semble s'accorder avec la loi forestière et ne pas permettre la conversion de toute terre forestière pour un usage agricole, sans que cette terre n'ait au préalable changé de catégorie.

3.1.2 L'autorisation expresse d'occuper

Des dispositions de la loi agro-foncière précisent l'attribution des terrains ruraux, y compris agricoles.

Selon la loi agro-foncière, les terrains ruraux sont attribués, selon le cas, par voie d'affectation, d'autorisation d'exploiter ou autorisation provisoire d'occuper, tout en tenant compte, en principe, des documents de planification foncière (comme nous avons vu ci-dessus, ceux-ci sont incomplets à l'heure actuelle).⁶⁴ L'affectation concerne la mise à disposition d'un terrain pour un service public, et donc ne s'applique pas au cas de l'exploitation agricole. En ce qui concerne l'autorisation d'exploiter, il semblerait que le décret spécifiant les conditions et modalités d'accès à cette autorisation n'existe pas.⁶⁵ Ainsi, la seule procédure permettant d'avoir accès à des terrains faisant partie du domaine public de l'Etat à l'heure actuelle (les terres forestières pour la conversion en faisant partie) semble être l'obtention d'une **autorisation expresse d'occuper**.⁶⁶

La **procédure d'obtention d'une autorisation expresse d'occuper** est détaillée dans le décret n°2005-515 fixant les modalités d'occupation du domaine public.⁶⁷

Un dossier comprend un certain nombre d'éléments, dont un plan des aménagements prévus sur le terrain, une liste des activités envisagées, le montant des investissements et un planning de la production. Celui-ci est ensuite déposé au préfet ou au maire suivant le lieu du terrain en question. Le dossier est transmis à la direction générale des impôts puis au ministre chargé des finances. Si le ministre donne son avis favorable, un décret est pris en Conseil des ministres. Au cas contraire, la demande est refusée, sans voie de recours possible. L'autorisation expresse d'occuper ne peut, en principe, excéder vingt ans.

En ce qui concerne particulièrement **l'occupation ou l'exploitation à caractère commercial ou agro-industriel** du domaine rural, la loi agro-foncière précise que les concessionnaires doivent obtenir au préalable une **autorisation du Ministre chargé de l'agriculture**. La loi précise que les conditions d'établissement et de délivrance des autorisations susvisées seront détaillées dans un décret.⁶⁸ Cependant, il semblerait que ce décret n'ait jamais été pris. Il n'existe ainsi aucune procédure déterminant la procédure de délivrance de cette autorisation.⁶⁹

⁶⁴ Art 11, Loi n°25-2008; Article 2, Décret n°2005-515 fixant les modalités d'occupation du domaine public.

⁶⁵ Sur la base de nos recherches à l'heure actuelle.

⁶⁶ Art 2, Décret n°2005-515 fixant les modalités d'occupation du domaine public.

⁶⁷ Art 15 à 30, Décret n°2005-515.

⁶⁸ Art 25, Loi n°25-2008.

⁶⁹ Ceci a fait l'objet de recherches au niveau du Ministère du Foncier, ainsi qu'au Journal officiel.

En l'absence de texte réglementaire, il semblerait que les concessionnaires doivent obtenir, dans tous les cas, une autorisation expresse d'occuper. La pratique semble également aller dans ce sens comme l'illustre, par exemple, le cas de la société Atama Plantation SARL. Cette société a obtenu une autorisation expresse d'occuper entérinée dans un décret⁷⁰ pour mettre en œuvre un projet de plantation agro-industrielle de palmiers à huile, sans obtenir au préalable une autorisation spécifique du Ministre chargé de l'agriculture.

Ainsi, il semble que l'exploitation agricole sur des terres forestières requiert l'obtention de cette autorisation expresse d'occuper par laquelle l'Etat donne en jouissance à un bénéficiaire privé une dépendance de son domaine public.⁷¹ Il convient de remarquer que cette autorisation ne concerne que les dépendances du domaine public de l'Etat et donc ne peut concerner que le DFNP.

Remarques sur la délivrance de l'autorisation expresse d'occuper

Le rôle des différents ministères dans la délivrance des autorisations n'est pas clair. En ce qui concerne la délivrance de l'autorisation expresse d'occuper du domaine public en particulier, il paraît inapproprié qu'il appartienne au **ministère des finances** d'examiner le dossier et de le présenter au Conseil des ministres, ce domaine étant en principe régi par le ministère des affaires foncières.

D'autre part, il semblerait que, dans la pratique, le **ministère des affaires foncières et le ministère de l'agriculture** aient eu une implication plus importante que le ministère des finances en ce qui concerne l'attribution de permis agricoles. Dans le cas de l'attribution du projet d'Atama Plantations, par exemple, un contrat d'autorisation expresse d'occuper une réserve foncière de l'Etat a été signé entre le promoteur du projet agricole et les ministres de l'Agriculture et de l'élevage et des Affaires foncières et du domaine public. Dans ce cas d'espèce, le contrat⁷² a été entériné par un décret présidentiel en conseil des ministres,⁷³ sur rapport du ministre des Affaires foncières. Cela démontre le manque de clarté sur les instances qui devraient être impliquées dans ce processus.

Par ailleurs, si le terrain sollicité se trouve sur le DFNP, il paraîtrait justifié que le ministère en charge des forêts soit impliqué dans la procédure d'autorisation d'occuper.

70 Décret 2011-552 du 17 août 2011 portant autorisation expresse d'occuper une réserve foncière de l'Etat dans les départements de la Cuvette et de la Sangha.

71 Art 15, Décret 2005-515 fixant les modalités d'occupation du domaine public.

72 Rien dans la législation ne fait de référence à l'obligation de signer un contrat avec le promoteur pour obtenir une autorisation expresse d'occuper, puisque cette autorisation est prononcée par un décret en conseil des ministres.

73 Décret n°2011-552 du 17 août 2011 portant autorisation expresse d'occuper une réserve foncière de l'Etat dans les Départements de la Cuvette et de la Sangha.

3.1.3 Les droits des CLPA dans la procédure d'allocation des terres agricoles

La loi agro-foncière dispose qu'elle assure la reconnaissance des droits fonciers coutumiers préexistants compatibles avec les dispositions du Code domanial.⁷⁴

Cependant, la loi agro-foncière contient des dispositions très désavantageuses pour les propriétaires coutumiers de terrains. En effet, l'article 21 dispose que *"Sans préjudice de la réglementation en vigueur, les terrains des propriétaires coutumiers peuvent être attribués sous forme de concession provisoire par arrêté conjoint du ministre chargé des affaires foncières et du ministre chargé de l'agriculture après purge des droits coutumiers."*

Il n'y a aucune précision sur ce qu'il faut entendre par "purge des droits coutumiers" et aucun système de compensation n'est mentionné. Il semble donc que les droits des CLPA peuvent être menacés par l'allocation de terrains agricoles à des exploitants.

