



Organisation des Nations Unies
pour l'alimentation
et l'agriculture

Analyse comparative des cadres juridiques régissant la gestion de la faune par les collectivités locales en Afrique centrale

Diversités et limites

Analyse comparative des cadres juridiques régissant la gestion de la faune par les collectivités locales en Afrique centrale

Diversités et limites

Eugenio Sartoretto
Spécialiste juridique, FAO

Alessandra Tomassi
Spécialiste juridique, FAO

Philippe Karpe
Chercheur en droit, CIRAD

The Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

ISBN 978-92-5-209935-2

© FAO, 2017

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Les produits d'information de la FAO sont disponibles sur le site web de la FAO (www.fao.org/publications) et peuvent être achetés par courriel adressé à publications-sales@fao.org.

TABLE DES MATIERES

RÉSUMÉ.....	VI
REMERCIEMENTS.....	VII
ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS.....	VIII
1. INTRODUCTION	1
2. LES RÉGIMES FONCIERS S'APPLIQUANT À LA GESTION COMMUNAUTAIRE DE LA FAUNE SAUVAGE.....	2
2.1 Les différents régimes fonciers et d'affectation des terres.....	2
2.2 Droit foncier coutumier des communautés locales et des populations autochtones.....	5
2.2.1 Tenures coutumières.....	5
2.2.2 Droits d'usage coutumiers	7
2.3 Domaine forestier et droits d'usage.....	8
2.3.1 Domaine forestier permanent.....	9
2.3.2 Domaine forestier non permanent	11
2.4 Droits d'usage et gestion communautaire	11
3. LE RÔLE DES COMMUNAUTÉS LOCALES DANS LA CONSERVATION DE LA FAUNE.....	14
3.1 Domaines d'application de la conservation communautaire de la faune sauvage	14
3.1.1 Les aires protégées.....	14
3.1.2 Les forêts communautaires.....	15
3.2 Modalités et outils de conservation communautaire de la faune sauvage.....	16
3.2.1 Participation communautaire à la conservation de la faune sauvage	16
3.2.2 Gestion autonome de la communauté.....	17
4. LE RÔLE DES COMMUNAUTÉS LOCALES DANS LA GESTION DE LA CHASSE.....	19
4.1 La chasse communautaire entre permis de chasse et droits d'usage	19
4.2 Le chevauchement normatif en matière de gestion locale de la faune	22
4.3 Le commerce des produits cynégétiques	24
5. CONCLUSION	27
BIBLIOGRAPHIE.....	28

RÉSUMÉ

La gestion locale de la faune peut inclure tant des zones de conservation que des zones cynégétiques. Dans ce chapitre, nous avons voulu mettre en exergue tout d'abord les régimes fonciers s'appliquant à ces zones, avant de passer à l'analyse juridique des modalités de conservation de la faune et d'exercice de la chasse par les populations locales et les communautés autochtones en République démocratique du Congo (RDC), au Gabon et au Congo.

En particulier, le secteur de la chasse, qui est régi à la fois par des lois spécifiques et des sections thématiques de lois forestières, présente indistinctement un problème de chevauchement et de confusion normatif. La législation régissant la chasse a tendance à contenir des normes conçues pour la chasse sportive ou scientifique qui, faute de spécificité, s'appliquent aussi à la chasse communautaire. Cela a des implications majeures sur toute la filière, de l'abattage à la détention jusqu'à la commercialisation.

REMERCIEMENTS

Les auteurs remercient particulièrement tous ceux qui ont apporté leurs commentaires au cours des réflexions qui ont amené à la rédaction de cet article et aussi en cours d'écriture, notamment:

Djedje Gnahoua, Juriste – Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO); Ali Mekouar, Juriste de l'environnement - Centre international de droit comparé de l'environnement; Sigrid Aubert, Chercheure en Anthropologie du droit - Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement (CIRAD).

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

CIRAD	Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
RDC	République Démocratique du Congo
UFA	Unités forestières d'aménagement
UNHCHR	United Nations High Commissioner for Human Rights

1. INTRODUCTION

Le secteur de la chasse dans les trois pays du bassin du Congo qui font l'objet de notre étude, la République Démocratique du Congo (RDC), la République gabonaise et la République du Congo, est régi à la fois par des lois spécifiques et des sections thématiques de lois forestières, ainsi que par plusieurs décrets et arrêtés qui réglementent les aspects opérationnels. Datant pour la plupart des années 2000, avec la seule exception de la RDC, où la loi de 1982 a néanmoins été complétée par un arrêté en 2004, ces dispositifs présentent indistinctement un problème assez fréquent: la dispersion et le chevauchement normatif. Cette structure normative fait qu'il est assez difficile d'appréhender l'ensemble du cadre normatif régissant la matière. En effet, la promulgation des nouvelles lois, qui ont intégralement ou partiellement abrogé et remplacé les lois précédentes, a contribué à créer une importante confusion normative. Ceci est principalement dû au fait que le législateur n'a pas eu la rigueur d'identifier les dispositions des lois et des décrets de mise en œuvre précédents qui ont été abrogées et de clarifier celles qui sont restées en vigueur¹. Cette situation, outre qu'elle représente une difficulté majeure pour toute étude juridique en la matière, met à mal le principe de la sécurité juridique.

