



Resource Extraction Monitoring
OI-FLEG RDC

Immeuble BCDC, Blvd. du 30 Juin
Gombe, Kinshasa

Tél : +243 (0)82 36 38 389

+44 (0) 1223 314 589

Mail : oirdc@rem.org.uk

Site : www.rem.org.uk

NOTE DE BRIEFING

CONTENTIEUX FORESTIER EN RDC : LA TRANSACTION EN MAL D'APPLICATION

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

Novembre 2012



Ce document a été réalisé avec l'aide financière de l'Union européenne (contrat n° FED/2010/2496394). Le contenu de ce document relève de la seule responsabilité de REM et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant la position de l'Union européenne.

LISTE DES ABREVIATIONS

APJ	Agent de Police Judiciaire
CDF	Franco Congolais
CF	Code Forestier
CPP	Code de Procédure Pénale
DCVI	Direction de Contrôle et de Vérification Interne
MECNT	Ministère de l'Environnement Conservation de la Nature et Tourisme
OI	Observateur Indépendant
OMP	Officier du Ministère Public
OPJ	Officier de Police Judiciaire
PV	Procès-verbal
PVCI	Procès-verbal de Constat d'Infraction
RDC	République Démocratique du Congo

SOMMAIRE

1. Introduction	3
2. Constats.....	3
2.1. Pratique des « Amendes transactionnelles »	7
2.2. Utilisation du Procès - verbal de « redressement » non appropriée	7
2.3. Procédure de transaction mal connue ou ignorée à dessein ?	8
2.4. Absence de traces des preuves de paiements des amendes transactionnelles	8
3. Causes de dysfonctionnements	9
3.1. Non appropriation de la procédure de transaction forestière.....	9
3.2. Option judiciaire « redoute » par les inspecteurs.....	9
4. Recommandations	10

Table des Tableaux:

Tableau 1 : Différence entre Transaction Forestière et Amende transactionnelle	4
--	---

Table des Annexes:

Annexe 1 : Eléments indicatifs du procès-verbal de transaction	111
Annexe 2 : Note technique de transaction	122

1. INTRODUCTION

En droit pénal général, la transaction est définie comme étant la procédure par laquelle certaines administrations peuvent proposer au délinquant l'abandon des poursuites pénales, en contrepartie de l'aveu de l'infraction et du versement d'une somme d'argent dont elles appliquent elles-mêmes le montant.¹

En droit forestier, la transaction est l'acte par lequel l'auteur d'une infraction forestière obtient de l'inspecteur, agent verbalisant ou d'une toute autre autorité compétente, l'extinction de l'action publique à sa charge, moyennant paiement en espèce ou exécution des travaux d'intérêts forestiers.²

En République Démocratique du Congo (RDC), la transaction est régie par le code forestier en ses articles 137 à 140, et règlementée par l'arrêté 104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009, fixant la procédure de transaction en matière forestière.

L'Observateur Indépendant (OI) de la mise en application de législation forestière en RDC s'est rendu compte, en observant les pratiques relatives à ce mode de règlement de conflit d'ordre forestier, qu'un certain nombre d'irrégularités et de défaillances sont à l'origine de plusieurs dysfonctionnements. Notamment, aucun Procès-verbal (PV) de transaction ne serait véritablement conforme à l'arrêté 104 ci-dessus.

Il est question ici de relever tous les constats relatifs à la problématique des transactions forestières, d'en analyser les causes, et éventuellement de présenter les conséquences sur la gestion durable des forêts dans le pays. En dernière partie, quelques recommandations sont faites à l'endroit de l'administration forestière.

2. CONSTATS

Lors des missions conjointes de contrôle MECNT-OI effectuées en 2011-2012, et en ayant fait leur suivi, l'OI note que la transaction forestière n'est pas maîtrisée par les inspecteurs en charge du contrôle forestier. En effet, ceux-ci n'appliquent pas les règles prescrites par l'arrêté N°104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/ 09 DU 16 JUIN 2009, fixant la procédure en matière de transaction forestière. Ceci alors même que dans la pratique, on observe que l'essentiel des contentieux en RDC se règlent par le paiement d'une amende négociée dite transactionnelle.