Enfin, les CLPA ne semblent pas impliqués dans la prise de décision visant à accorder une autorisation expresse d'occuper.

3.2 Pour les projets miniers

D'après la loi n°4-2005 portant Code minier, toutes les substances minérales du sol et du sous-sol au Congo appartiennent à l'Etat et constituent le patrimoine minier national.⁷⁵

Pour respecter la cohérence juridique avec le Code forestier, on pourrait en déduire que les activités minières ne peuvent être réalisées dans le DFP, sauf demande préalable de déclassement de la forêt concernée. Il semble que cela ne soit pas le cas. A cet égard, il faut mentionner que d'après l'Atlas forestier réalisé par WRI, 4,5 millions d'hectares de concessions forestières (soit 13% de leur superficie totale) et 86 773 d'hectares de superficie en conservation (soit plus de 20% de la superficie totale des aires protégées) font l'objet de conflits d'usage potentiels avec des permis miniers. Ainsi, dans la pratique, des concessions minières se retrouvent en effet sur le DFP.

Les opérations minières nécessitent, telles que pour les activités agricoles, un permis spécifique d'exploitation.

3.2.1 Procédure d'attribution des permis miniers

Plusieurs types de permis existent pour les activités minières et sont délivrés par différentes instances, par exemple et de façon non exhaustive:

- Autorisation de prospection : délivrée par arrêté du Ministre chargé des mines

⁷⁴ Art. 23, Loi n°25-2008 portant régime agro-foncier.

⁷⁵ Art. 11, Code minier.

- Permis de recherches minières : délivré par décret pris en Conseil des Ministres sur le rapport du Ministre chargé des mines
- Autorisation d'exploitation artisanale : délivrée par décision de l'autorité administrative centrale des mines
- Autorisation d'exploitation industrielle: délivrée par arrêté du Ministre chargé des mines
- Permis d'exploitation : accordé par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des mines et après enquête d'utilité publique

Le Code minier précise que toute activité minière doit faire l'objet de la **signature d'une convention entre le concessionnaire et l'Etat** qui spécifie les droits et obligations des parties relatifs aux investissements à réaliser. Tout bénéficiaire de cette convention doit respecter un certain nombre d'engagements détaillés dans le Code minier, dont :⁷⁶

- L'exercice des droits miniers dans le respect et l'intérêt des propriétaires des sols,
- La production d'une étude d'impact environnemental,
- La production d'un plan environnemental d'aménagement indiquant les mesures d'atténuation à prendre pour réduire les nuisances et pollutions,
- La production d'un plan de réhabilitation des sols.

Ainsi, certaines mesures environnementales sont prévues dans le Code minier pour assurer la minimisation des impacts des activités minières sur l'environnement.

Ajoutons que le Code minier prévoit un chapitre sur les rapports entre les opérateurs miniers et les propriétaires des surfaces.⁷⁷ Il est ainsi précisé que les servitudes d'occupation et de passage ouvrent un droit à être indemnisé sur la base du préjudice subi. Ce droit est ouvert au propriétaire du sol et à ses ayants-droit dont les exploitants de surface.⁷⁸

Concernant le défrichement des terrains servant aux activités minières, le Code minier prévoit qu'à l'intérieur de leur périmètre minier, les bénéficiaires des titres miniers pourront être autorisés à dégager le sol de tous les arbres, les arbustes et les autres obstacles.⁷⁹

Le décret 2007-274 fixant les conditions de prospection, de recherche et d'exploitation des substances minérales précise, s'agissant de l'exécution des travaux de recherche et d'exploitation, que le titulaire d'un titre minier peut être autorisé, par arrêté du ministre chargé des mines, à couper les bois nécessaires à ses travaux, en conformité avec les dispositions du Code forestier.⁸⁰ Ledit arrêté définira les zones à l'intérieur du périmètre où le demandeur est admis à couper et utiliser du bois.⁸¹

En conséquence, il apparaît, selon la législation, que le titulaire d'un titre minier devra bien obtenir une autorisation de déboisement conformément à la législation forestière et respecter les

76 Art 101, Code minier.

77 Art 102 à 117, Code minier.

78 Art 113, Code minier.

79 Art 109, 1), Code minier.

80 Art 75, Décret n°2007-274 du 21 mai 2007.

81 Art 78, Décret n°2007-274 du 21 mai 2007.

autres obligations imposées par le Code forestier, et notamment celles relatives au reboisement de la forêt détruite si elles existent.⁸²

3.2.2 Les droits des CLPA dans la procédure d'allocation des titres miniers

Le Code minier mentionne tout un chapitre sur les rapports entre les opérateurs miniers et les propriétaires des surfaces.⁸³ En ce qui concerne les droits fonciers coutumiers, il dispose que sur les terrains où s'exercent ces droits, l'occupation ne peut avoir lieu qu'après que ces droits aient fait l'objet d'une immatriculation ou d'une constatation systématique poursuivie d'office par l'administration.⁸⁴ La formule utilisée dans la législation minière laisse place à l'interprétation quant à l'existence d'une obligation ou non de reconnaissance préalable des droits fonciers coutumiers avant l'installation d'activités minières sur les terres concernées.

Il faut relever que la Loi n°5-2011 portant protection et promotion des populations autochtones prévoit la reconnaissance des droits fonciers coutumiers préexistants des populations autochtones, même en l'absence de titres fonciers.⁸⁵ Ainsi, il est crucial que les dispositions du Code minier soient corrigées pour faire respecter les droits des populations autochtones reconnus par la loi de 2011.

Le Code minier prévoit également le respect des règles d'indemnisation en cas d'occupation d'un terrain, au bénéfice du propriétaire et de ses ayants-droit, sur la base du préjudice subi.⁸⁶ Ceci vaut notamment si l'expropriation est requise ; dans ce cas la Loi sur l'expropriation prévoit la procédure à suivre.⁸⁷

S'agissant du droit d'information ou de la participation des CLPA dans la prise de décision dans la mise en œuvre d'un projet minier, a priori, seule l'étude d'impact environnemental et social le prévoit.⁸⁸

Enfin, aucune référence n'est faite dans le Code minier à la prise en compte des droits d'usage des CLPA habitant ou utilisant les terres faisant l'objet d'une exploitation minière.

Nous analyserons ci-dessous les conditions pour effectuer le déboisement d'une forêt, en particulier, l'obtention d'un permis de déboisement, procédure nécessaire en vue de mettre en place un projet agro-industriel ou minier.

82 Ibid.

83 Art 102 à 117, Code minier.

84 Art 102 paragraphe 2, Code minier.

85 Art 32, Loi n°5-2011.

86 Art 113 et 114, Code minier.

87 Loi n°11-2004 du 26 mars 2004 portant procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique.

88 Art 31 et s., Décret n°2009-415 du 20 novembre 2009 sur les études d'impact environnemental et social.

4 Quel titre permettra le déboisement d'une forêt convertie à un autre usage ?

4.1 La procédure d'accès à l'autorisation de déboisement

La procédure d'accès au déboisement est détaillée ci-dessous. Un Schéma en **annexe 3** de l'étude reflète également les étapes principales de cette procédure.

