

Le juge et la forêt en Afrique centrale : pourquoi l'exploitation illégale persiste et s'intensifie dans les pays du Bassin du Congo ?

Samuel Nguiffo¹, Aurelian Mbzibain², Habiba Mohamed³, Hélène Blanchard⁴



Introduction

Les lois et leurs textes d'application constituent un moyen de régulation de la vie en société. Ils sont destinés à orienter les actions et les abstentions des personnes, physiques ou morales, dans un sens qui garantisse la paix sociale et la prospérité commune. C'est la responsabilité de l'Etat de doter un pays de lois (auxquelles tous soient soumis, y compris les différentes composantes de l'Etat), et de sanctionner, par l'administration ou par le juge, les éventuelles violations des textes en vigueur.

La loi a une fonction d'arbitrage entre usages/usagers différents, dont les droits et intérêts doivent être également préservés, malgré la différence de moyens d'action et de pouvoirs entre eux.

1. Samuel NGUIFFO est un juriste, spécialiste du droit des ressources naturelles (forêts, faune, mines, pétrole, eau, pêches, foncier), qui a travaillé depuis plus de 25 ans sur le droit forestier dans le Bassin du Congo, avec plusieurs publications dont les principales ont porté sur: "Droit et durabilité dans le secteur forestier dans le Bassin du Congo"; La conversion des forêts dans le Bassin du Congo; Les défis à la mise en œuvre de l'APV au Cameroun; Droit des ressources naturelles et efficacité climatique dans le Bassin du Congo; l'évaluation de l'efficacité de l'observation indépendante des forêts. Il a coordonné des activités et études sous-régionales sur les forêts, la faune et le foncier. Cameroun. snguiffo@yahoo.fr

2. Aurelian Mbzibain est un Professeur associé du Développement international à l'Université de Wolverhampton, le Chef d'équipe Climat, forêts, agriculture et faune au Centre pour la formation et le développement international (Centre for International Development and Training- CIDT), et le Chef du programme Citizen Voices for Change (CV4C) Congo Basin. Royaume- Uni. A.Mbzibain2@wlv.ac.uk

3. Habiba Mohamed est Assistante de recherche au Centre pour la formation et le développement international (Centre for International Development and Training- CIDT), l'Université de Wolverhampton. Royaume- Uni. Habiba.mohamed@wlv.ac.uk

4. Hélène Blanchard est la Coordinatrice du projet Renforcement de l'Application de la Loi sur la Faune et la Flore en Afrique centrale (RALFF), Conservation Justice (CJ). République du Congo. helene@conservation-justice.org

Dans le secteur forestier en particulier, la législation vise aussi la garantie du respect des équilibres prévus entre l'exploitation commerciale, la conservation et les usages communautaires. Il s'agit d'assurer la durabilité dans ses piliers économique, écologique et social, conformément aux objectifs des politiques forestières nationales et sous-régionales.

Malgré l'existence de tous ces textes, l'exploitation illégale des forêts s'est poursuivie dans tous les pays du Bassin du Congo. On estime qu'un volume compris entre 50 et 90% du bois produit dans les pays du Bassin du Congo pourrait être ill  gal⁵.

Une analyse des législations forestières et pénales de quatre pays d'Afrique centrale (Cameroun, Gabon, République Centrafricaine et République du Congo) a été réalisée dans le cadre du projet Citizen Voices for Change (CV4C) co-financé par L'Union européenne et

UKAID, et mis en œuvre par un consortium d'ONG conduit par CIDT, et comprenant également : WRI, et FLAG comme partenaires régionaux ; le CED, FODER au Cameroun, Brainforest au Gabon, CAGDF au République du Congo, OGF en RDC et CIEDD en RCA. Cette analyse fait également partie du projet Renforcement de l'Application de la Loi sur la Faune et la Flore en Afrique Centrale (RALFF), financé par l'Union Européenne et mis en œuvre par le CIDT, et Conservation Justice (CJ) au Gabon et la Fondation Aspinall via le PALF au Congo.

L'objectif de cette étude était de comprendre les raisons de l'impunité persistante des contrevenants    la législation forestière dans les pays concernés, malgré la récurrence des opérations illégales d'exploitation forestière. L'interrogation était la suivante : l'impunité observée jusqu'ici résulte-t-elle de défaillances dans l'application de la loi, ou d'une faiblesse de la législation elle-même ?

La présente note de politique résume les résultats obtenus dans le cadre de l'étude, et indique des actions    conduire pour améliorer la situation. Elle est destinée aux décideurs politiques, et    tous ceux qui, faute de temps, ne peuvent consulter l'étude complète.

1. Bref aperçu du manque    gagner de l'  tat

L'objectif de cet encadré est de fournir une illustration chiffrée des conséquences économiques directes du dispositif de répression des infractions    la législation forestière.

1.1 Quelles sont les pertes financières pour l'Etat ?

Il n'existe pas d'évaluation systématique des pertes financières de l'état du fait de l'exploitation forestière illégale dans les pays du Bassin du Congo. Quelques chiffres permettent toutefois d'avoir une idée de l'ampleur du manque    gagner pour les divers   tats.