Il semble qu'une « confusion » se soit installée et perdue entre la « transaction » et « l'amende transactionnelle », qui est une procédure de droit commun ayant des similitudes avec la procédure spécifique du régime forestier, mais qui ne doit pas s'appliquer en l'espèce. La différence entre ces deux processus est présentée dans le tableau 1 ci-dessous.

Au regard du tableau ci-dessus, le législateur a privilégié la procédure de transaction avant le recours éventuel aux autres moyens de résolution du contentieux forestier. Cette procédure est distincte de celle de l'amende transactionnelle prévue de manière générale comme mode de résolution des contraventions et délits de droit commun.

¹ Lexique des Termes Juridiques, 17ème édition Dalloz, page 712

² Article 2, Arrêté Interministériel n° 104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 DU 16 JUIN 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

La procédure d’amende transactionnelle moins longue, est initié par l’OPJ à compétence générale ou l’OMP, tous appartenant à l’administration judiciaire (pouvoir judiciaire). L’avantage de cette procédure réside dans le fait que, les dommages et intérêts sont négociés et payés avant même l’évaluation de l’amende transactionnelle. De même dans cette procédure, le contrevenant doit préalablement abandonner ses droits sur les objets saisis pouvant être confisqués le cas échéant, aux mains de la justice pour bénéficier d’une amende transactionnelle.

Au vu des types d’infractions pouvant faire l’objet d’amende transactionnelle, des spécificités de cette procédure et des termes de l’ordonnance 1978 sur les attributions des OPJ, les OPJ à compétence restreinte en matière d’environnement, relevant de l’administration forestière sont de fait incompétents pour l’appliquer. En effet, les infractions forestières ne peuvent pas faire l’objet d’amende transactionnelle, car bien que punissables de servitude pénale et d’amende ou de l’une des peines seulement, le juge ne prononcerait pas que les amendes. Il a l’obligation de statuer sur les dommages et intérêts et de les prononcer d’office en cas d’absence du représentant de l’Etat à l’audience.³

Tableau 1 : Différence entre Transaction Forestière et Amende transactionnelle

	Transaction forestière	Amendes transactionnelles NB : Non applicable aux infractions forestières
Champs d’application	<p>Régime spécial applicable à toutes les Infractions forestière⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infractions relatives à l’accès à la ressource forestière (autorisations et permis d’exploitation) • Infractions relatives au non respect des normes environnementales de l’exploitation forestière (aménagement) • Infractions relatives au non respect des règles d’exploitation forestière (délimitation, abattage, marquage, débardage, vidange) • Infractions relatives à la commercialisation, au transport et à l’exportation des produits forestiers 	<p>Régime général de droit pénal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Infractions punissables d’amende éventuellement assortie de peine de confiscation (dans ce cas, le suspect accepte au préalable d’abandonner les objets saisis aux mains de la justice) • Infractions punissables à la fois de travaux forcés ou de servitude pénale et d’amendes, où le législateur permet que le juge puisse ne prononcer que l’une de ces peines (l’OPJ s’assure que le juge n’aurait prononcé que la peine d’amende) • Si la commission de l’infraction a causé préjudice à une personne, le suspect doit au préalable accepter de payer les dommages et intérêts à la personne lésée si elle veut bénéficier de l’amende transactionnelle⁵

³ Article 135 du code forestier, « au cas où il n’est pas représenté à l’audience, le tribunal prononce d’office les dommages et intérêts ».

⁴ Article 2, arrêté ministériel n°104 CAB/ MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

⁵ Articles 103 et 112 de l’ordonnance 78-289 du 3 juillet relative à l’exercice des attributions d’officier et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun

Personnes habilitées	<ul style="list-style-type: none"> Le Ministre du gouvernement central pour les cas de récidive d'infractions forestières Le Secrétaire Général pour les infractions punissables d'une amende de plus de 500 000 CDF constant Le Directeur chef de service de contrôle et inspection pour les infractions punissable de 300 000 à 500 000 CDF constants Le chef de division de division provinciale pour les infractions punissables de plus 300 000 CDF⁶ Les inspecteurs et agents forestiers assermentés pour le reste 	Officier de Police Judiciaire de droit commun, Officier du Ministère publique ⁷
Barèmes	Supérieur ou égal à la moitié du maximum des amendes prévues, éventuellement augmenté des dommages et intérêts ⁸	Inférieures ou égales au maximum de l'amende prévue ajouté des centimes additionnels si prévus ⁹
Formalités	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constatation de l'infraction dans le PVCI 2. Information du contrevenant sur la possibilité de transiger (forme non précisée, probablement orale au cours de la rédaction du PVCI) 3. Mention de la requête de transaction dans le PVCI 4. Rédaction du PV de transaction contenant les mentions reprises en annexe 1 5. Transmission du PV de transaction en même temps que le PVCI à l'OMP 6. Suivi de l'exécution de la transaction et information de l'OMP de son évolution¹⁰ (si exécution ou inexécution, constat et transmission des PV à l'OMP soit pour suspension définitive ou reprise de l'action publique) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Constatation de l'infraction dans le PVCI 2. Rédaction de la proposition d'amende transactionnelle sur procès verbal (procès verbal de proposition d'amende transactionnelle) 3. Remise au contrevenant du PV de proposition d'amende transactionnelle contenant la proposition d'amende et toutes les mentions sur les délais, le montant, le mode de paiement, et les références du PVCI 4. Si refus ou non paiement, constat sur PV du refus de la proposition d'amende transactionnelle, ou du non paiement et transmission des PV y compris PVCI pour poursuite pénale 5. Si paiement, délivrance d'un reçu constatant la représentation de la quittance et transmission du dossier (procès-verbal d'infraction, le procès verbal de constat de paiement et la quittance de paiement)¹¹ à l'OMP

⁶ Article 2 et 3, arrêté ministériel n°104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/ 09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

⁷ Article 103 précité arrêté ministériel n°104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/ 09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

⁸ Article 10 arrêté ministériel n°104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/ 09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

⁹ Art 104, Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agent de police judiciaire près les juridictions de droit commun

¹⁰ Article 6 à 9, et article 16, Arrêté ministériel n°104 CAB/ MIN/ECN-T/015/JEB/ 09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

¹¹ Article 104 à 113 Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun

Mode d'exécution	Païement suivant procédure de règlement des dettes envers l'Etat (note de débit -> note de perception -> apurement) ou réalisation travaux d'intérêt forestier suivi par l'administration forestière compétente (DIAF) ¹²	Païement en espèces auprès du comptable du trésor ou auprès du greffier du tribunal compétent ¹³
Délai d'exécution	30 jours pour le règlement en espèce et 150 jours pour la réalisation des travaux d'intérêt forestier ¹⁴	8 jours ¹⁵
Effets	<ul style="list-style-type: none"> • Suspend temporairement l'action publique • Suspend définitivement l'action publique après constat de l'exécution réussie de la transaction et entérinement de l'OMP¹⁶ • L'action civile reste ouverte pour les parties autres que l'administration (société civile, communautés locales) 	<p>Suspend la procédure jusqu'à confirmation de l'OMP</p> <p>L'action civile est épuisée</p>

2.1. PRATIQUE DES « AMENDES TRANSACTIONNELLES »

Les mesures prises après le constat d'une infraction par les inspecteurs se résument à infliger des amendes aux contrevenants en lieu et place d'un processus de transaction forestière tel que prévu par la loi. A la lecture du rapport de mission de la Direction du Contrôle et Vérification Interne (DCVI) transmis à l'OI et produit pour le compte de la première mission conjointe de contrôle¹⁷, des amendes auraient été infligées aux sociétés coupable d'infractions sans aucune forme de procédure. Ce serait également le cas pour les missions 2, 3 et 4. Cette pratique a également été reconnue par les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) comme couramment utilisée à l'issue de leurs inspections, lors de l'atelier de formation et information sur le contentieux forestier organisé par l'OI FLEG-RDC¹⁸.

Cette pratique courante chez les OPJ du MECNT n'est en rien assimilable à la procédure d'amende transactionnelle pour laquelle ils ne sont pas compétents et qu'ils pensent appliquer, car les procès-verbaux non seulement ne sont pas conformes mais ne sont pas transmis à l'OMP pour confirmation de l'amende transactionnelle en cas de paiement ou pour poursuite de l'action publique en cas de non paiement dans le délai des 8 jours autorisés, tel que requis. Dans tous les cas (non consentement à transiger, réussite ou échec de la transaction, et bien d'autres vices de forme et de fond), le procès-verbal de transaction devrait donc être transmis à l'officier du ministère public territorialement compétent. Par ailleurs, même si le rôle d'enquête de l'OPJ s'arrête lorsqu'il transmet le dossier

¹² Article 17 Arrêté ministériel 104/CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

¹³ Article 108 Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agent de police judiciaire près les juridictions de droit commun.