4.1.1 Les conditions du déboisement

Le Code forestier prévoit la possibilité de procéder à un déboisement des forêts qui ont été préalablement déclassées (ou qui sont restées non classées). Le Code forestier définit le déboisement comme étant l'enlèvement ou le dépérissement provoqué des arbres ou autres végétaux forestiers pour donner au terrain une affectation nouvelle, **quels que soient les moyens employés à cet effet**.⁸⁹

D'après la définition du déboisement, le défrichage ou dépérissement des arbres peut ainsi être réalisé par tout moyen. Le manque d'encadrement de la méthode de déboisement risque de permettre aux promoteurs de projets agricoles, miniers ou autres d'utiliser des méthodes non respectueuses de l'environnement ou des droits des communautés. Ceci implique que le déboisement pourrait se faire, par exemple, en brûlant la forêt en question, ce qui va à l'encontre de nombreux principes promus par le gouvernement, et en particulier le processus REDD+ qui est en cours de mise en œuvre au Congo.

Toutes les sociétés autres que forestières, voulant accéder à une forêt pour y exercer une activité agricole ou minière, doivent obtenir une autorisation de déboisement au préalable du ministère charge des eaux et forêts.⁹⁰

Le déboisement est ainsi soumis à plusieurs **conditions**⁹¹ :

- Le déclassé préalable des parcelles concernées, en suivant la procédure prévue à cet effet⁹²
- L'obtention d'une autorisation de déboisement (voir annexe 3)
- Le paiement d'une taxe de déboisement
- La réalisation d'une étude d'impact sur l'environnement et la mise en place de mesures d'atténuation.

Pour rappel, le **déclassé** ne peut être prononcé que pour la conduite d'un projet qui est dans l'intérêt public. D'autre part, il exige le classement d'une zone équivalente, ainsi qu'une

⁸⁹ Art 31, Code forestier.

⁹⁰ Art 31, Code forestier.

⁹¹ Art 41 à 45, Décret n°2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts.

⁹² Voir section 2.1.2 de ce document pour les détails sur la procédure de déclassé.

étude d'impact sur les écosystèmes et les conditions de vie des populations et une étude coûts/avantages du projet.

4.1.2 La demande d'autorisation de déboisement

En ce qui concerne la **demande d'autorisation de déboisement**, celle-ci est déposée par l'entreprise concernée auprès de la direction départementale des eaux et forêts (DDEF) dans la zone concernée par le projet.

Cette demande doit être accompagnée des éléments suivants:⁹³

- les statuts de la société,
- l'objet des travaux,
- une carte au 1/50000 indiquant la localisation de la zone concernée ou du tracé de la route à ouvrir,
- le programme des travaux, et
- les matériels utilisés par les travaux.

Il convient de noter que cette demande n'est accompagnée ni d'une autorisation par le ministère compétent de réaliser les travaux en question, ni du titre d'occuper les terres visées par le déboisement.

Dans un délai de deux mois maximum, la DDEF établit un rapport sur la constitution et l'état de la forêt en question et sur les dispositions réglementaires qui la régissent. Ce rapport est ensuite transmis au directeur général des eaux et forêts avec le dossier de demande.

Enfin, il appartient au ministre des eaux et forêts de délivrer l'autorisation de déboisement. Il faut noter cependant que pour la mise en place de plantations agricoles de moins de cinq hectares, l'autorisation de déboisement est délivrée par le directeur départemental des eaux et forêts.

L'autorisation ainsi délivrée précise les délais dans lesquels les travaux de déboisement doivent être réalisés, ainsi que le montant des taxes à payer. Toute plantation industrielle ou autre (vivrière, de rente) qui est supérieure à un hectare, ainsi que tout projet d'exploitation minière, est soumis(e) à la **taxe de déboisement**.

Le Code forestier précise également que la réalisation d'un projet qui entraîne un déboisement **est précédée d'une étude d'impact** par la société concernée par le projet. La procédure concernant l'étude d'impact requise est réglementée par la loi n°003/91 sur la protection de l'environnement et par le décret n°2009-415 fixant le champ d'application, le contenu et les procédures de l'étude et de la notice d'impact environnemental et social. Il n'est pas clair dans la procédure d'obtention de l'autorisation de déboisement cependant quelle est l'autorité qui examinera cette étude d'impact, ni à quelle étape de la procédure.

93 Art 42, Décret n°2002-437.

Remarques sur la demande de déboisement

Il est important de souligner aussi qu'il n'existe, dans la législation, **aucun critère d'appréciation** ou d'évaluation de l'entreprise ou du projet en question pour évaluer le bien-fondé de la demande de déboisement. Ainsi, un pouvoir discrétionnaire très important est donné au ministre en charge des eaux et forêts pour la délivrance de l'autorisation de déboisement. Afin d'éviter des décisions arbitraires et d'assurer le bien-fondé de la demande, il serait crucial de prévoir une réelle coordination entre les ministères concernés par cette demande. Ainsi, l'autorisation de déboisement ne devrait être accordée que si le projet a été valablement accepté par toutes les autorités compétentes concernées, et en particulier le Ministère en charge des eaux et forêts et les Ministères en charge de l'attribution des projets agricoles ou miniers.

Le fait que le Ministre en charge des eaux et forêts autorise le déboisement sans sauvegarde ni critère particulier n'assure pas non plus la transparence.

4.2 Les autorisations de déboisement par les populations rurales et dans les forêts classées

Il faut souligner que le décret n° 2002-437⁹⁴ prévoit que les populations rurales sont autorisées à effectuer des déboisements dans les forêts protégées pour les besoins agricoles, mais précise que ces déboisements ne doivent pas entraîner la destruction des bases naturelles pour le développement durable de l'agriculture.

Par ailleurs, dans les forêts classées, des déboisements peuvent être autorisés pour les besoins des plantations agricoles et d'élevage. Dans cette hypothèse, les déboisements sont effectués dans les zones indiquées dans le plan d'aménagement, tout en respectant la condition du maintien des terres pour le développement durable de l'agriculture.

4.3 Les droits des CLPA dans le cadre de l'autorisation de déboisement

La procédure d'autorisation de déboisement ne fait aucune mention de la reconnaissance ou de la protection des droits des CLPA. Or, il convient de rappeler que le Code forestier⁹⁵ prévoit que dans les forêts protégées (DFNP), les populations locales de nationalité congolaise ou étrangère, sous réserve des règlements prévus au présent article, jouissent des droits d'usage leur permettant de :

- récolter les produits ligneux nécessaires notamment à la construction et à l'entretien de leurs habitations ainsi que les bois morts et les plantes d'intérêt culturel, alimentaire ou médicinal,
- chasser, pêcher et récolter les produits dans les limites prévues par la loi,

94 Art 41, Décret n° 2002-437.

95 Art 40 et s., Code forestier.

- d'établir des cultures ou des ruches et faire paître leur bétail ou récolter du fourrage.