Dans ce chapitre, nous avons essayé de nous référer à la législation et aux règlements en vigueur disponibles, avalisés à travers des études sectorielles fournies par des juristes nationaux. Ce faisant, nous avons cherché à relever les différents problèmes de cohérence et les vides normatifs qui se présentent quant à l'existence ou l'absence de dispositions législatives et réglementaires précédentes dont la validité reste douteuse. La gestion locale de la faune peut inclure tant des zones de conservation que des zones cynégétiques. Notre analyse cherchera donc à mettre en exergue tout d'abord les régimes fonciers s'appliquant à ces zones, avant de passer à l'analyse juridique des modalités de conservation de la faune et d'exercice de la chasse par les populations locales et les communautés autochtones.

¹ La difficulté est moins de restituer en cohérence les différents textes et normes pertinents que de les identifier puis de les récupérer. Voir: Karpe P. 2010. Élaboration d'une feuille de route pour une protection des plantations. Projet RDC/EuropeAid/MAKALA Gérer durablement la ressource bois énergie en RDC; Karpe P. et Dubiez E. 2013 La sécurisation des plantations forestières villageoises. In Marien J.-N., Dubiez E., Louppe D., Larzillière A. (éds). *Quand la ville mange la forêt: Les défis du bois-énergie en Afrique centrale*. Editions Quae, Versailles, France: 87-94.

2. LES RÉGIMES FONCIERS S'APPLIQUANT À LA GESTION COMMUNAUTAIRE DE LA FAUNE SAUVAGE

2.1 Les différents régimes fonciers et d'affectation des terres

Le régime foncier est le rapport, défini par la loi ou par la coutume, qui existe entre les individus ou les communautés, les terres et les ressources naturelles comme l'eau, les arbres et la faune. Ce rapport est constitué par un «faisceau de droits» qui décline les relations juridiques existantes entre les individus, les terres et les ressources y afférent. Ces droits vont du droit de propriété aux droits d'occupation, d'utilisation, de gestion, de jouissance des bénéficiaires de l'exploitation des terres et des ressources naturelles, etc., chacun donnant des facultés plus ou moins larges sur les terres et les ressources, selon qu'il s'agit d'un propriétaire, d'un usager, d'un locataire, etc.

Contrairement aux autres droits fonciers, seule la propriété comporte un droit absolu, perpétuel et exclusif sur le bien et confère à son titulaire:

- Le droit de bénéficier du bien de façon intemporelle (imprescriptibilité): un droit de propriété n'a pas de date «d'expiration».
- Le droit d'extraction: le propriétaire a le droit de tirer profit de son bien.
- Le droit d'aliénation: le détenteur d'un droit de propriété peut le vendre ou le transférer à autrui s'il le désire.
- Le droit d'exclusion: le propriétaire est celui qui décide de qui a ou n'a pas accès à son bien.
- Le droit de gestion: le propriétaire est libre d'utiliser et d'exploiter son bien comme il le désire, dans la limite de la législation en vigueur.
- Le droit à la protection contre l'expropriation par autrui (pour le propriétaire de terres): le droit de propriété ne peut être annulé ou limité par personne d'autre que son détenteur, sauf dans le cas d'une expropriation publique, qui doit être justifiée par une cause d'utilité publique. Le propriétaire a alors le droit à une compensation juste et préalable².

Le droit de propriété exclusif étant assez rare dans les domaines qui intéressent ce chapitre, nous allons passer en revue les différents droits fonciers qui intéressent les domaines de gestion de la faune sauvage dans les trois pays, en essayant de relever, pour chacun, les limites et les opportunités offertes par la législation nationale.

Il est aussi utile de relever que de manière générale le domaine national des pays analysés est généralement réparti en:

- **Domaine public de l'État ou d'autres personnes publiques:** l'ensemble des biens affectés à l'usage du public ou à un service public et qui ne peuvent pas faire l'objet d'appropriation privée en raison de leur caractère inaliénable et imprescriptible.
- **Domaine privé de l'État:** les biens destinés à l'usage de l'État ou de ses démembrements et dont l'État peut disposer, car ils sont aliénables et

² Faure N. et Henriot C. 2014. *Droits de propriété et d'usages des communautés locales et populations autochtones*. ClientEarth. <http://www.archive.clientearth.org/ressources-externes/congo/Droit-de-propriete-briefing%20juridique-final-09062014.pdf>.

prescriptibles, ou du moins faire l'objet d'une concession quand le système national ne prévoit pas la possibilité d'une propriété foncière des personnes privées, comme c'est le cas en RDC.

- **Le patrimoine privé:** la propriété du sol peut appartenir à une personne (propriété individuelle) ou à un groupe ou une collectivité (propriété collective).

En RDC, l'État est le seul et unique propriétaire du sol et du sous-sol de façon exclusive, inaliénable et imprescriptible. Son patrimoine foncier comprend un domaine public et un domaine privé³. Le domaine public est constitué de toutes les terres qui sont affectées à un usage ou à un service public⁴. Ces terres sont inconcessibles alors que les terres du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet d'une concession perpétuelle, d'une concession ordinaire (25 ans) ou d'une servitude foncière. Les concessionnaires, sans devenir propriétaires fonciers, obtiennent sur les terres du domaine privé de l'État des droits privatifs de jouissance qui varient en fonction des limites prévues par les divers types de concessions. Le titulaire de la concession perpétuelle, qui peut être seulement une personne physique de nationalité congolaise, a la pleine jouissance du fonds et est propriétaire de tout ce qui s'y incorpore aussi longtemps que dure son droit⁵. La loi lui reconnaît spécifiquement le droit de chasse et de pêche⁶. Parmi les titulaires des divers types de concessions ordinaires, la loi reconnaît au seul emphytéote les droits exclusifs de chasse et de pêche dans sa concession⁷.