¹⁴ Article 107, Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Article 15 Arrêté ministériel N°104 CAB/ MIN/ECN-T/015/JEB/ 09 DU 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

¹⁷ N° 218/DCVI/SG/ECN/2011 du 25 octobre 2011.

¹⁸ Atelier de l'OI-FLEG RDC « SUIVI DU CONTENTIEUX FORESTIER » 23-24 juillet 2012, hôtel des impôts (COFED), Kinshasa, RDC

contentieux, l'Etat¹⁹ (l'administration forestière) est autorisé à exposer ses conclusions devant un tribunal, à évaluer et réclamer des dommages et intérêts et à participer aux audiences.

2.2. UTILISATION DU PROCES - VERBAL DE « REDRESSEMENT » NON APPROPRIEE

Les inspecteurs et agents de contrôle établissent des documents qu'ils appellent « PV de redressement ». Cependant, ce type de document n'est pas répertorié dans la nomenclature des actes que peuvent poser les OPJ dans l'exercice de leur fonction, que ce soit dans législation forestière ou dans la législation pénale générale en RDC. Les OPJ semblent pourtant l'assimiler au Procès-verbal de transaction, et y reprendraient à la fois les mentions relatives aux procès-verbal de constat d'infraction (PVCI), et aux règles de fixation de l'amende transactionnelle telles que définit dans le droit commun par l'ordonnance de 1978²⁰. Certains de ces PV ont ainsi été transmis au parquet à la suite de la mission conjointe réalisée dans la Province du Bas Congo, ce qui n'a pas semblé déranger les juges. Tout, porte à croire que, l'utilisation des PV de redressement découle surtout de l'usage et de la pratique, en contradiction avec les prescriptions légales en vigueur : en matière forestière, les principaux procès verbaux sont le procès verbal de constat d'infraction et le procès verbal de transaction.

2.3. PROCESSUS DE TRANSACTION MAL CONNU OU IGNORE A DESSEIN ?

Depuis la publication de l'arrêté fixant la procédure de transaction et jusqu'à ce jour, aucun véritable PV de transaction n'a semble-t-il été établi à la suite d'un contentieux forestier. D'ailleurs, aucun modèle validé de ce type de PV n'existe à la DCVI. C'est un indicateur que ce processus n'est pas encore entré dans les usages des OPJ en charge du contrôle forestier. C'est ainsi que le barème de calcul des montants varie selon les inspecteurs, qui ne se réfèrent quasiment jamais à l'arrêté 104 sur la procédure de transaction forestière. Les procès-verbaux ne sont pas automatiquement transmis à l'Office du Ministère Public (OMP), la répression par la réalisation de travaux d'intérêt forestier n'est pas considérée.

La pratique et l'usage semblent prendre le dessus sur les procédures légales. Les PV de « redressement » transmis à l'OMP lors de la mission réalisée dans le Bas-Congo l'ont été en tant que pièces de contentieux forestier, alors que la réglementation²¹ précise que ce sont les procès-verbaux d'infraction et de transaction qui doivent être transmis au parquet compétent, en cas d'infraction forestière régulièrement constatée. L'application de la loi devrait reprendre le dessus sans délais sur les pratiques et les usages entretenus par les agents chargés du contrôle forestier en RDC.

¹⁹ Articles 135 et 136 du code forestier. L' « Etat » dont il est question est sujet à différentes interprétations. Par « Etat », certains considèrent qu'il s'agit du ministère public qui a pour objectif naturel de défendre les intérêts de l'Etat dans un procès pénal. D'autres considèrent que c'est l'administration forestière ministère en charge des forêts par ou contre qui le contentieux est initié qui est la mieux placé pour préparer et présenter ses conclusions, de même que déterminer le préjudice subit et réclamer des dommages et intérêts. Pour l'OI, l' « Etat » est bien représenté par l'administration forestière

²⁰ Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et d'agents de police judiciaire près les juridictions de droit commun.