1.1.1 A quoi sont dues les pertes financières de l'état dans ce domaine ?

On peut envisager plusieurs cas de figure :

- Une compagnie conduit des opérations illégales, dont l'existence est connue de tous, et parfois documentée, sans que l'administration des forêts procède aux constatations, saisies, confiscations et poursuites prévues par les textes en vigueur ;
- Une fois que la décision est prise de procéder    la constatation, les agents assermentés ne sont pas tenus de procéder    une analyse détaillée de la superficie exploitée et des volumes

5. Voir Benoit Blarel, The real cost of illegal logging, fishing and wildlife trade: \$1 trillion - \$2 trillion per year, October 2019. Consulté    l'adresse suivante : <https://blogs.worldbank.org/voices/real-costs-illegal-logging-fishing-and-wildlife-trade-1-trillion-2-trillion-year>

de bois pr elev es ill egalement. Il est donc virtuellement impossible de chiffrer avec pr ecision le manque   gagner de l' tat ;

- Les fonctionnaires assermentées ne respectent pas toujours   la lettre toutes les proc edures pr evues par les textes en vigueur, et cette d efaut peut se traduire par une difficulté   assurer une poursuite efficace des contrevenants. Quelques dossiers importants, une fois transmis au juge, se sont rapidement embourbés, du fait de difficultés pour l'administration   faire valoir son point de vue devant la justice ;
- En raison de lenteurs, et des particularités de la proc edure contentieuse en matière de forêts, le contrevenant peut disparaître, alors même qu'il avait fait l'objet d'une identification de la part des agents de l'administration forestière. On a vu certains de ces contrevenants, pourtant "recherchés" par les services judiciaires, changer de nom commercial, et reprendre leur activité, parfois avec les mêmes pratiques ill egales.

En République du Congo, un rapport de l'Observateur Ind ependant évalue les pertes de recettes résultant des PV qui n'ont été ni transmis au tribunal, ni transcrits au registre des transactions,   3 830 205 659 francs CFA, pour la période comprise entre 2011 et 2014⁶, soit environ 1 milliard de francs CFA par an, pour les seuls dossiers dont les PV ne sont ni transmis   la justice, ni transcrits au registre des transactions. Les pertes résultant des opérations ill egales non documentées sont encore plus importantes.

En 2005, l'ONG Global Witness, Observateur Ind ependant de l'application effective de la loi au Cameroun, indiquait dans son rapport final de mission que le ministère de l'Environnement et des Forêts avait publié, pendant la durée de sa mission au Cameroun, une série de

Communiqués de presse détaillant toutes les infractions notifiées et les sanctions imposées. Une analyse des chiffres montrait alors que jusqu'en octobre 2004, le montant total des sanctions pécuniaires infligées aux contrevenants s'élevait   4,15 milliards de francs CFA, et seulement 37% de ce montant, soit 1,55 milliard de francs, avaient été pay s, selon le Ministère.

Cette tendance ne s'est pas améliorée par la suite. Ainsi, Resource Extraction Monitoring (REM), deuxième observateur ind ependant de l'application de la loi au Cameroun, établissait un constat encore plus sombre⁷.

Tableau 1 : Evolution du recouvrement des montants liés   la sanction des infractions forestières au Cameroun⁸

Année	Cas de conflits ouverts	Cautions, dommages et intérêts, montant des transactions	Montants pay�s	Reste à payer	Taux de recouvrement
		Euros	Euros	Euros	
2005	44	217 052	1251	216 564	1%
2006	49	1 496 027	51 091	1 444 936	3%
2007	54	347 655	50 727	297 385	15%

Source: Sommier des infractions de 2005   2009

On remarque que la situation a empiré, passant d'un taux de recouvrement de 37% sous Global Witness   un taux de recouvrement de moyen 5% sous REM⁹. Les données n'ont plus été disponibles pour permettre la réalisation d'une étude similaire au cours des dernières années.

6. Voir Note d'analyse N  1/CAGDF, avril 2015.

7. Independent Forest Monitoring in Cameroon, Lessons Learned 2000-2005, Global Witness, 2005. Disponible   l'adresse suivante: <https://www.globalwitness.org/en/archive/lessons-learned-ifm-cameroon/>

8. Voir Resource Extraction Monitoring, Bilan mars 2005-décembre 2009, Yaoundé 2010. Tableau réalisé sur la base d'une analyse du sommier des infractions entre 2005 et 2009. Consulté   l'adresse suivante :

https://www.rem.org.uk/documents/REM_IMFLEG_Cameroun_Rapport_finprojet.pdf

9. Idem

1.1.2 L'exemple de la SFH au Cameroun

La SFH s'est caract eris ee par des op erations ill egales persistantes, identifi ees et publi ees depuis de nombreuses ann ees, comme l'illustrent ceux deux d eclarations :

"Hazim appears to have put in place a vast network of corruption involving local elites, traditional chiefs, notables and the administrations of the localities concerned." Le Messenger, 6 June 2001

