

Dossier de presse

La RDC est depuis 2002 sous le coup d'une dualité juridique en ce qui concerne la gestion de son patrimoine forestier, dualité qui devrait cesser avec la fin du processus en cours de conversion des anciens titres forestiers en contrats de concession forestière.

Rappel du contexte

Avec la promulgation de la loi 011/2002 du 29 Août 2002 portant code forestier, la RDC oriente son secteur forestier vers des pratiques d'aménagement durable, innovant sur plusieurs points par rapport aux normes et pratiques prévalant antérieurement :

- le droit congolais reconnaît la notion de concession forestière
- l'adjudication publique devient la règle et le gré à gré l'exception pour l'attribution de concession forestière (article 83)
- un cadastre forestier au niveau central et provincial est créé (article 25)
- les droits des communautés locales sont reconnus tant comme allocataires de concession que comme entités à associer au processus consultatif lors de l'attribution de concession forestière. Par ailleurs, les droits des populations riveraines sur leurs terroirs villageois sont reconnus.

Le paradoxe est que cette loi ne peut s'appliquer aux titres antérieurement attribués car relevant de la réglementation mise en pratique à partir des années 1970, en marge de la loi forestière de 1949.

Il fallait donc :

1) stopper les nouvelles attributions de concessions en attendant les textes d'application du nouveau code forestier et veiller à éviter une spéculation dans la perspective d'une relance du secteur soutenue par les bailleurs de fonds internationaux.

L'arrêté du 14 Mai 2002 vise ces deux objectifs en instaurant un moratoire pour l'attribution des titres forestiers ;

2) assurer un processus permettant la conversion des titres alloués antérieurement à août

2002 pour les mettre en conformité avec la nouvelle loi forestière.

Ce processus de conversion est en cours depuis le 24 octobre 2005 avec la publication du décret présidentiel 05/116 du 24 octobre 2005 qui en fixe les modalités.

Ce processus relève de la responsabilité de l'administration congolaise, sous la supervision d'un observateur indépendant chargé de rendre le processus traçable et d'émettre des avis sur son déroulement.

Les dispositions du décret

Le décret 05/116 du 24 octobre 2005, constitue le document cadre par lequel le processus de conversion est conduit.

Il fixe notamment le calendrier suivant :

- délai de dépôt des dossiers de requête de conversion de 3 mois suivant la publication du décret ;

- dans un délai de 7 jours après cette date, l'administration forestière publie par voie de presse et affiche la liste des titres pour lesquels un dossier de conversion a été reçu ;

-

dans un délai de 4 mois après la date limite de réception des requêtes, les administrations concernées par le processus (DGF, SPIAF et DGRAD) appuyées par l'expert indépendant recueillent les informations nécessaires et établissent un rapport de vérification pour chaque requête transmise à la Commission interministérielle assorti du rapport intérimaire de l'expert indépendant ;

- la Commission interministérielle, dont les membres sont désignés par décret du Président de la République, dispose de 45 jours pour remettre ses conclusions au Ministre quant à la conversion de chaque titre ; l'expert indépendant assiste à tous les travaux de la Commission. Dans un délai de 7 jours suivant cette échéance, il remet son rapport au ministre conjointement à celui remis par la Commission.

Avancement du processus de conversion

Les prestations de l'observateur indépendant sont assurées par le groupement WRI-AGRECO attributaire d'un contrat d'assistance technique signé en septembre 2005 grâce à un financement de la Banque Mondiale.

Dans un premier temps l'observateur indépendant s'est attelé à l'analyse de la situation et à l'identification des différentes modalités pour une stricte application du décret présidentiel régissant le processus.

L'analyse de cette situation a très vite permis à l'observateur indépendant d'identifier des déficits ou anomalies soulignés par la remise d'un premier rapport et de note ad-hoc.

Ces éléments peuvent se résumer ainsi :

- un manque d'anticipation sur la prise en considération de la dimension sociale et des droits des populations riveraines pour l'étude des dossiers. Des études et enquêtes auraient dû être conduites préalablement au processus afin d'identifier les populations présentes dans les titres octroyés, les terroirs villageois qui devront être soustraits de la concession, les moyens mis en œuvre par les opérateurs pour le dialogue avec les populations et le respect de leurs droits, etc. En l'absence de ces données, il paraît difficile de pouvoir évaluer les dossiers dans le respect des dispositions du code forestier.

- L'absence d'un processus de zonage qui aurait dû attribuer des vocations au territoire congolais en fonction des spécificités de celui-ci. En l'absence de cette procédure administrative, subsiste un risque de valider des contrats de concession forestière dans des zones à vocation de conservation par exemple. L'implication de toutes les parties prenantes au processus est donc fondamentale.