²¹ Article 16 arrêté N°104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière, et article 42 arrêté N°102/CAB/MIN/ECN-T/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les formalités du contrôle forestier

2.4. ABSENCE DE TRACES DES PREUVES DE PAIEMENTS DES AMENDES TRANSACTIONNELLES

Il est difficile pour l'OI d'affirmer que tel montant d' « amende » a été payé ou non, faute d'avoir pu disposer de preuves de paiement. Mais selon les inspecteurs consultés au cours des différentes réunions avec la DCVI, certains montants auraient été payés.

Selon la réglementation en vigueur²², le suivi du paiement des amendes doit être enregistré dans le registre de la DCVI compilant les actes des OPJ. Or, dans les faits, ce système de suivi des amendes n'existe pas. Il est impossible de savoir avec certitude quelles infractions forestières sont sanctionnées, ni si leurs montants fixés le sont objectivement, et encore moins si elles sont véritablement payées par les contrevenants. Ceci est un indicateur du faible niveau de transparence et de gestion de données dans le suivi du contentieux forestier en RDC. Cela ouvre une brèche importante à des pratiques de corruption et de malversation dans le recouvrement des amendes transactionnelles.

3. CAUSES DE DYSFONCTIONNEMENTS

Les causes de l'inapplication des procédures en matière forestière sont pour une large part, relatives à la formation des inspecteurs, et au contexte juridico-technique de la transaction en RDC. En effet, on peut lier le dysfonctionnement constaté à la non appropriation des textes sur la transaction quand il s'agit de l'exploitation forestière et à la confusion entretenue, peut-être à dessein, sur les pouvoirs des OPJ en matière de droit commun et de droit spécifique.

3.1. NON APPROPRIATION DE LA PROCEDURE DE TRANSACTION FORESTIERE

Il est apparu clairement à l'OI que les inspecteurs en charge du contrôle forestier n'appliquent pas les procédures légales en matière de transaction forestière. Pourtant, la transaction forestière est introduite depuis 2002 dans le régime forestier de la RDC, à travers l'arrêté de 2002²³ qui a été abrogé par celui de 2009²⁴. Il est surprenant que cette procédure ne soit pas encore rentrée dans les habitudes. Selon l'OI, il aurait fallu une actualisation des compétences des OPJ²⁵, qui jusque-là, se référaient uniquement à l'ordonnance de 1978 régissant l'exercice des attributions des OPJ, et pour qui la spécialité du domaine forestier est nouvelle. L'ordonnance relative à ce sujet ne donne pas de précision sur la conduite à tenir lorsque l'OPJ opère dans un domaine particulier qui fait l'objet d'une réglementation spécifique.

²² Annexes IV et V, Arrêté 247/78 portant mesure d'exécution de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et d'agent de police judiciaire près les juridictions de droit commun, fixant le contenu des registres individuel et général prévus à l'article 138 de l'ordonnance, « ...montant de l'amende transactionnelle, noms et adresse du comptable, date et numéro de la quittance... »

²³ Arrêté, CAB/MIN/AFFET/260/2002 du 03 octobre 2002 portant transaction forestière (abrogé)

²⁴ Arrêté Ministériel N° 104/CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/09 du 16 Juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière

²⁵ Une formation a été organisée à cet effet par l'OI-FLEG RDC REM à l'intention des officier et agents de police judiciaires de la DCVI les 23 et 24 juillet 2012 à Kinshasa

Tout porte à croire que la sensibilisation par rapport à cette procédure de transaction forestière n'a pas été envisagée, et que son application n'est pas une priorité, ni pour l'administration forestière ni pour les instances judiciaires.

3.2. OPTION JUDICIAIRE « REDOUTEE » PAR LES INSPECTEURS

Au cours des réunions sur le suivi du contentieux forestier avec la DCVI, les OPJ ont justifié qu'ils préféreraient vider les contentieux à leur niveau, par les paiements d'amendes transactionnelles, afin d'« anticiper » sur des éventuels cas de corruption et de népotisme (paiement de dessous de table) au niveau des instances judiciaires.