Au Gabon, le patrimoine foncier national se partage entre le domaine public et privé de l'État et les terres attribuées. Pour le domaine public de l'État vaut la règle générale selon laquelle il est inaliénable et imprescriptible et ne doit être utilisé que dans les limites excédant le droit d'usage qui appartient à tous⁸. Par contre, les terres du domaine privé de l'État peuvent faire l'objet d'attribution et d'appropriation. Toutefois, les forêts domaniales, qui constituent l'habitat de la faune, «ne peuvent être aliénées qu'en vertu d'une loi»⁹. Ces forêts sont jusqu'à présent inaliénables et la loi indique l'État comme seul propriétaire¹⁰. Faisant partie du domaine privé de l'État, elles peuvent toutefois être concédées à des tiers en vue de leur exploitation comme forêts domaniales productives enregistrées ou faire l'objet de classement à des fins de conservation ou être laissées aux communautés locales pour la jouissance de leurs droits¹¹. Ce chapitre reviendra plus tard sur ces différentes catégories.

³ Article 54, loi n° 73-021 du 20 juillet 1973 portant régime général des biens, régime foncier et immobilier et régime des sûretés, telle que modifiée et complétée par la loi n° 80-008 du 18 juillet 1980.

⁴ Article 55, loi n° 73-021, *ibid.*

⁵ Article 96, loi n° 73-021.

⁶ Article 97, loi n° 73-021.

⁷ En vertu des articles 110 et 112 de la loi n° 73-021, l'emphytéose est le droit d'avoir la pleine jouissance d'un terrain inculte appartenant à l'État, à la charge de mettre et d'entretenir le fonds en valeur et de payer à l'État une redevance en nature ou en argent. L'emphytéote a droit à tous les produits du fonds. Il a seul les droits de chasse et de pêche.

⁸ Article 26, loi n°14-63 du 8 mai 1963 fixant la composition du domaine de l'État et les règles qui en déterminent les modes de gestion et d'aliénation.

⁹ Article 80, loi n° 14-63, *ibid.*

¹⁰ Article 13, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise.

¹¹ Sartoretto E. et Henriot C. 2014 *Droit de propriété et d'usages des communautés locales et autochtones* (Gabon). ClientEarth, <http://www.documents.clientearth.org/wp-content/uploads/library/2014-08-01-droit-de-propriete-et-d-usages-des-communautes-locales-et-autochtones-gabon-ce-fr.pdf>; Henriot C., Sossoukpe L. et Sartoretto E. 2015 *Outil d'évaluation de la législation nationale: le droit de propriété et d'usage au Gabon*. ClientEarth, <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/outil-devaluation-de-la-legislation-nationale-le-droit-de-propriete-et-dusage-au-gabon>

Au Congo, l'espace foncier national comprend le domaine foncier de l'État (ou des personnes publiques) et le patrimoine des personnes privées¹². La propriété foncière privée est reconnue, à titre individuel ou collectif, et il existe un domaine forestier privé des particuliers¹³. Le domaine foncier de l'État comprend le domaine public et le domaine privé¹⁴. Font partie du domaine public de l'État les biens affectés à l'usage du public qui ne peuvent faire l'objet d'appropriation privée en raison de leur caractère inaliénable. C'est le cas des forêts protégées n'ayant pas fait l'objet de classement¹⁵. Par contre, font partie du domaine privé de l'État les biens destinés à l'usage de l'État ou de ses démembrements, comme les forêts classées (les forêts de protection, de conservation naturelle, de production, récréatives et expérimentales) et les aires protégées. L'État peut gérer directement les forêts de son domaine privé ou confier leur gestion à un concessionnaire. Dans ces forêts, les populations locales et autochtones jouissent, de manière différente, des droits d'usage coutumiers.

Compte tenu des régimes fonciers s'appliquant aux différents domaines, il est essentiel que tout pays dispose d'un plan national d'affectation des terres clarifiant à quel domaine les terres appartiennent et à quelle utilisation elles sont destinées. Les critères et les modalités d'élaboration d'un tel plan revêtent donc une importance capitale dans la mesure où il devrait prendre en compte de manière juste et équitable tous les divers intérêts en jeu. Pour cela, il est souhaitable qu'il soit établi suivant un processus participatif.



¹² Article 2, loi-cadre n° 10-2004 du 26 mars 2004 fixant les principes généraux applicables aux régimes domanial et foncier.

¹³ Articles 33 à 39, loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier.

¹⁴ Article 3, loi-cadre n° 10-2004 du 26 mars 2004, précitée.

¹⁵ Article 4, loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant Code du domaine de l'État; article 13, loi n° 16-2000 portant Code forestier.