- Un nombre élevé de titres octroyés pendant la période du moratoire (plus de 70% des requêtes en conversion reçues). Une application stricte du décret engagera la responsabilité de l'Etat et risque de saborder le processus car on peut craindre que les opérateurs concernés ne se laisseront pas déposséder sans résistance.

- L'impossibilité d'appliquer les 3 critères réhibitoires retenus par le décret, notamment le critère concernant le respect des limites. Il n'a pas fallu longtemps à l'observateur indépendant pour constater le déficit de l'administration sur sa capacité de contrôle et il sera impossible de présenter des documents contradictoires aux opérateurs qui seraient en faute, ces documents n'existant pas.

- La notion de droits acquis qui dans le droit congolais peut être soumise à multiples interprétations. Les opérateurs détenteurs d'un titre considèrent leurs droits acquis sur la superficie allouée mais également sur la valeur de la forêt. L'observateur indépendant considère que le droit acquis ne peut porter que sur une garantie d'approvisionnement, elle-même conditionnée par un strict respect du cahier des charges, certainement pas sur la valeur de la forêt fluctuante par nature. Cette remarque prend toute sa valeur dans la réserve qui suit.

- En application du code forestier, une entité légale ne peut se voir attribuer plus

de 500.000 ha< d’un seul ou plusieurs tenants. Un rapide examen de la situation actuelle révèle que nombre d’entreprises ont des superficies attribuées bien supérieures à cette limite (certaines ont près de 2 millions d’ha). Sous réserve des fameux droits acquis, faut-il valider une situation contraire à la loi ?

Les travaux accomplis fin mars 2006 dans le cadre du processus peuvent se résumer ainsi :

- réception des dossiers par le Ministère ECNEF jusqu’au 25 janvier selon les dispositions du décret
- réhabilitation d’un cadre de travail et acquisition de l’équipement nécessaire dans les locaux du SPIAF
- identification d’étapes à mettre en &oeil;uvre par l’administration pour le bon déroulement du processus, à savoir :
 - la désignation par le Ministère d’un groupe de travail composé de la Direction de la Gestion Forestière (DGF), de la Direction Générale des Recettes et Assiettes Domaniales (DGRAD) et du Service permanent des inventaires et aménagements forestiers (SPIAF) pour entreprendre l’évaluation des dossiers
 - la préparation d’une méthodologie d’évaluation
 - la réception des dossiers transmis par le MECNEF et sécurisation de leur traitement et conservation.

Un courrier de l’observateur indépendant adressé au Secrétaire Général du MECNEF et daté du 31/01/2006 soulignait la nécessité de désigner au plus vite le groupe de travail devant assurer l’évaluation des requêtes en conversion.

Cette désignation est devenue effective le 20 février 2006 par lettre du Secrétaire Général du MECNEF à l'observateur indépendant nommant les membres du groupe d'évaluation. Le même jour, les dossiers de requête étaient transmis au groupe d'évaluation sous contrôle de l'observateur indépendant.

Entre temps le Ministère avait publié par communiqué officiel le 2 février puis le 4 février dans la presse nationale la liste des sociétés ayant remis des requêtes.

Avec l'appui de l'observateur indépendant, les travaux du groupe de travail ont porté sur trois aspects :

- le dépouillement et enregistrement des dossiers remis par le Secrétariat général décomptant un total de 149 requêtes introduites pour conversion ;
- la finalisation du guide d'évaluation des requêtes ;
- le début de l'évaluation des dossiers en anticipation de l'acceptation du guide par le SG du MECNEF.

Le guide de vérification des requêtes a été soumis par le groupe de travail pour validation à sa hiérarchie le 16 mars 2006.

La vérification des requêtes comprend 5 étapes, en accord avec le décret 05/116 :

-

l'évaluation de la conformité administrative du dossier ;

-

l'évaluation de la validité juridique du titre ;

-

l'évaluation du respect des obligations contractuelles au regard des pratiques antérieures au code forestier de 2002;

-

l'évaluation du plan de relance ;

-

la vérification du respect du moratoire.

Le groupe de travail a complété les deux premières étapes et attend du Secrétaire Général la validation de la méthodologie proposée pour poursuivre son travail.

En date du 21 mars 2006 le Secrétaire Général du MECNEF transmettait officiellement, sur ordre du Ministre, sept nouvelles requêtes à intégrer dans la liste de celles reçues avant la date butoir du 25 janvier 2006.

L'administration congolaise ne peut aller à l'encontre des décisions de sa hiérarchie ; l'observateur indépendant ne peut bloquer le processus. Il a donc pris acte en faisant en sorte que cette décision soit portée à la connaissance du plus grand nombre, respectant l'objectif de transparence du processus. C'est la commission interministérielle qui décidera de la validité des requêtes, l'observateur indépendant émettant son propre rapport et ses recommandations.