"The company Hazim should have its operating license revoked." Luc Durrieu de Madron, World Bank (WB) consultant, 2000

Ce tableau, publiée dans un rapport de 2002¹⁰, indique que les op erations ill egales dans les concessions 10 030 et 10 047  etaient connues depuis cette date-l a. Pourquoi un proc es- verbal de constatation des infractions n'a  et e dressée qu'en 2002, alors que la l egislation indique de mani ere pr ecise les modalit es d'établissement de ces documents ? Dans ce cas, une proc edure mal conduite a contribu e  a faire perdre  a l'Etat les dommages et int er ets et amendes  evalu ees  a un montant compris entre 15,9 milliards de francs CFA¹¹ et 26 milliards de francs CFA¹².

Table 2 : Some of Hazim's recent illegal logging activities

UFA (Forest Management Area)	The crimes
08-003	<ul style="list-style-type: none">• March 2000: MINEF (Cameroon's Environment and Forestry Ministry) fines SFH 10 million CFA (Central African Francs) (US\$13,000) for logging anarchically outside the licensed cutblocks.²⁰• June 2000: MINEF discovers SFH logging numerous unauthorized cutblocks and cutting undersized trees.²¹
10-029	<ul style="list-style-type: none">• March 2000: MINEF fines SFDB (SFH acting as subcontractor) 11 million CFA (US\$15,000) for numerous illegal practices, including cutting undersized trees and failing to demarcate concession boundaries.²²• June 2001: MINEF fines SFH 105 million CFA (US\$140,000) for operating outside legal limits.²³
10-030	<ul style="list-style-type: none">• June 2000: MINEF and Global Witness discover SFH operating illegally in this concession, which at that time was unallocated. In 2001 an independent study investigating the scale of the operation found that more than 20,000 ha had been logged illegally, the harvest including 8,000m³ of the CITES-listed species <i>afromosia (Pericopsis elata)</i>. The economic losses due to the Cameroonian government are estimated at well over US\$10 million.²⁴
10-047	<ul style="list-style-type: none">• June 2000: SFH (operating as Nadja-EGM) is found to be logging without authorization in this concession which borders the Dja Reserve, now a UNESCO World Heritage Site. The concession, belonging to a Mr Mponengang, had been classified as 'inactive' by MINEF in December 1999²⁵ – investigations revealed that 15,000ha had been logged illegally. The losses in taxes due to the Cameroonian government are estimated at around 500 million CFA (US\$672,000).²⁶
10-057	<ul style="list-style-type: none">• This UFA is controlled by the Cameroonian Gustave Mbeng – identified by the World Bank's consultant Luc Durrieu de Madron as Hazim's 'informal' partner.²⁷• December 1999: MINEF discovers this UFA is 'completely exhausted of valuable timber' and that none of the conditions of the concession contract had been fulfilled.
08-10-42 (<i>vente de coupe</i>)	<ul style="list-style-type: none">• January 2001: MINEF fines SFH 50 million CFA (US\$67,000) for logging outside the authorized area.²⁸

2. Il existe de nombreuses obligations dont le non-respect ne peut être l egalement sanctionnée, les textes ne l'ayant pas pr evu

Le principe de la l egalit e des d elits et des peines emp eche le juge d'infliger des sanctions non pr evues par les textes en vigueur. Le l egislateur doit donc être clair et pr ecis dans la d etermination des faits ou des actes sanctionnées, ainsi que des peines pr evues. Cette pr e-caution a un double objectif : (1) permettre   celui qui adopte un comportement ill egal d' evaluer au préalable les

10. Greenpeace, Forest Crime File : Logging Profile. Hazim : Plundering Cameroon's Ancient Forests, Amsterdam, 2000.

11. Voir le communiquée N  0024 /C/MINFOR/CAB/BNC/CCI/C8 du 13 mars 2018, consultée   l'adresse suivante :

http://www.minfor.cm/images/document-utile/Communique_minfor_0024_13mars2018.pdf

12. Auzel et al. Social and Environmental Costs of Illegal Logging in a Forest Management Unit in Eastern Cameroon, Journal of Sustainable Forestry, Vol.19, issue 1-3.

conséquences de ses actes ; (2) limiter les risques d'arbitraire en évitant de laisser au juge un trop grand pouvoir d'appréciation dans l'application de la loi.

La loi et ses textes d'application contiennent des obligations qui s'imposent    tous. Celui qui ne respecte pas ces obligations se rend coupable d'infractions, passibles de sanctions, toutes prévues par ces mêmes textes. Dans le cas du Cameroun, et des autres pays du Bassin du Congo, on constate que :

1. Toutes les obligations ne sont pas assorties d'infractions ;
2. Toutes les infractions ne donnent pas lieu    des sanctions.

De manière concrète, il existe dans la loi des dispositions dont la violation n'est pas constitutive d'infraction, et des infractions pour lesquelles il n'y a pas de sanction. Il y a donc plus d'obligations que d'infractions, et encore moins de sanctions. Cette structure en entonnoir est inhabituelle, la norme étant une correspondance parfaite entre les obligations légales, les infractions et les sanctions.