Récemment, des efforts en ce sens ont été faits dans les pays d'Afrique centrale. Au Gabon, le Plan Stratégique Gabon Émergent de 2012 prévoit un programme de planification stratégique et d'aménagement du territoire comportant, entre autres, un plan national d'affectation des terres¹⁶. De même, la réforme en cours du Code forestier devra se prononcer sur l'étendue du domaine forestier rural et sa matérialisation par un zonage forestier, ce qui a fait défaut jusqu'à présent. En RDC, une planification des terres n'est à présent faite qu'au niveau de certaines communautés pour les paysages de conservation, en adoptant un micro-zonage sur la base de la cartographie participative. Le Congo a créé un ministère des Affaires foncières pour coordonner l'action des divers intervenants lors de l'attribution des concessions, et il est prévu que l'affectation des terres soit faite dans le respect des différentes formes de propriété foncière, mais aucun plan national d'affectation des terres n'est en vigueur¹⁷⁻¹⁸. Ce vide a un impact important sur l'accès des particuliers à la propriété, car il est très difficile de connaître aujourd'hui la répartition exacte des différents domaines (public ou privé de l'État ou des particuliers, domaine forestier permanent et non permanent, etc.) et donc la possibilité d'immatriculer un terrain sur ces domaines. D'autre part, de nombreux usages des terres se chevauchent, et notamment les terres utilisées par les communautés, les zones d'exploitation forestière et minière et les zones de conservation naturelle, avec pour corollaire des risques de conflits fonciers sur un même espace.

2.2 Droit foncier coutumier des communautés locales et des populations autochtones

2.2.1 Tenures coutumières

Une des caractéristiques des régimes fonciers des pays d'Afrique centrale qui font l'objet de cette analyse est la coexistence des droits de propriété fondés sur le système du droit positif et des droits fonciers coutumiers¹⁹.

Les juristes ont l'habitude de définir les droits fonciers comme étant des droits écrits émanant de l'État, c'est-à-dire formulés, rédigés et publiés par les seules autorités publiques dûment investies du pouvoir d'édicter des règles de droit ou des normes juridiques (obligatoires et sanctionnées). Toutefois, la reconnaissance formelle et le respect des droits non écrits issus de la pratique sociale sont aujourd'hui également préconisés et promus²⁰. La distinction entre les droits statutaires ou «droits formellement reconnus» et les droits coutumiers ou «droits traditionnels» socialement reconnus s'estompe dans certains pays, en Afrique, où la loi reconnaît formellement certains droits coutumiers, souvent limités à

¹⁶ Plan Stratégique Gabon Emergent, Action 9.

¹⁷ Article 38, Loi n° 43-2014 du 10 octobre 2014 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

¹⁸ Décret n° 2010-122 du 19 février 2010 relatif aux attributions du ministre des Affaires foncières et du Domaine public.

¹⁹ Le présent article traite des aspects généraux de la problématique. C'est pourquoi le cas des peuples autochtones est rapidement évoqué. Il est néanmoins reconnu que ce cas relève d'une problématique et d'un statut juridique spécifiques et originaux. Voir : Karpe P. et Nguiffo S. 2014 *La situation des populations autochtones au Cameroun: entre droit international et contraintes locales*. UNHCHR, Cameroun. 98 pages; Dkamela G.-P., Karpe P. 2016 *L'accès des populations «autochtones» et «vulnérables» du Cameroun à la terre et aux ressources naturelles. Analyses socio-anthropologique et juridique du cas des Baka, Bagyeli et Mboro*. Rapport de consultation pour la Banque mondiale, Yaoundé, Cameroun (en cours d'édition).

²⁰ FAO 2016 Responsible governance of tenure and the law. A guide for lawyers and other legal service providers, p. 19.

l'usage de la terre et de certaines ressources naturelles. Mais lorsque des droits fonciers statutaires sont accordés sans tenir compte des droits fonciers existants selon la coutume, leur chevauchement engendre des conflits, voire des abus. De même pour les terres déclarées de propriété publique, si cela est fait sans consultation préalable des propriétaires coutumiers.

À l'origine de tels conflits, on invoque la nature même des droits fonciers coutumiers, qui ne reposent pas sur l'écrit, mais sur une tradition orale. Souvent considérés comme désuets, ils apparaissent aux yeux des autorités publiques comme des obstacles au développement individuel et national. Il s'agit de droits qui sont en prévalence collectifs et ne comportent pas le pouvoir d'aliéner, qui est l'essence même de la propriété selon le droit positif. En effet, selon la coutume, la terre n'est pas considérée comme un «bien» individuel, mais plutôt comme un espace auquel on se rattache et sur lequel on a des droits d'accès pour en utiliser les ressources principalement à des fins de subsistance²¹. Or, la propriété foncière du droit positif se caractérise non pas seulement par le pouvoir d'aliéner un bien, mais aussi et surtout par la maîtrise exercée sur le bien, à titre individuel ou collectif, et ce de façon exclusive, ce qui confère au titulaire la prérogative d'exclure de sa jouissance tout non-propriétaire.

Pour éviter ce type de conflit, au Congo, la loi reconnaît des droits fonciers coutumiers de façon différente selon qu'il s'agit des communautés locales ou des populations autochtones²², ces dernières se distinguant des premières spécialement par leur «extrême vulnérabilité»²³.

Pour les communautés locales, la reconnaissance des droits fonciers coutumiers suit une procédure (a priori) simplifiée, mais qui impose tout de même que les droits soient enregistrés pour être reconnus²⁴. Seule l'immatriculation donne lieu à la délivrance d'un titre de propriété foncière. Ce titre consacre la propriété, qu'elle soit ou non d'origine coutumière, avec les mêmes attributs légaux que le régime foncier statutaire, y compris le droit de la transférer. En cas de conflit entre droits fonciers coutumiers et titre foncier d'un tiers, la loi prévoit des débats ouverts entre les populations du village concerné et les autorités locales²⁵. Toutefois, si la loi reconnaît les droits fonciers coutumiers des populations locales, l'immatriculation reste un frein à l'accès effectif et rapide des communautés locales à la propriété foncière à cause de sa procédure contraignante et des frais qu'elle comporte. De plus, il faut souligner le caractère précaire de toute attribution de propriété sur des terres coutumières aux communautés locales, en ce qu'elle reste assujettie à des critères de mise en valeur ainsi qu'à la possibilité pour ces terres d'être données en concessions provisoires à tout moment²⁶.