Suite au défrichement des forêts, ces droits d'usage seront impraticables. Il conviendrait donc d'envisager des possibilités pour que ces droits d'usage puissent être reconnus et respectés ou, le cas échéant, qu'un système de compensation et d'indemnisation soit envisagé.

La seule information/participation des CLPA préconisée par la loi doit avoir lieu lors de la réalisation des études d'impact environnemental. A cet égard, il faut souligner que l'Observateur Indépendant congolais (OI-FLEG) a signalé le non-respect des conditions de fond pour la délivrance des autorisations de déboisement en raison de la non mise à disposition d'une étude d'impact environnemental auprès de l'OI par la société Atama plantations.⁹⁶

5 Le bois issu de la conversion des forêts peut-il être commercialisé/exporté ?

La question du déboisement des forêts pour l'installation d'un projet agricole ou minier pose également la question de l'utilisation prévue du bois issu de la conversion de ces forêts et de sa commercialisation.

5.1 La propriété du bois

Pour le cas des forêts naturelles, le Code forestier prévoit que les produits issus du déboisement soient 'récupérés' librement par l'entreprise ayant effectué le déboisement.⁹⁷ En cas d'abandon, ces produits seront vendus au profit de l'Etat.

Fait intéressant, le Code forestier prévoit également que le ministre en charge des eaux et forêts puisse autoriser des dons de bois au profit de la communauté locale. Cette possibilité est réservée cependant aux cas où le bois aurait été défriché dans des zones enclavées et où aucun acquéreur ne se serait manifesté, et semble donc être la dernière option possible.

Pour le cas où le déboisement a eu lieu sur une forêt plantée, les produits issus de ce déboisement reviendront au propriétaire de la forêt plantée, qui peut être une entité différente de la société ayant effectué le déboisement.

5.2 L'utilisation du bois acquis et sa commercialisation

Il n'est pas clair, dans la législation actuelle, quels sont les droits qui appartiennent au promoteur du projet agricole ou minier par rapport à l'utilisation du bois ainsi acquis, et en particulier par rapport à la possibilité de transformer, vendre ou exporter ce bois.

⁹⁶ Rapport N°016/REM/CAGDF/FM Observation Indépendante–FLEG, rapport de mission novembre 2012.

⁹⁷ Art 32, Code forestier.

Le Code forestier, dans son chapitre sur la commercialisation des produits forestiers, souligne que la commercialisation du bois et des autres produits forestiers est libéralisée.⁹⁸ Rien ne semble prévu dans le Code forestier et ses textes d'application, de façon explicite, pour le cas de la vente du bois issu de la conversion des forêts.

En ce qui concerne la **vente du bois sur le territoire national**, le Code forestier précise que l'exploitation à des fins commerciales des produits forestiers du domaine de l'Etat peut se faire soit en régie, soit par les titulaires de titres d'exploitation. Or, à l'analyse des types de titres d'exploitation des forêts, aucun ne correspond au cas du déboisement. En effet, ni les conventions de transformation industrielle (CTI), ni les conventions d'aménagement et de transformation (CAT), ni les permis de coupe de bois de plantations ne sont applicables au cas du déboisement. En effet, d'une part, ces permis répondent aux objectifs d'aménagement durable des forêts, objectif incompatible avec le défrichement de toute une partie de forêt ; d'autre part, ces permis peuvent être seulement obtenus sur le DFP.

Les seuls permis attribués sur le DFNP sont les permis spéciaux, qui permettent de prélever de petites quantités de bois à des fins commerciales. Ces permis ne sont disponibles qu'aux personnes physiques de nationalité congolaise, ainsi qu'aux organisations non gouvernementales et associations de droit congolais. Ainsi, leur finalité ne semble pas pouvoir s'accorder avec l'objectif du déboisement, qui est l'installation de projets agricoles ou miniers.

En ce qui concerne l'**exportation du bois**, le décret d'application fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts précise que pour être exportateur de bois ou de produits dérivés de ce bois, toute personne physique ou morale doit obtenir préalablement un **agrément du ministre du commerce**, après avis du ministère chargé de l'économie forestière, à l'exception des entreprises forestières.⁹⁹ Cette disposition indique que la qualité d'exportateur de bois n'est pas exclusivement réservée aux entreprises forestières, cette qualité pourrait donc être demandée par des exploitants agricoles ou miniers.

Par ailleurs, il est mentionné que les exportations portent essentiellement sur les produits finis et semi-finis.¹⁰⁰ L'article 180 du Code forestier autorise les exploitants à exporter pour les bois de qualité supérieure, sur autorisation ministérielle, au maximum 15% de leur production sous forme de grumes.¹⁰¹ Ainsi, le bois issu du déboisement devrait être majoritairement transformé avant son exportation.

Le décret n°2002-437 sur les conditions de gestion et d'utilisation des forêts prévoit, par ailleurs, que l'installation d'une industrie de transformation du bois non intégrée à une exploitation forestière est subordonnée à l'obtention préalable de l'agrément du ministère chargé de

98 Art. 80, Code forestier.

99 Art 127, Décret n°2002-437.

100 Art 48, Code forestier ; Art. 129, Décret n°2002-437. D'autre part, il semble que seuls le matériel génétique et certains produits accessoires peuvent être exportés sous leur forme brute, sur autorisation des ministres chargés de l'économie forestière.

101 Loi 14-2009 modifiant certaines dispositions de la loi 16-2000.

l'économie forestière.¹⁰² Le demandeur s'engage à respecter la législation et la réglementation forestière ainsi que la législation et la réglementation du travail.¹⁰³

Enfin, avant toute commercialisation, les taxes forestières devront être payées, parmi ces taxes figurent la taxe de déboisement. En cas d'exportation des produits forestiers issus du déboisement, la taxe d'exportation devra également être acquittée.

Ainsi, à la lecture de la législation, il apparaît clairement qu'**aucune règle spécifique de commercialisation ne vise les autorisations de déboisement**. D'après l'esprit du Code forestier (et notamment la libéralisation de la commercialisation du bois), il semble que rien n'empêcherait la commercialisation du bois issu de la conversion. Cependant, nous devons noter qu'aucune procédure n'a été prévue pour encadrer la vente de ce bois. L'une des raisons pouvant justifier un cadre juridique peu détaillé sur le déboisement, dont la commercialisation du bois en découlant, est l'absence, lors de la rédaction du Code forestier en 2000, de déboisements intensifs liés au changement d'affectation des terres forestières pour un autre usage. Par ailleurs, le fait que les autorisations de déboisement ne soient pas expressément mentionnées n'implique pas qu'elles ne sont pas concernées par les règles communes relatives à l'industrie de transformation.