Parmi les domaines dans lesquels on retrouve des dispositions dont la violation n'est pas constitutive d'infraction précise dans la loi forestière, et pour lesquels il n'existe pas de sanction, on peut citer :

- Les questions relatives aux droits et intérêts des communautés
- Droit    la participation    la gestion des forêts, y compris avec l'appui des autres acteurs ;
- Droits d'usage des espaces forestiers et des ressources ;
- Droits aux retombées économiques de l'exploitation forestière ;
- Dédommagement pour tous les investissements réalisés dans les forêts    classer.
- La préservation de l'environnement forestier
- La préservation de l'intégrité du couvert forestier, et de ses principales fonctions ;
- La réduction des impacts des opérations forestières ou autres dans la zone forestière ;
- Le respect des plans d'aménagement.

Que faire ?

Il est crucial de procéder    des réformes urgentes des législations forestières pour :

- Assurer la co  incidence totale entre les obligations légales, les infractions et les sanctions ;
- Assurer une prise en compte adéquate, par la législation, des nouvelles pratiques organisant l'exploitation illégale de bois dans les pays d'Afrique centrale ;
- Publier les textes d'application qui précisent toutes les dispositions des législations forestières ;
- Assurer la correspondance parfaite entre les sanctions prévues dans le code pénal et dans la législation forestière.





2.1 Pour des infractions similaires ou identiques, les sanctions pr evues par les textes r egissant le secteur forestier sont en g en eral moins lourdes que celles pr evues par le code p enal

Le code p enal et les lois foresti eres font r ef erence  a des infractions identiques, ou tr es similaires. Les  el ements les plus fr equents auxquels les exploitants ont recours pour conduire leurs op erations ill egales peuvent être qualifiées soit de faux et usage de faux (faux cautionnements bancaires, fausses attestations de capacit e technique et financi ere, ou faux contrats de partenariat, faux proc es-verbaux de ventes aux ench eres, ou faux documents de transport, par exemple), ou d'utilisation frauduleuse du marteau forestier, notamment pour attester que le bois vient d'un titre en cours de validit e.

Les trois principales infractions pour lesquelles la comparaison a  t e faite sont donc relatives   l'utilisation frauduleuse du marteau forestier, le faux et usage de faux, et la falsification du sceau de l'Etat, pour couvrir la contrefaçon des documents s ecuris es pour le transport de bois.

Le constat est qu'il n'y a pas toujours correspondance entre les sanctions pr evues par la l egislation foresti ere et le code p enal dans les pays étudiées. **Au Cameroun**, il vaut mieux se voir appliquer la loi foresti ere que le code p enal, pour des infractions identiques ou similaires : les peines sont syst ematiquement plus l eg eres dans la loi foresti ere. **Au Gabon**, pour les m emes infractions, les peines de prison sont équivalentes (pour l'utilisation du marteau forestier), ou moins lourdes dans le code forestier. Les amendes quant   elles sont syst ematiquement plus  lev ees dans le code forestier que dans le code p enal. **En RCA**, sur la seule infraction partag ee entre le code p enal et le code forestier, les peines de prison sont identiques, tandis que les amendes pr evues par le code forestier sont bien plus  lev ees que celles contenues dans le code p enal.

Au total, lorsque l'on contrevient   la loi, mieux vaut se voir appliquer les sanctions des lois foresti eres que celles du code p enal.

2.2 Le r ole central jou e par l'administration dans le contentieux forestier est pr ejudiciable  a la justice

C'est en g en eral la crainte de la sanction qui pousse au respect de la loi. Le contentieux en mati ere de for ets est largement contr ol e par l'administration, dont les agents sont actifs  a toutes les  etapes de la proc edure, depuis la recherche, la saisie et la constatation des infractions. Ils jugent de l'opportunit e d'associer ou non les autres administrations, ou le juge. Les autorit es classiques de constatation des infractions (police, gendarmerie) sont exclues, ou ne jouent qu'un r ole marginal. En mati ere de sanction, on note une pr ef erence pour la transaction, souvent (comme au Cameroun) sur l'initiative du contrevenant. Une fois l'infraction constat ee, le contrevenant peut être poursuivi.

2.3 La transaction sur l'initiative du contrevenant est le mode principal de gestion des infractions

La transaction peut être d efinie comme "la renonciation  a la saisine du tribunal pour faire valoir ses droits dans le cadre d'un proc es pour des griefs av er es, en faveur d'un arrangement contractuel avec les autres parties  a un litige, qui s'entendent autour d'un compromis ayant force obligatoire entre elles". La particularit e dans les transactions relatives au secteur forestier est qu'elles mettent en relation un contrevenant  a la loi d efendant ses int er ets et un mandataire repr esentant l'Etat, et dont les int er ets personnels ne sont pas en jeu. Il y a donc un risque de souplesse   l'endroit du contrevenant, au d etriment de l'int er et g en eral.