Pourtant durant les deux années de mise en œuvre du projet OI-FLEG, l'OI n'a eu connaissance d'aucune preuve de paiement (bordereau de paiement à la banque et note de perception apurée) à l'issue des contentieux soldés. Tout porte donc à croire qu'un « jeu de dupe » s'est instauré entre les OPJ à compétence restreinte en matière forestière et les instances judiciaires, où celui qui détient le PV est le mieux servi, au détriment de l'Etat. Les OPJ n'hésitant pas à biaiser les procédures afin d'engranger le maximum de bénéfices pour leur propre compte, les dossiers ne passent pas en justice et les autres exigences procédurales liées au contentieux forestier sont de ce fait inexistantes. Saisies, enchères, amendes judiciaires, publication des décisions de justice, détention et paiement des dommages et intérêts aux éventuelles victimes (administration forestière, organisations représentatives des communautés, organisation non gouvernementales nationales notamment) sont de ce fait évités. Ce sont pourtant ces mesures qui ont le plus d'effet dissuasif sur les contrevenants.

Le risque de sanctions disciplinaires²⁶ étant aujourd'hui manifestement nul, du fait de la soi-disant faiblesse de l'Etat et en l'absence d'un contrôle hiérarchique, la pratique s'est installée et fait office de norme.

Enfin, selon la loi sur la nomenclature des actes générateurs de recettes en RDC, « le trésor public rétrocède également 5% des recettes au service générateur desdites recettes, notamment pour l'octroi des primes d'encouragement aux agents »²⁷. Ce qui fait que c'est le service qui conclue l'amende transactionnelle, qui percevra les 5% à rétrocéder par le trésor public. En s'obstinant malgré les délais, à conclure les contentieux à leur niveau, les OPJ pensent alors garder le contrôle sur les dossiers qu'ils initient et ainsi percevoir les primes d'encouragement.

4. RECOMMANDATIONS

Dans un contexte où la législation forestière s'avère peu familière au grand public en général et aux autorités judiciaires et administratives en particulier, les pratiques comme celles des « Procès-verbaux de Redressement » s'enracinent facilement et deviennent la règle au détriment de la législation en vigueur. Ces pratiques favorisent les risques de corruption et d'impunité, car les auteurs de ces procédures illégales ne sont pas interpellés, tout en réduisant considérablement le caractère répréhensif et dissuasif des sanctions. Les contrevenants peuvent ainsi profiter aisément

²⁶ Article 57, Arrêté n°102/CAB/MIN/ECNT/15/JEB/09 du 16 juin 2009 fixant les modalités et les règles du contrôle forestier : « Tout inspecteur, fonctionnaire ou agent forestier n'ayant pas transmis son rapport de mission ou un procès-verbal de constat conformément aux dispositions des articles 40 et 42 ci-dessus est puni de sanctions prévues par la réglementation en vigueur en matière disciplinaire. »

²⁷ Art 5 de Loi n°04/015 du 16 juillet 2004 fixant la nomenclature des actes générateurs des Recettes Administratives, Judiciaires, Domaniales et de participation ainsi que leurs modalités de perception.

de ces irrégularités dans les procédures pour rentabiliser les illégalités dont ils sont les auteurs. L'administration agit en violation des règles qu'elle a elle-même initiées et publiées. Cette situation porte un lourd préjudice à l'Etat qui fait de la gouvernance un objectif prioritaire de son intervention dans le domaine forestier.

Il est urgent que l'administration mette un terme à l'établissement de ce type de PV qui n'ont aucune valeur juridique et que lorsqu'une procédure de transaction est entamée pour le contentieux forestier, elle devrait l'être selon la réglementation en vigueur. Elle doit mettre fin à toutes pratiques visant à éviter systématiquement la voie judiciaire. Un suivi efficace du contentieux par l'administration faciliterait le respect des délais pour la saisine des juridictions qui en principe garantissent des résultats plus favorables à l'administration forestière en dissuadant les contrevenants d'une éventuelle récidive.