Il faut enfin souligner que le manque de clarté dans la législation forestière actuelle quant à la commercialisation et l'exportation du bois de conversion semble avoir été partiellement pris en considération dans le nouveau projet de Code forestier. Celui-ci prévoit dans sa dernière version que *"lorsque les produits de la déforestation appartiennent à une entreprise qui n'est pas une société forestière, leur mise en vente sur le marché national ou international, les conditions d'enlèvement du bois et le paiement des différentes taxes s'effectuent conformément aux dispositions de la présente loi"*.¹⁰⁴

6 L'APV intègre-t-il le bois issus de la conversion des forêts?

Il nous paraît important de déterminer si les grilles de légalité de l'APV prennent en compte le bois provenant des autorisations de déboisement et avant cela d'étudier si l'APV comprend, dans sa définition de la légalité, tous les aspects relatifs à l'allocation des terres notamment en ce qui concerne le bois de conversion.

6.1 La procédure d'allocation des terres dans le cadre de l'APV

¹⁰² Art 114, Décret n°2002-437.

¹⁰³ Art 115, Décret n°2002-437.

¹⁰⁴ Art 158 dernière version du nouveau projet du Code forestier.

Lors des négociations de l'APV au Congo,¹⁰⁵ le bois de conversion n'était pas un sujet de préoccupation majeur parce que le développement de projets, notamment agro-industriels, n'avait pas encore entraîné le déboisement de grandes surfaces forestières.

La définition de la légalité donnée dans l'APV, par le biais des deux grilles de légalité, couvre un certain nombre de principes, comme, par exemple, le fait pour l'entreprise de détenir les droits d'accès légaux aux ressources forestières dans sa zone d'opération.¹⁰⁶ Néanmoins, pour le bois de conversion, il est essentiel de couvrir tous les aspects relatifs à l'allocation des terres. Cela va de la possibilité d'affecter la terre à un autre usage, au respect de la procédure permettant de convertir une terre forestière et du droit d'exploiter la terre pour des activités minières ou agricoles. Enfin, cela comprend aussi le respect des droits des tiers sur les terres concernées si ces dernières sont déjà exploitées ou occupées.

Il faut noter que la grille de légalité des bois provenant des plantations forestières prévoit, en plus de l'obtention du permis d'exploitation par l'entreprise, que la procédure d'attribution du titre foncier soit également respectée. Il en va de même du respect de la procédure de classement des plantations forestières, qui fait également partie de la définition de la légalité pour ce type de bois.¹⁰⁷

Ces deux éléments ne sont, cependant, pas pris en compte dans la grille de légalité des bois provenant des forêts naturelles. La crédibilité et la cohérence de l'APV gagnerait pourtant à inclure explicitement le respect de la procédure d'allocation de la terre dans cette grille avant l'attribution du permis d'exploitation, ainsi que le respect des droits fonciers. Cette position est soutenue par des références précises dans l'APV quant au respect des droits de récolte et des droits fonciers.

L'annexe VII, en particulier, considère que la définition de la légalité doit être sans ambiguïté, objectivement vérifiable et applicable, et doit reprendre les lois régissant certains domaines, dont notamment :

- *Les droits de récolte, définis comme l'attribution de droits légaux pour récolter le bois dans les zones légalement déclarées à cet effet*
- *Le respect, le cas échéant, des droits fonciers ou droits d'usage sur les terres et les ressources d'autres parties, susceptibles d'être affectées par les droits de récolte du bois.*

Il est clair, ainsi, que d'après l'esprit du texte de l'APV, la légalité du bois doit prendre en compte toutes les législations en vigueur qui réglementent son accès et sa vente, à tous les différents niveaux. L'inclusion des droits de propriété foncière, ainsi que du respect de la procédure

¹⁰⁵ Début des négociations juin 2008 et signature en mai 2010. L'APV est entré en vigueur en mars 2013, ndlr.

¹⁰⁶ Annexe II Grille de légalité des bois provenant des forêts naturelles, principe 2, APV.

¹⁰⁷ Annexe II Grille de légalité des bois provenant des plantations forestières, principe 2, critère 2.1 (Le titre foncier relatif aux terres sur lesquelles ont mises en place les plantations a été régulièrement attribué par les autorités compétentes) et critère 2.2 (Les plantations forestières ont fait l'objet de classement, conformément aux dispositions légales et réglementaires en matière forestière), APV.

d'allocation de la terre se justifieraient ainsi dans les grilles de légalité. Cela permettrait également de renforcer la cohérence de l'approche concertée de planification des terres surtout dans un contexte où le chevauchement des terres reste trop peu encadré et vérifié.

6.2 Les autorisations de déboisement dans le cadre de l'APV

L'APV énonce que la grille de légalité des bois provenant des forêts naturelles prend en compte le bois provenant de tous les abattages, y compris la coupe de bois par autorisation de déboisement liée à la réalisation des projets de développement portant sur la construction des infrastructures sociales et économiques.

Par ailleurs, le système de vérification de la légalité prévoit expressément qu'il est **appliqué à toutes les sources nationales de bois** et qu'ainsi tout le bois commercialisé au Congo est pris en compte par le système de vérification de légalité.¹⁰⁸

Enfin une dernière référence aux autorisations de déboisement est faite dans l'Annexe X relative à l'information rendue publique. Il est indiqué que les informations sur la production forestière annuelle du bois provenant des autorisations de déboisement seront publiées. Ces éléments nous amèneraient à croire que les grilles de légalité prennent en compte les autorisations de déboisement, alors que ces dernières ne couvrent en réalité que :

Dans la grille de légalité concernant le bois provenant des forêts naturelles :

- la convention d'aménagement et de transformation (CAT),
- la convention de transformation industrielle (CTI),
- les permis spéciaux (PS)

Dans la grille de légalité concernant le bois provenant des plantations forestières :

- les permis de coupe des bois de plantations

Comme nous l'avons vu, aucun de ces permis ne semble pouvoir être utilisé pour la vente du bois issu de la conversion. Ainsi, **les différents aspects de la légalité concernant les autorisations de déboisement ne sont pas couverts par l'APV**. Il nous paraît donc essentiel d'intégrer les autorisations de déboisement dans les grilles de légalité afin que la vérification de la légalité de ce bois puisse se faire sur des indicateurs et vérificateurs précis.

En conclusion, il nous paraît essentiel de modifier les grilles de légalité afin qu'elles intègrent le bois issu du changement d'affectation des terres forestières. Nous insistons, également, sur les différents critères de légalité qui doivent être inclus dans la définition de la légalité du bois de conversion, comme l'allocation des terres et le respect des différentes procédures pour pouvoir convertir une terre forestière à un autre usage.

¹⁰⁸ Annexe III Système de Vérification de la Légalité Chapitre 2, APV.

Conclusion

D'après notre analyse, plusieurs points essentiels sont à souligner quant au cadre légal actuel entourant la conversion des forêts au Congo.