Si en RCA c'est le Ministre en charge des for ets qui d ecide de l'option pour la poursuite (soit une poursuite par le minist ere public, soit un recours  a la transaction), au Cameroun et en R epublique du Congo, c'est le contrevenant qui d ecide, et lorsqu'il sollicite la transaction, il n'est pas pr evu que l'administration des for ets puisse s'y opposer¹³.

Quelques pr eoccupations restent en suspens,   l'analyse de la l egislation :

- Il n'existe pas de m ecanisme de contr ole de la conformit e de la transaction avec les exigences l egislatives. On a, dans le meilleur des cas, la publication de sommiers des infractions, indiquant simplement le nom du contrevenant, la nature de l'infraction, et le montant de la transaction. Le proc es-verbal, contenant les modalit es de calcul, devrait également être publiée, pour garantir un contr ole de l'action de l'administration des for ets et de la faune dans ce domaine ;
- Les modalit es de calcul des dommages et int er ets sont indiqu ees dans quelques-unes des l egislations (pour le bois, sur la base de la valeur FOB des essences pr elev ees). Les modalit es actuelles de contr ole des op erations ill egales ne fournissent pas toujours une indication claire sur la superficie exploit ee ill egalement, ni sur les volumes. Il devient donc difficile de d eterminer avec pr ecision les dommages et int er ets dus par le contrevenant ;
- L'Etat semble g en eralement se soucier de ses seuls droits compromis, et pas de ceux des autres acteurs. Il n'y a en effet eu, jusqu'ici, aucun transfert d'une proportion des montants recouvrées aux autres victimes d'op erations ill egales des contrevenants   la l egislation. Les b en eficiaires des droits d'usage par exemple, ou les collectivit es territoriales d ecentralis ees, destinataires d'une partie de la fiscalit e foresti ere, devraient recevoir également une r eparation. Le caract ere secret de la proc edure de transaction ne permet pas   ces tiers l es es d'attirer l'attention de l'administration des for ets sur la prise en compte de leurs droits ;

13. Ainsi, suivant les rapports de l'Observateur Ind ependant REM, la transaction a  t e largement utilis ee en R epublique du Congo. Ainsi, entre janvier et mai 2010, la Direction D epartementale de l'Economie Foresti ere de Pointe Noire a dressée 30 PV, qui ont abouti   30 transactions, pour un montant total de 7 375 000 francs CFA (rapport N o029/OIFLEG/REM ; en 2007, la Direction D epartementale de l'Economie Foresti ere de la Bouenza a dressée 10 PV, aboutissant   9 transactions, pour des incriminations de coupe sans autorisation, manœuvres frauduleuses, fausses d eclarations, coupes en sus des quotas autorisées, coupes en sous-diam etre, coupes d'essences non autoris ees, etc. Certaines de ces infractions sont s ev erement sanctionn ees   la fois par le code forestier et le code p enal.

- La loi a prévu trois catégories de sanctions : (1) les sanctions administratives (suspension ou retrait de titre par exemple) ; (2) les sanctions pécuniaires (amendes et dommages et intérêts par exemple) ; et les peines privatives de liberté. La concentration du contentieux forestier entre les mains de l'administration forestière se traduit par une exclusion des peines d'emprisonnement, pourtant prévues par la loi, le ministre ne pouvant les infliger    un contrevenant. Cette situation est une des explications possibles du développement de l'impunité dans le secteur forestier : le contrevenant, qui peut choisir la transaction s'il est attrapé, sait qu'il risque, au pire, une amende et des sanctions administratives, peines facilement contournables au demeurant. Malgré l'importance du manque    gagner pour l'Etat du fait de l'exploitation forestière illégale, très peu d'exploitants forestiers illégaux ont été condamné    une peine de prison Cameroun, et plus généralement dans le Bassin du Congo.

3. Le rôle marginal du juge

En matière de contentieux forestier, on constate une limitation de l'action du juge dans deux domaines essentiels : (1) La conduite du processus de poursuite, qui se déroule loin des prétoires, sous la responsabilité de l'administration ; (2) le mécanisme de sanction, qui exclut également le juge,    la fois dans la détermination de la sanction et dans son exécution.

Ce régime particulier fait du secteur forestier une enclave dans l'univers juridique du Bassin du Congo, dans laquelle les différends sont réglés entre le contrevenant et l'administration,    l'abri des regards de toutes les instances nationales habituellement compétentes, et du grand public...

Les contrevenants sont assurés de garder le contrôle de la procédure, et de ne courir pas d'autre risque que celui de sanctions administratives et/ou pécuniaires limitées. L'administration ne peut infliger de peines privatives de liberté, pourtant prévues par les législations.

La situation d'impunité généralisée qui résulte de ce dispositif atypique engendre une aggravation de l'exploitation illégale du bois, une dégradation du couvert forestier, et des pertes financières énormes pour l'Etat. Remettre le juge au centre du dispositif de répression des infractions    la législation forestière aura sans doute pour effet de ralentir la tendance actuelle    la hausse des activités illégales dans ce secteur.