²¹ M.G. Ouedraogo Hubert 2011 De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Etudes rurales*, 1/2011 (n° 187), p. 79-93.

²² Article 31, loi n° 10-2004 et loi n° 5-2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones.

²³ Article 1^{er}, alinéa 1^{er} de la loi n°5-2011, *ibid.*

²⁴ L'article 33 de la loi n°10-2004, le décret n° 2006-256 et le décret n° 2006-255 prévoient les règles de constatation et de reconnaissance des droits fonciers coutumiers, qui incluent également l'immatriculation.

²⁵ Article 31, loi n° 10-2004.

²⁶ Droits de propriété et d'usages des communautés locales et populations autochtones, précité.

En revanche, pour les populations autochtones, les droits fonciers coutumiers préexistants sont reconnus même en l'absence de titres fonciers^{27 28}. La loi leur confère le droit à la propriété, à l'accès et à l'utilisation des terres et ressources naturelles qu'elles occupent ou utilisent traditionnellement pour leur subsistance, leur pharmacopée et leur travail²⁹. Ces droits sont inaliénables et perpétuels³⁰. Ces deux attributs sont typiques des biens du domaine public de l'État en raison de leur affectation à l'usage public. Ils sont surtout les caractères essentiels des droits fonciers des peuples autochtones tels qu'ils sont aujourd'hui communément reconnus en droit. Les droits sur le domaine foncier coutumier doivent donc rester au sein des populations autochtones et ne peuvent pas être transférés aux tiers.

L'obligation d'immatriculation, comme acte nécessaire pour avoir plein titre de propriété et pouvoir l'opposer aux tiers, existe aussi au Gabon³¹. Cette procédure est souvent longue et coûteuse, et les actes administratifs requis doivent souvent être effectués loin du terrain à immatriculer (à la mairie, au tribunal ou au cadastre), imposant ainsi des déplacements parfois difficiles pour les communautés locales. De plus, la législation est imprécise quant aux espaces sur lesquels les communautés locales pourraient faire immatriculer/reconnaître des droits fonciers coutumiers, en vertu de la prescription acquisitive. Le fait qu'il n'existe pas encore de plan national d'affectation des terres rend l'identification de ces zones difficile³².

En RDC, la loi, qui ne reconnaît le droit de propriété sur la terre ou ses ressources qu'à l'État, prévoit que toute concession foncière n'est légalement établie que par un certificat d'enregistrement du titre qui lui sert de base³³ et auquel le droit de jouissance du fond est soumis. Tout concessionnaire doit avoir un certificat d'enregistrement de son titre délivré par l'État³⁴ pour pouvoir le faire valoir devant les tiers. Il est à relever aussi qu'en RDC la loi a formellement rattaché au domaine de l'État les terres occupées par les communautés, celles que les communautés habitent, cultivent ou exploitent d'une manière quelconque, individuelle ou collective³⁵ et a prévu que les droits de jouissance régulièrement acquis sur ces terres soient réglés par ordonnance du Président de la République, mais aucune ordonnance n'a encore vu le jour, tout comme les critères pour considérer ces droits régulièrement acquis, qui n'ont jamais été définis.

2.2.2 Droits d'usage coutumiers

Dans la plupart des pays africains, où l'État s'octroie la propriété des terres, il est reconnu aux communautés locales des droits d'usage sur les terres et les ressources y afférentes.

²⁷ Nous faisons une comparaison prudente entre les droits de ces deux groupes de populations. En effet, le statut congolais des autochtones est inachevé et n'est pour l'instant que la reproduction sans évidente adaptation des termes de la Convention n° 169 de l'OIT concernant les peuples indigènes et tribaux dans les pays indépendants. Seuls les décrets d'application (encore inexistant) de cette loi pourront, peut-être, rendre compte des véritables droits fonciers des peuples autochtones du Congo.

²⁸ Loi n° 5-2011 portant promotion et protection des populations autochtones.

²⁹ Article 31, loi n° 5-2011, précitée.

³⁰ Articles 32, 33 et 34, loi n° 5-2011.

³¹ Ordonnance n° 05-2012, ratifiée par la loi 3/2012.

³² Djinang M. 2014 Audit législatif sur le régime du droit de propriété de la République gabonaise, particulièrement à l'égard du domaine forestier et de la propriété foncière. ClientEarth, <http://www.documents.clientearth.org/library/download-info/audit-legislatif-sur-le-regime-du-droit-de-proprieté-de-la-republique-gabonaise-particulierement-a-legard-de-domaine-forestier-et-de-proprieté>.

³³ Article 59, loi 73-021, précitée.

³⁴ Article 219, loi 73-021.

³⁵ Articles 387 et 388, loi 73-021.