Tout d'abord, nous avons noté que l'**absence d'un plan national d'affectation des terres** (PNAT) au Congo, malgré l'existence d'un Schéma national d'aménagement du territoire, ne permet pas de connaître la répartition exacte de l'usage des terres sur l'ensemble du territoire. Ceci amène à l'attribution de permis d'exploitation sans référence à un document précis de planification antérieure. Ceci peut conduire également à des chevauchements d'usages, ainsi qu'à une insécurité foncière et à l'émergence de conflits fonciers. Dans le cadre de la conversion de forêts, cette considération est particulièrement importante, étant donné l'impact important que la mobilisation des terres aura sur l'environnement et les populations.

Nous avons déterminé dans un deuxième temps, sur la base de la législation forestière, que seules les forêts du domaine forestier non-permanent (DFNP), et les forêts du domaine forestier permanent (DFP) faisant l'objet d'un déclassement, peuvent faire l'objet d'un **changement d'usage, et donc de conversion**. Le projet minier ou agricole envisagé doit, pour ce faire, être déclaré d'intérêt public par l'entité administrative concernée. Il est apparu un certain nombre de carences dans la procédure de déclassement : d'une part, celle-ci ne prévoit pas de modalités claires de participation des CLPA ; les droits fonciers et d'usage des CLPA ne sont pas suffisamment reconnus pendant cette procédure ; enfin, les modalités de fonctionnement de la commission décidant du déclassement des forêts font défaut, en particulier la définition de critères précis pour juger du bien-fondé du déclassement de la forêt.

Une fois établi quelles terres forestières peuvent être disponibles à la conversion, nous nous sommes intéressés à l'analyse des **permis agricoles et miniers** qui doivent être obtenus pour ces types d'exploitation. L'**exploitation agricole** est subordonnée à l'obtention d'une autorisation expresse d'occuper le domaine public, délivrée sur avis du Ministre des finances. La procédure d'obtention de cette autorisation a fait ressortir plusieurs problèmes et, en particulier, le manque de clarté sur le rôle des autres ministères concernés par cette procédure. Pour le cas spécifique de l'exploitation agro-industrielle, la législation prévoit que celle-ci doit, en principe, faire l'objet d'une autorisation du Ministre chargé de l'agriculture. Cependant, les modalités de délivrance de cette autorisation sont inexistantes dans la législation actuelle.

En ce qui concerne l'**exploitation minière**, plusieurs autorisations ou permis peuvent être délivrés pour mener des activités de prospection, recherche ou exploitation. Il est intéressant de noter que toute activité minière doit faire l'objet de la signature d'une convention entre le concessionnaire et l'Etat. Par le biais de cette convention, l'exploitant s'engage notamment à produire une étude d'impact environnemental et à respecter les droits et intérêts des propriétaires fonciers du terrain en question. Le Code minier doit cependant être mis en conformité avec la Loi n°5-2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones. De plus, il devrait prévoir la prise en compte non seulement des droits fonciers

mais également des droits d'usage des CLPA, et leur compensation pour la mise en place d'activités minières.

En plus de l'obtention d'un permis agricole ou minier, l'exploitant devra respecter certaines conditions afin de procéder au déboisement de la forêt concernée. Tout d'abord, il devra obtenir une **autorisation de déboisement**, délivrée par le Ministre en charge des eaux et forêts. Outre le fait qu'il n'est pas clair à l'analyse de la législation à quel moment cette autorisation doit être requise, il manque, selon nous, à la procédure de délivrance de cette autorisation, des critères spécifiques d'appréciation du projet. D'autre part, il semblerait que le rôle des autres ministères impliqués dans le projet de conversion ne soit pas prévu à cette étape, ce qui semble faire défaut. Le déboisement suppose également le **paiement de la taxe de déboisement et la réalisation d'une étude d'impact social et environnemental**. Il n'est pas clair au sein de la procédure, de quelle façon seront pris en compte les droits fonciers et d'usage des CLPA concernées par la conversion.

Une fois le déboisement réalisé, le bois peut être récupéré par l'entreprise ayant effectué ce déboisement, ou le propriétaire de la forêt pour le cas des plantations forestières. La législation actuelle ne prévoit pas de façon explicite de règles pour procéder à **vente du bois issu de la conversion**. D'après notre analyse, rien n'empêche, en principe, ce bois d'être vendu conformément aux dispositions du Code forestier. Il existe cependant un vide juridique en cette matière puisque la procédure pour la vente de ce bois ne nous paraît pas suffisamment détaillée.

Enfin, nous avons pu voir que l'**Accord de Partenariat Volontaire (APV)** ne prévoit pas de règles spécifiques de vérification de la légalité pour le bois issu de la conversion des forêts, bien qu'en principe toutes les sources nationales de bois devraient être couvertes par les principes de légalité et de traçabilité. Ainsi, il nous paraît essentiel que les grilles de légalité soient modifiées afin d'intégrer la légalité du bois issu du changement d'affectation des terres forestières. Dans ce sens, il est important que les règles encadrant la procédure d'allocation des terres pour la conversion soient reflétées dans une grille actualisée.

Nous avons pu observer tout au long de ces procédures une **prise en compte partielle et insuffisante des droits des CLPA**, depuis leur implication dans la planification spatiale à l'attribution des titres d'exploitation. Il est apparu clair que lorsque les droits des CLPA sont mentionnés, les modalités pour leur implication font souvent défaut. Nous avons noté, enfin, le besoin d'harmoniser les législations sectorielles au vu de la Loi n°5-2011 sur les populations autochtones.

Bibliographie

- Banque mondiale, *Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo*, par Carole Megevand, 2013
- COMIFAC, *Considérations politiques sur l'utilisation forestière dans le bassin du Congo*, décembre 2013
- COMIFAC, *Les forêts du bassin du Congo, Etats des forêts 2013*
- Document de Stratégie pour la Croissance, l'Emploi et la Réduction de la Pauvreté 2012-2016 (DSCERP)
- FAO, *Evaluation des ressources forestières mondiales*, 2010, disponible sur <http://www.fao.org/docrep/013/i1757f/i1757f.pdf>
- Honosuma et al., *An assessment of deforestation and forest degradation drivers in developing countries*, 2012, disponible sur http://iopscience.iop.org/1748-9326/7/4/044009/pdf/1748-9326_7_4_044009.pdf; cité par Forest trends, *Consumer Goods and Deforestation*, par S. Lawson, 2014.
- Mukendi Wafwana, *La législation agro-foncière en République du Congo*, 14 octobre 2013, disponible sur <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=caab56e4-0da8-416d-84f8-6b7490854eba>
- Plan national de développement Congo 2012-2016
- REM/CAGDF/FM, *Rapport n°016/REM/CAGDF/FM Observation indépendante FLEG*, 13 juin 2013
- Schéma National d'Aménagement du Territoire de la République du Congo (SNAT), 2005
- WRI, *Atlas forestier interactif du Congo*, Version 3.0

Pour plus de lecture

En français :