Que faire ?

a. Modifier les règles de gestion du contentieux forestier, pour soumettre de manière formelle les agents assermentés des administrations forestières au Procureur de la République, et donner    ce dernier le pouvoir de mettre en mouvement l'action publique ;

b. Préciser, dans la législation forestière et les textes d'application, les modalités de fonctionnement de la transaction, qui devra par ailleurs cesser d'être la modalit   prioritaire de gestion des infractions    la législation forestière (obligation de déterminer, après le procès- verbal d'infraction, la superficie et le volume de bois illégalement exploités, la valeur des sommes compromises pour l'Etat et les autres acteurs intéressés, etc.).

3.1 Analyse de l'efficacité des sanctions et du dispositif répressif dans le secteur forestier

Les sanctions sont-elles efficaces ? En d'autres termes, parviennent-elles    assurer la fonction dissuasive qui est la leur, et    orienter les comportements des acteurs de la gestion des forêts ? Cette interrogation doit être perçue dans un contexte marqué par l'atrophie du rôle du juge, et doit conduire    s'interroger    la fois sur le contenu de la sanction, et sur la probabilité de son imposition aux contrevenants.

3.1.1 Une faible probabilité de voir appliquer au contrevenant les peines privatives de liberté

Les peines privatives de liberté font partie, avec les sanctions pécuniaires (amendes et dommages et intérêts) et les sanctions administratives, des peines prévues pour violations des obligations contenues dans les législations forestières des pays d'Afrique centrale. En matière de faune, le juge joue pleinement son rôle, et des peines de prison sont fréquemment infligées aux contrevenants. En matière de forêts, la situation est différente, et le rôle central joué par l'administration dans la gestion du contentieux empêche que soient prononcées des peines privatives de liberté, qui ne peuvent être prononcées que par le juge.

3.1.2 Une faible probabilité de se faire prendre

Les administrations en charge des forêts ne disposent pas toujours de tous les moyens humains et logistiques nécessaires pour assurer un contrôle systématique de toutes les opérations de l'ensemble des opérateurs de ce secteur sur le territoire national. Les opérations d'exploitation forestière    grande échelle se déroulent en effet dans des zones rurales parmi les plus enclavées dans le Bassin du Congo, et les contrevenants disposent de moyens divers pour limiter les interventions des services de contrôle. Il est très difficile de procéder    des constats de flagrante, en raison du risque que cela pose pour la sécurité des agents de l'Etat (présence d'engins lourds et de tronçonneuses, qui pourraient servir comme armes¹⁴).

On peut évoquer au moins quatre cas de figure :

- Une compagnie attributaire d'un titre conduit des activités d'exploitation forestière illégale    l'intérieur de son titre ;
- Des activités illégales sont conduites    l'intérieur d'un titre attribué, sans que cela soit le fait de la compagnie attributaire ;
- Des activités illégales sont conduites dans des zones non attribuées par un contrevenant identifié ;
- Des activités illégales sont conduites dans des zones non attribuées, par des contrevenants inconnus.

Dans les trois premiers cas, il y a une infraction, et un contrevenant identifié (soit parce qu'il a commis l'infraction, soit parce que son titre lui attribue la responsabilité de la police sur la superficie concédée). Dans le quatrième cas, il y a une infraction sans que le contrevenant soit connu, et    moins d'un flagrant délit, il y a des chances que le coupable ne soit pas identifié sur le terrain.

14. Un Observateur Indépendant du contrôle forestier au Cameroun a rapport   des menaces    l'intégrité physique de son personnel lors d'une mission de contrôle, par ailleurs restées impunies... "Le personnel de Global Witness a reçu plusieurs menaces au Cameroun ces derniers mois. Les individus formulant ces menaces ont des liens avec un certain nombre de sociétés d'exploitation forestière menant des activités illégales. Le directeur de Projet a reçu des menaces par téléphone, et sur le terrain une cassette vidéo a été confisquée au directeur adjoint du Projet sous la menace. Les agents de contrôle du Ministère de l'Environnement et des Forêts (MINEF) présents sur le terrain n'ont montré aucune volonté de faire respecter la loi et ont même soutenu l'attitude des représentants de la société. Le directeur de l'Unité Centrale de Contrôle (UCC) du MINEF et la mission ont demandé au directeur adjoint d'effacer les preuves vidéo comme le lui demandaient les représentants de la société. Les agents du MINEF présents sur le terrain ont accusé l'Observateur Indépendant de violer les droits des auteurs d'activités illégales présumées. Plusieurs mois après, la cassette vidéo a été rendue    l'Observateur Indépendant qui a remarqué que certaines preuves avaient été effacées". Voir Global Witness, Application de la loi forestière au Cameroun ; Deuxième rapport récapitulatif de l'Observateur Indépendant, décembre 2001-juin 2003, p. 16. Disponible    l'adresse suivante : <https://cdn.globalwitness.org/archive/files/import/2ndsummaryreportfr.pdf>.