La législation des trois pays étudiés reconnaît les droits d'usage coutumiers aux communautés locales, qui peuvent prendre plusieurs formes, mais qui souvent incluent toutes activités d'utilisation et d'exploitation des produits forestiers ligneux et non ligneux pour satisfaire les besoins et les exigences traditionnels. Toutefois, la RDC reste le seul pays qui n'inclut pas explicitement le droit de chasse parmi les droits d'usage coutumiers et, ce faisant, l'exclut du régime de libre exercice.

En général, les droits d'usage sur les ressources naturelles diffèrent en fonction de l'espace sur lequel ils peuvent être exercés. Si, dans le domaine public, ils sont en principe libres, dans les domaines privés de l'État les droits d'usage sont limités géographiquement et dans leur contenu et sont assujettis aux plans d'aménagement des concessions forestières ou réglementés par les décrets de classement des aires protégées.

Toutefois, les droits d'usage coutumiers étant souvent accordés pour des raisons de subsistance, la loi limite leur jouissance à la seule satisfaction des besoins personnels ou communautaires. Le commerce des produits issus de l'exercice des droits d'usage est soit interdit, comme au Congo³⁶, soit limité à l'intérieur de la communauté locale, comme au Gabon³⁷.

Si les tenures coutumières ne comportent pas le pouvoir d'aliénation de la terre, on pourrait imaginer que la reconnaissance des seuls droits d'usage pourrait suffire à protéger les droits traditionnellement acquis de jouir des terres et de leurs fruits³⁸. Toutefois, il ne faut pas oublier que le propriétaire, contrairement à l'usager, jouit du droit de gérer sa terre, ce qui comporte pour les communautés locales la possibilité de concéder leurs terres à des tiers et de tirer profit de ces concessions. Ainsi, la reconnaissance et la sécurisation des tenures coutumières semblent indispensables pour sécuriser les droits sur la terre et ses ressources au profit des communautés locales. De plus, la reconnaissance de ces droits permettrait de résoudre équitablement les problèmes liés à certaines iniquités foncières, telles que les difficultés d'accès à la terre pour les jeunes, la marginalisation foncière des femmes ou les exclusions foncières des «allochtones» fondées sur des revendications d'autochtonie^{39 40}.

2.3 Domaine forestier et droits d'usage

Quel que soit le régime foncier du pays, que le droit de propriété sur les terres soit ou non reconnu aux individus privés et/ou aux collectivités, il est important souligner que la gestion de la faune sauvage s'exerce dans le domaine forestier et qu'il existe des modalités de classification des forêts qui diffèrent et se superposent au régime domanial.

³⁶ Article 42, loi 16-2000 portant Code forestier du Congo.

³⁷ Article 14, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise et décret n° 692-PR-MEFEPEPN du 24/08/2004 fixant les conditions d'exercice des droits d'usage coutumiers en matière de forêt, de faune, de chasse et de pêche.

³⁸ Les réformes juridiques des droits d'usage tentent de répondre à deux questions principales: d'une part, celle de la possibilité de faire évoluer leur statut; d'autre part, celle de l'objectif et du contenu de cette éventuelle évolution.

³⁹ Toutefois, certaines descriptions de l'autochtonie retenues par les pays africains risquent d'empêcher cette résolution équitable. Voir: Dkamela G.-P. et Karpe P. 2016 *L'accès des populations «autochtones» et «vulnérables» du Cameroun à la terre et aux ressources naturelles. Analyses socio-anthropologique et juridique du cas des Baka, Bagyeli et Mboro*. Rapport de consultation pour la Banque mondiale, Yaoundé, Cameroun (en cours d'édition).

⁴⁰ M.G. Ouedraogo Hubert, 2011 De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Etudes rurales*, 1/2011 (n° 187), p. 79-93.

En effet, la répartition du domaine forestier se fait en vertu de la fonction que chaque type de forêt remplit. La distinction fondamentale s'opère entre **domaine forestier permanent** ou **non permanent**.

2.3.1 Domaine forestier permanent

Ce domaine comprend les terres qui sont affectées à la forêt et à l'habitat de la faune. Ces espaces sont appelés à demeurer en tout temps sous couvert forestier. Les forêts du domaine forestier permanent font l'objet de classement, c'est-à-dire qu'elles sont, suite à une procédure spécifique, réservées à un usage particulier: protection, production, espace récréatif ou expérimental, etc. La procédure de classement, qui peut varier de pays à pays, peut parfois être faite a posteriori sur la base de l'usage auquel la forêt est destinée. C'est par exemple le cas au Gabon, où les forêts de production sont classées par effet de l'attribution d'une concession forestière en absence d'actes administratifs précédents.

Au Congo, le domaine forestier permanent est subdivisé en trois catégories: les forêts du domaine privé de l'État (forêts de production, de protection, de conservation, récréatives et expérimentales); les forêts des personnes publiques; et les forêts des communes et autres collectivités locales⁴¹. Au Gabon, le domaine forestier est constitué des forêts domaniales classées qui présentent un intérêt de conservation⁴² et font partie du domaine public, ainsi que des forêts domaniales productives enregistrées comprenant les forêts attribuées et les réserves forestières de production qui font partie du domaine foncier privé de l'État. En RDC, les notions du domaine forestier permanent ou non permanent ne sont pas explicites, mais peuvent être déduites de l'analyse des cas. Ainsi, le domaine forestier permanent est logiquement constitué des aires protégées et autres réserves apparentées et des concessions forestières industrielles ou des communautés locales placées sous régime d'aménagement⁴³.