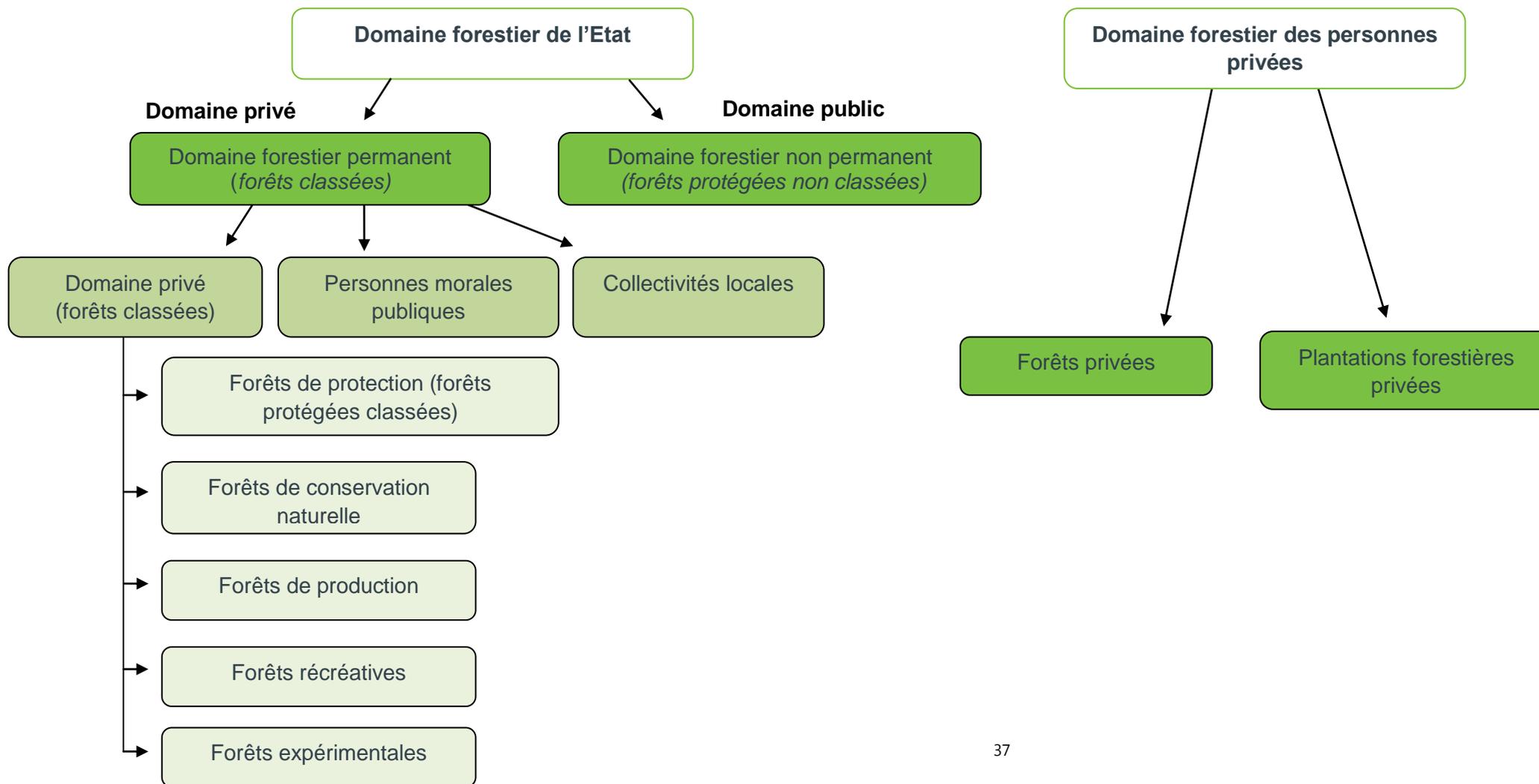
- ClientEarth, *Droits de propriété et d'usage des communautés locales et populations autochtones au Congo*, Avril 2014, disponible à <http://www.clientearth.org/ressources-externes/congo/Droit-de-propriete-briefing%20juridique-final-09062014.pdf>
- J.G Sidle, *Expérience du zonage forestier en Afrique centrale*, 2010
- RFUK, *Planter pour détruire : l'expansion de la culture intensive du palmier à huile dans le bassin du Congo et ses impacts potentiels sur les forêts et les populations*, février 2013, disponible sur <http://www.mappingforrights.org/files/Planter%20pour%20Detruire.pdf>

En anglais :

- Sam Lawson et al., *Consumer Goods and Deforestation*, par, Forest trends report series, Septembre 2014, disponible sur http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4718.pdf
- Daphne Hewitt, *Potential Legality Issues from forest conversion timber*, Forest trends report series, Novembre 2013, disponible sur http://www.forest-trends.org/documents/files/doc_4137.pdf

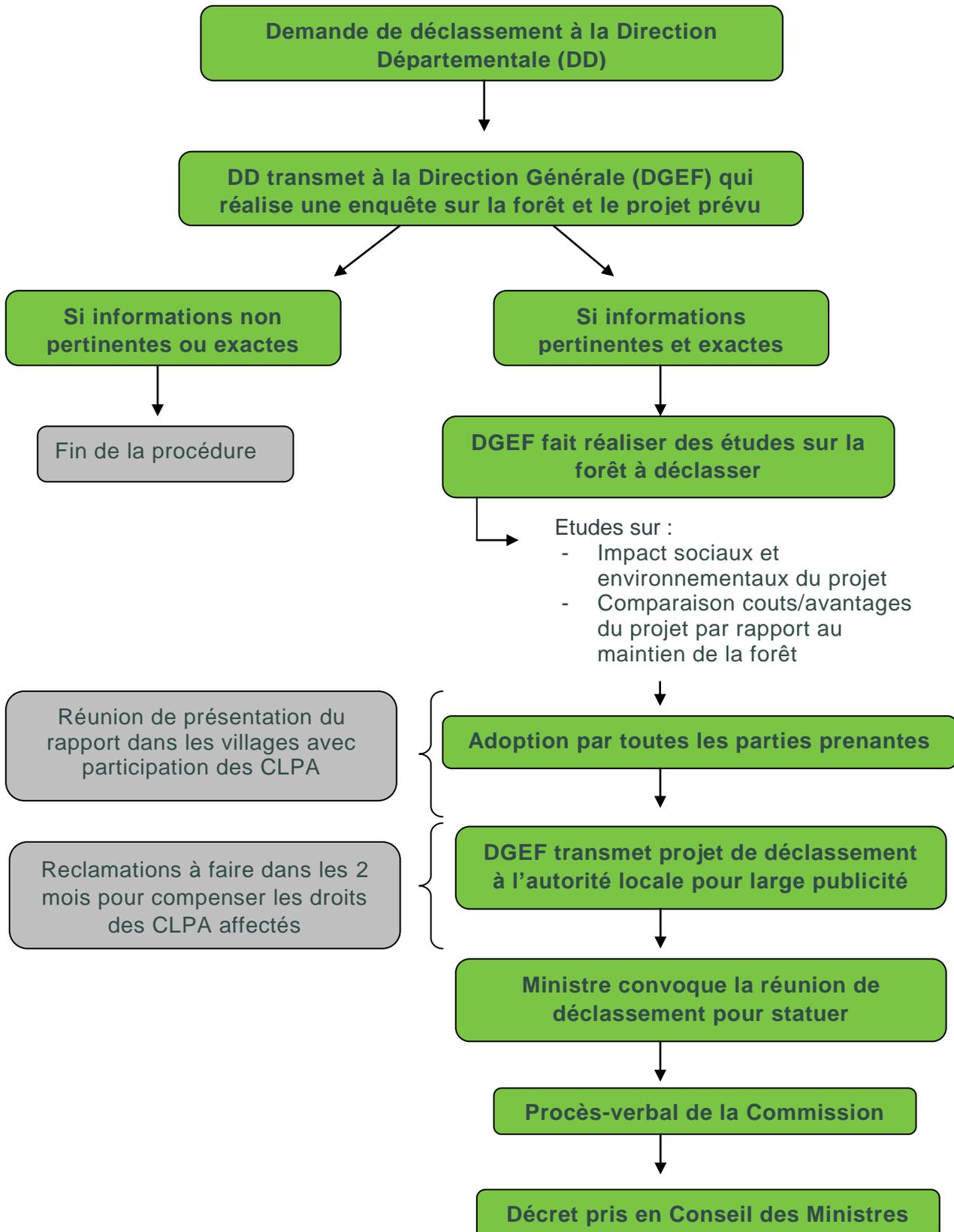
Annexe 1 : Diagramme du domaine forestier national