On a remarqu e que de nombreux permis d'exploitation foresti ere ne font pas l'objet d'un contr ole au cours de l'ann ee, r eduisant ainsi la probabilit e de l'identification des auteurs d'op erations ill egales.

Parfois, les d enoncations des tiers ne sont pas non plus suivies d'effet, sans que l'on sache s'il s'agit d'une volont e d eliber ee de laisser se poursuivre les op erations ill egales, ou de contraintes li ees  a la modicit e des moyens de l'administration, qui  eprouverait des difficultées  a proc eder  a toutes les v erifications qu'appellent de telles d enoncations. Dans son dernier rapport d'observation ind ependante des forêts au Cameroun, l'ONG britannique Global Witness relevait, en 2005 : "Il est toutefois d ecevante de constater la lenteur des progr es r ealis es par les autorit es camerounaises pour am eliorer le respect de la loi et punir les contrevenants"¹⁵.

Ainsi, on a remarqu e avec les observateurs ind ependants qu'une faible proportion des infractions constat ees donnaient lieu des proc es-verbaux, et  a des poursuites de la part du minist ere¹⁶.

3.1.3 Une faible probabilit e de se faire sanctionner

La faible proportion de contrevenants qui se font prendre ont encore la possibilit e d' echapper  a la sanction, en sollicitant la transaction avec l'administration. La transaction a pour effet de garder le juge hors de l'affaire, et de prot eger le contrevenant de toutes peines privatives de libert e, susceptibles d'être prononc ees par le juge seul. De plus, les erreurs de proc edures, fr equentes, constituent également une entrave  a la conduite sereine du contentieux par l'administration, y compris dans le cadre de la transaction. (exemple : les superficies et volumes exploitées ill egalement ne sont pas toujours recueillis, ce qui ne permet pas de calculer les dommages et int er ets).

Que devrait-on inclure dans les dommages et int er ets ?

L'exploitant ill egal commet une faute, qui a de nombreuses r epercussions. Si dans certains cas, il peut s'agir d'une erreur, plus g en eralement c'est le r esultat d'un choix d eliber e visant  a gagner de l'argent au d etriment de l'Etat et de la forêt. Le calcul des dommages et int er ets vise   assurer la r eparation de l'int egralit e du pr ejudice caus e par le contrevenant.

Comment calculer les dommages et int er ets ?

- Il faut d'abord tenir compte de la valeur du bois (pas seulement celui effectivement roulée, mais celui abattu, qui repr esente jusqu' a 3 fois le volume de celui roulée)
- Ensuite, il faut voir sur quelle base est calcul ee la valeur du bois. Pour l'instant, c'est la valeur FoB qui est utilis ee
- Il faut également tenir compte de la valeur des destructions en forêts, li ees aux op erations d'abattage ill egal
- Les droits d'usage compromis du fait de la d egradation de la forêt
- Les revenus de la fiscalit e d ecentralis ee perdus du fait de l'exploitation ill egale
- Les biens publics compromis (biodiversit e, et émissions de gaz   effet de serre)

Pour le moment, aucun pays ne proc ede   une évaluation syst ematique des dommages et int er ets, et les montants indiquées dans les transactions ne refl etent pas la valeur des cons equences financi eres et écologiques de l'action du contrevenant.

15. Voir Application de la loi foresti ere au Cameroun : troisi eme rapport r ecapitulatif de l'Observateur Ind ependant, Juillet 2003- F evrier 2005, version en ligne disponible sur www.globalwitness.org

16. Voir par exemple cette affirmation d'un rapport de REM, observateur ind ependant au Cameroun : « 23% des cas ont donnée lieu   des proc es-verbaux, malgr e des infractions constat ees dans plus de 60 % de titres visitées », voir Projet d'observateur ind ependant au contr ole et suivi des infractions foresti eres, rapport trimestriel N o6, p.13.

3.1.4 Des sanctions représentant moins que les gains du contrevenant

L'un des critères du caractère dissuasif des sanctions est le fait que les gains escomptés de la violation de la loi soient moins élevés que la valeur des sanctions prévues (et appliquées) si le contrevenant est pris sur le fait. Dans le cas des infractions    la législation sur la forêt et la faune, on peut penser que les sanctions ne sont, de ce point de vue, pas suffisamment dissuasives. Dans le secteur de la faune, le contrevenant s'expose bien souvent    une peine de prison, en plus d'une amende et des dommages et intérêts (qui restent faible, sauf au Gabon, où avec la nouvelle organisation judiciaire et la spécialisation du juge sur les questions environnementales, le montant des dommages et intérêts devient de plus en plus élevé, se rapprochant de la valeur des trophées récoltés). En matière de forêts, les modalités de calcul du montant des amendes et des dommages et intérêts et, surtout, les modalités d'application des règles au cas précis de l'infraction constatée, ne sont pas toujours claires. On a l'impression que les montants indiqués dans les sanctions infligées aux contrevenants relèvent plus de l'arbitraire que de calculs particuliers. Et ils restent toujours inférieurs    la valeur du bois et des autres dégâts causés par les opérations illégales.