Suite aux différents problèmes soulevés dans la présente note, certaines pistes de solution, pour une mise en application effective de la procédure légale de transaction et pour les besoins de transparence sont, suggérées à l'intention de l'administration forestière. Ainsi l'OI propose :

Rappels à la réglementation et prise de mesures disciplinaires appropriées à l'endroit des agents de l'administration :

- Que le MECNT adopte une lettre circulaire pour stopper la pratique des PV de redressement et fasse un « rappel à la loi », notamment sur l'applicabilité de l'arrêté de 2009 relatif à la procédure de transaction ;
- Que les procès-verbaux des transactions, les détails du recouvrement des sanctions pécuniaires et éventuellement des autres actes soient systématiquement et immédiatement enregistrés dans un registre général à ouvrir au niveau de la DCVI, conformément à la réglementation en vigueur²⁸ ;
- Que le Ministre sanctionne ou de prenne des mesures disciplinaires qui s'imposent (blâme, suspension, mise à pied, révocation etc.) contre les OPJ coupables de fautes professionnelles dans l'exercice de leurs fonctions, conformément au droit administratif.

Autres mesures :

- Que le MECNT valide un format type de PV de transaction à l'intention des agents de contrôle et OPJ de la DCVI (voir Annexe 1) ;
- Que le MECNT procède à la formation de ses agents (inspecteurs, OPJ et agents) sur la procédure de transaction forestière en particulier et le traitement du contentieux forestier en général ;
- Que la DCVI prépare trimestriellement un rapport de la situation des transactions opérées par le service.

²⁸ Article 138 de l'Ordonnance 78-289 du 3 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officier et d'agent de police judiciaire près les juridictions de droit commun« Tout procès-verbal établi par un officier de police judiciaire doit être enregistré aussitôt dans un registre individuel et dans un registre général des officiers de police judiciaire.»

ANNEXE 1 : ELEMENTS INDICATIFS DU PROCES-VERBAL DE TRANSACTION

- Le numéro du PV ;
- Les lieux, date et heure de la transaction écrits en toute lettre ;
- L'identité complète de l'agent verbalisateur avec indication de sa qualité, de sa fonction, son numéro d'identification ;
- L'identité complète du contrevenant : noms et adresse réels du contrevenant. S'il s'agit d'une société, localiser son siège, son numéro au registre de commerce et la résidence du responsable ;
- Le montant de la transaction : il s'agit précisément de la somme fixée par l'OPJ, que le contrevenant devra verser au trésor public pour pouvoir se libérer de la transaction ;
- Le délai d'acquittement du montant de la transaction : ce délai ne peut dépasser trente jours ouvrables ;
- La mention relative à l'exécution des travaux d'intérêt forestier le cas échéant : si le délinquant forestier désire se libérer de la transaction par l'exécution des travaux d'intérêts forestiers, mention doit en être faite dans le PV de transaction ;
- Le nombre de jours ou mieux la période de réalisation du travail, le délai endéans duquel le travail doit être réalisé et le lieu de sa réalisation ;
- La superficie totale à reboiser ;
- Identité de l'interprète en haut du PV lorsque son intervention a été nécessaire (Loi de 1978) ;
- Le paraphe de l'OPJ et du comparant au bas de chaque feuillet lorsque le PV comporte plusieurs feuillets ;
- La mention par l'OPJ : « je jure que le présent procès-verbal est sincère » porté au bas du document ;
- Déclarations et signature de l'OPJ et du contrevenant. Si le contrevenant refuse de signer ou ne sais lire, mention doit en être faite.

L'OI recommande également que les OPJ et agents de contrôle prennent le soin de coter ou numéroter chaque feuille du PV établi lorsqu'il comporte plusieurs feuilles et d'insérer le numéro du PVCI ayant conduit à la transaction.

Dans le cas où l'agent verbalisateur n'a pas la compétence suffisante pour conclure une transaction, c'est-à-dire pour les infractions pour lesquelles la peine d'amende est égale ou supérieur à 300 000 CDF constant, il doit se référer à son supérieur hiérarchique compétent en lui adressant une copie du PV de transaction non signée accompagnée d'une note technique pour avis.

Contenu de la Note Technique :

- L'identité complète du contrevenant : noms et adresse réels du contrevenant. S'il s'agit d'une société, localiser son siège, son numéro au registre de commerce et la résidence du responsable ;
- La qualification légale de l'infraction, objet de la transaction ainsi que ses dispositions légales ;
- Le montant de la transaction proposée ;
- Le délai de paiement ;