Art 3 à 8, 13 et 33, Code forestier 2000



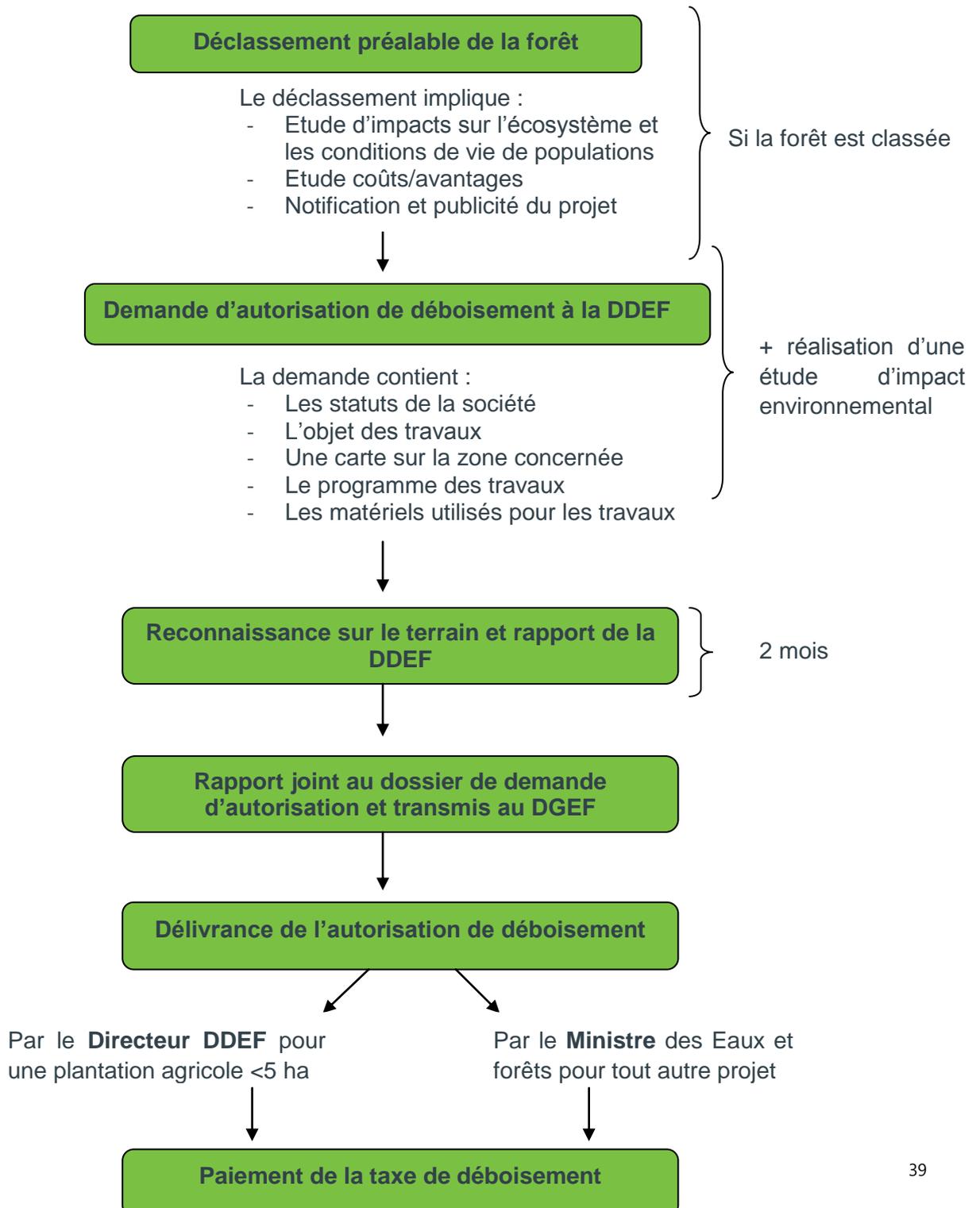
Annexe 2 : Schéma décrivant la procédure de déclassement

Art 24 à 30, Code forestier 2000 et Art 22 à 32, Arrêté n°6509 précisant les modalités de classement et de déclassement des forêts



Annexe 3 : Schéma décrivant la procédure d'accès à l'autorisation de déboisement

Art 31 à 33, Code forestier 2000 et Art 41 à 45 Décret n°2002-437 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts



Nathalie Faure
Conseillère en droit et
politiques publiques
nfaure@clientearth.org
www.clientearth.org

Clotilde Henriot
Conseillère en droit et
politiques publiques
chenriot@clientearth.org
www.clientearth.org

ClientEarth est une organisation de droit de l'environnement à but non-lucratif basée à Londres, Bruxelles et Varsovie. Nous sommes des avocats engagés travaillant à l'interface entre le droit, les sciences et les politiques. Nous utilisons la force du droit pour élaborer des stratégies et des outils juridiques pour résoudre les grands problèmes environnementaux.

ClientEarth est financé par le soutien généreux de fondations philanthropiques, d'individus engagés et le Département pour le Développement International du Royaume-Uni

Brussels

4ème Etage
36 Avenue de Tervueren
1040 Bruxelles
Belgium

London

274 Richmond Road
London
E8 3QW
UK

Warsaw

Aleje Ujazdowskie 39/4
00-540 Warszawa
Poland