Que faire ?

- a. Procéder    une évaluation des sanctions, et formuler, dans le cadre des réformes en cours, des sanctions plus sévères que celles existant en ce moment dans la législation forestière, afin de les rendre plus dissuasives ;
- b. Instaurer dans les textes en vigueur une méthode de calcul des dommages et intérêts, qui tiendra compte de l'ensemble des acteurs, et de la totalité du préjudice financier, écologique et moral subi par chacun d'eux ;
- c. Instaurer, par la réforme du contentieux forestier, l'obligation de transmission de tous les dossiers au Procureur de la République, et imposer, dans la loi, l'obligation d'imposer une peine de prison pour certaines catégories d'infractions forestières (par exemple celles induisant une perte de revenus de plus de 500 000 francs CFA    l'Etat¹⁷, celles impliquant des fraudes documentaires, l'exploitation forestière sans titre, etc.).

4. Conclusion

Le développement des opérations d'exploitation forestière semble s'expliquer par les particularités du dispositif répressif dans le secteur forestier, qui a organisé son innocuité pour les contrevenants    la législation : faiblesse du contenu des normes, qui ne prévoient pas suffisamment d'infractions ni de sanctions pour couvrir toutes les obligations s'imposant, en principe, aux exploitants forestiers, et marginalisation du juge dans la gestion du contentieux.

La solution passe par une réforme en profondeur de la législation, qui mettra le juge au cœur du dispositif de répression des infractions. L'importance multiforme de la forêt impose que les Etats forestiers, se montrent responsables envers leurs peuples et l'humanité dans son ensemble et préservent ce patrimoine unique qu'ils abritent sur leur territoire. La réponse des Etats par le droit se doit d'être    la hauteur de ces enjeux, et sa rigueur devrait refléter l'ampleur des défis liés    la gestion durable des ressources forestières et fauniques. Celle-ci revêt une importance cruciale aussi bien pour les populations rurales que pour les gouvernements de la sous-région

17. Au Cameroun par exemple, le code pénal prévoit une peine d'emprisonnement    perpétuité pour les détournements de fonds publics d'un montant supérieur    500 000 francs CFA. Les dirigeants des compagnies se rendant coupables de pertes de milliards de francs CFA de revenus pour l'Etat ne risquent, quant    eux, aucune sanction.

et la communauté internationale. Elle est importante pour la promotion du bien-être socio-économique et la protection de la biodiversité, et essentielle pour lutter contre le changement climatique. Elle représente également une source non négligeable de recettes au profit des pays.

Il sera difficile, en l'absence de réformes des législations forestières sur ces questions, d'envisager l'efficacité souhaitée dans la lutte contre l'exploitation forestière illégale. Il est impératif de:

- Définir de nouvelles obligations, correspondant mieux aux engagements juridiques et politiques de l'Etat, et    la vision qu'il a de la forêt (l'amélioration du rôle dans la lutte contre les changements climatiques, protection de la biodiversité, optimisation de la création d'emplois, etc.)
- Concevoir des sanctions plus dissuasives que celles actuellement en vigueur
- Faire coïncider les obligations, infractions et sanctions
- Introduire le juge dans le dispositif, pour certaines catégories d'infractions, afin de renforcer le caractère dissuasif des sanctions
- Imposer des peines privatives de liberté pour tous les récidivistes, et pour certaines catégories d'infractions

Liste des abr eviations et des acronymes

CAGDF	Cercle d'Appui à la Gestion Durable des Forêts
OGF	Observatoire de la Gouvernance Forestière
RDC	République Démocratique du Congo
CED	Centre pour l'Environnement et le Développement
FODER	Forêts et Développement Rural
CFA	Francs de la Communauté financière en Afrique
ONG	Organisation Non-Governmental
CIDT	Centre for International Development and Training, Université de Wolverhampton
CIEDD	Centre pour l'Information Environnementale et le Développement Durable
RALFF	projet Renforcement sur de l'Application de la Loi sur la Faune et la Flore en Afrique Centrale
CITES	Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction
CJ	Conservation Justice
CV4C	Citizens Voices for Change project
FCDO	Foreign, Commonwealth and Development Office
FLAG	The Field Legality Advisory Group
MINEF	Ministère de l'Environnement et des Forêts au Cameroun
USD	United States Dollars
PV	Procès Verbale
RCA	République Centre Africaine
REM	Resource Extraction Monitoring
SFH	Société Forestière Hazim
UCC	l'Unité Centrale de Contrôle
UE	Union Européenne
UFA	Forest Management Area
UKAID	United Kingdom Aid
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
FoB	Free on Board
WB	World Bank /Banque Mondiale
WRI	World Resources Institute
PALF	Projet d'Appui à l'Application de la Loi Faunique, Congo

Avertissement

Les opinions présentées ici sont celles des auteurs et ne peuvent en aucun cas être considérées comme représentant les vues ou les positions officielles de l'UE, du FCDO, et de l'Université de Wolverhampton.



Foreign, Commonwealth
& Development Office