L'exercice des droits d'usage **dans les forêts classées est, pour exigences de protection** et de conservation, admis de façon restreinte, voire interdit, à l'intérieur de certaines zones ayant vocation totale à la conservation, et il est réglementé par l'acte de classement.

En RDC, le Code forestier les soumet à un régime juridique restrictif⁴⁴. Cependant, l'article 16 précise que l'arrêté de classement détermine les droits d'usage susceptibles de s'y exercer et que l'emprise des forêts classées peut être fixée de telle sorte que certaines de leurs parties soient laissées à la disposition des populations riveraines en vue de la satisfaction de leurs besoins domestiques, notamment en produits forestiers et en terres de culture temporaire.

Au Congo, la création d'une aire protégée se fait sur la base d'un classement, en prenant en compte le régime foncier existant sur l'espace considéré, notamment les droits des tiers à exproprier. Lorsque le projet de classement d'une aire protégée est confronté au problème de reconnaissance des droits fonciers coutumiers des populations riveraines, le classement ne pourra se réaliser qu'après avoir établi le régime foncier de l'espace considéré. On recourt alors à la procédure de reconnaissance des droits fonciers coutumiers. La loi prévoit un régime spécifique pour les droits d'usage et de gestion des communautés locales dans

⁴¹ Article 6, loi 16-2000 portant Code forestier du Congo.

⁴² Articles 8 et suivants, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise.

⁴³ Articles 10 – 23, loi 011-2002 portant Code forestier.

⁴⁴ Article 12, loi 011-2002, *ibid*.

différentes zones de protection⁴⁵. Dans les réserves naturelles intégrales, sont interdites toute activité de chasse, pêche, pâturage et d'exploitation des ressources forestières et dans les réserves de faune, l'abattage et la capture d'animaux sauvages sont prohibés, ainsi que toute activité non prévue au plan d'aménagement. Finalement dans les réserves spéciales, sanctuaires de faune ou zones d'intérêt cynégétique, le plan d'aménagement ou l'acte de création prévoit les droits d'usage autorisés.

Au Gabon, l'exercice des droits d'usage coutumiers est réglementé dans les forêts domaniales classées et n'est autorisé qu'à l'intérieur des zones déterminées par les textes de classement des forêts et des aires protégées. Cependant, ces zones doivent être suffisantes pour répondre aux besoins des populations auxquelles elles sont destinées⁴⁶. L'exercice des droits d'usage coutumiers en matière de chasse et de pêche est interdit dans les aires protégées du domaine forestier de l'État, mais la loi sur les parcs nationaux précise que les droits d'usage coutumiers peuvent être exercés à l'intérieur de zones périphériques⁴⁷.

Quand le classement intervient **pour les forêts de production**, qui se trouvent principalement dans le domaine privé de l'État, les droits d'usage sont réglementés par les plans d'aménagement des concessions forestières, qui doivent consacrer des zones où ces droits peuvent être exercés.

En RDC, dans les concessions forestières, les droits d'usage forestiers des populations vivant à l'intérieur ou à proximité du domaine forestier sont ceux résultant de coutumes et traditions locales pour autant que ceux-ci ne soient pas contraires aux lois et à l'ordre public. Ils permettent le prélèvement des ressources forestières par ces populations, en vue de satisfaire leurs besoins domestiques, individuels ou communautaires⁴⁸. L'article 37 du Code forestier interdit la commercialisation des produits prélevés au titre des droits d'usage, excepté certains fruits et produits dont la liste est fixée par le gouverneur de province. Le législateur congolais autorise l'exercice du droit d'usage dans les concessions forestières. Toutefois, le droit de chasse ne relève pas des droits d'usage coutumiers.

Au Congo, dans les concessions forestières, les unités forestières d'aménagement (UFA) sont réparties en séries d'aménagement, dont les séries de développement communautaire⁴⁹, espaces dans lesquels peut être pratiquée la chasse par les populations riveraines de l'UFA. Ces droits de chasse sont à ne pas confondre avec les droits d'usage des communautés locales relatifs à la pêche, la chasse et la cueillette de produits autres que de bois d'œuvre prévus par le Code forestier, qui sont garantis sur des espaces plus larges au sein des séries de protection et de production de la concession⁵⁰.

Au Gabon, les forêts domaniales productives enregistrées, concédées ou non, doivent faire l'objet d'un plan d'aménagement⁵¹. Ce plan doit être fondé sur une étude socio-économique portant sur les communautés locales concernées et permettant de préciser les droits d'usage coutumiers, en tenant compte des adaptations rendues nécessaires par l'évolution

⁴⁵ Loi n°37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées, articles 13, 14 et 15.

⁴⁶ Article 4, décret 692/204 et article 257, loi 16/2001 portant Code forestier en République gabonaise.

⁴⁷ Article 7, alinéas 2 et 8, décret n° 692/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004 et loi n°003/2007 du 11 septembre 2007 relative aux parcs nationaux.

⁴⁸ Article 36, loi 011-2002 portant Code forestier.

⁴⁹ Article 24, loi 16-2000 portant Code forestier en République gabonaise.

⁵⁰ Articles 41 et 42, loi 16-2000 portant Code forestier.

⁵¹ Article 20, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise.

des contraintes écologiques ou socio-économiques, notamment: le maintien dans l'UFA ou à sa périphérie des communautés locales et de leurs droits d'usage coutumiers, l'amélioration ou la mise en place d'infrastructures et d'équipements communautaires, l'amélioration générale du niveau de vie de ces populations et du niveau de formation professionnelle des travailleurs⁵². La loi impose aussi que des zones suffisantes à l'exercice des droits d'usage soient prévues par les plans d'aménagement.

2.3.2 Domaine forestier non permanent

Le domaine forestier non permanent comprend généralement les forêts non classées et réservées à l'usage public. Il appartient a priori au domaine public de l'État, comme au Congo pour les **forêts protégées n'ayant pas fait l'objet de classement**⁵³, mais il peut aussi rentrer dans le domaine privé de l'État, comme au Gabon.

En RDC, le domaine forestier non permanent représente l'ensemble des espaces non encore attribués à un usage accepté dans la catégorie du domaine forestier permanent. Il s'agit des forêts protégées pour lesquelles la permanence du couvert forestier n'est pas garantie. Une forêt protégée demeure ainsi, en attendant qu'elle soit soumise à l'une ou l'autre catégorie d'affectation du domaine forestier permanent, une forêt non permanente qui peut être allouée à d'autres usages (agriculture, développement d'infrastructures, exploitation minière et des hydrocarbures, etc.). C'est aussi à l'intérieur de cet espace que s'exercent les droits des communautés. Les forêts protégées sont soumises à un régime juridique moins restrictif quant aux droits d'usage et d'exploitation⁵⁴ et tout Congolais peut exercer des droits d'usage sur l'ensemble du domaine forestier protégé⁵⁵. D'après l'article 43 de la loi portant Code forestier, le prélèvement des produits forestiers à des fins domestiques est libre en forêt protégée et ne donne lieu au paiement d'aucune taxe ou redevance forestière.

Au Gabon, le domaine forestier rural est constitué des terres et forêts dont la jouissance est réservée aux communautés villageoises, selon les modalités déterminées par voie réglementaire⁵⁶. Il est donc constitué par les forêts qui n'entrent dans aucune des deux autres catégories. Il s'agit de terres forestières destinées à être utilisées ultérieurement, y compris par des projets de foresterie communautaire ou des particuliers. Toutefois, il ne comporte aucune reconnaissance de propriété formelle pour les communautés; donc l'État en reste le seul titulaire. Il faut relever aussi l'absence de critères législatifs permettant d'identifier les limites du domaine forestier rural, qui reste donc identifiable à défaut de tout ce qui n'est pas classé et/ou attribué⁵⁷.

2.4 Droits d'usage et gestion communautaire

De façon générale, dans les forêts du domaine forestier non permanent l'exercice des droits d'usage reconnus par la loi forestière est libre et gratuit.

⁵² Article 31 du décret n° 689/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004.

⁵³ Article 4 de la loi n° 9-2004 du 26 mars 2004 portant code du domaine de l'État; article 13 loi 16-2000, *ibid.*

⁵⁴ Article 10 de la loi 011-2002 portant Code forestier.

⁵⁵ Article 41 de la loi 011-2002, *ibid.*

⁵⁶ Article 12, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise.

⁵⁷ Sartoretto E. et Henriot C. *Droit de propriété et d'usages des communautés locales et autochtones (Gabon)*. ClientEarth, précité.

En RDC, dans **les forêts libres ou quittes de tout droit**, les droits d'usage des populations vivant à l'intérieur ou à proximité des forêts peuvent être exercés conformément à la loi⁵⁸. La loi charge les chefs coutumiers de veiller, à la protection des espaces fonciers qui relèvent des terres des communautés locales⁵⁹. Cependant, ces droits ne comprennent pas la chasse, qui nécessite toujours un permis (rural ou collectif). Au Gabon, l'exercice des droits d'usage, qui est reconnu «libre et gratuit»⁶⁰, peut à tout moment être restreint par décision ministérielle⁶¹, ce qui crée une insécurité juridique pour les titulaires de ces droits d'usage⁶². De plus, ces droits ne sont reconnus que pour la satisfaction des besoins personnels ou collectifs liés à la subsistance⁶³.

Au-delà des droits d'usage consacrés par la loi à des fins de subsistance sur la base de leur exercice coutumier, les législateurs de ces trois pays ont reconnu aux communautés locales des pouvoirs de gestion sur des parties du domaine forestier, en général celui non permanent, afin de pouvoir exploiter et tirer profit des ressources qui s'y trouvent.

Un exemple typique est celui des concessions forestières en RDC. Une communauté locale peut, à sa demande, obtenir à titre de concession tout ou partie d'une forêt protégée parmi les forêts régulièrement possédées en vertu de la coutume. Ce droit leur permet, en dehors des droits d'usage (qui ne comprennent pas la chasse), d'exploiter la forêt en question, c'est-à-dire de tirer toutes les utilités des ressources qui s'y trouvent et ne sont pas interdites d'accès⁶⁴. Pour les besoins d'exploitation de sa concession forestière, une communauté locale peut ensuite s'organiser soit en une association sans but lucratif, soit en une société coopérative ou encore sous forme d'un comité de développement local. La communauté locale peut aussi choisir de signer des conventions avec des exploitants privés artisanaux ou des promoteurs de projets de conservation ou d'écotourisme, par l'entremise de son représentant attitré. Si elle décide de l'exploiter elle-même, elle peut demander le concours de l'administration forestière et obtenir une assistance de sa part. Les produits de l'exploitation reviennent à la communauté locale après déduction des frais dus à l'administration forestière. Il est prévu aussi un plan simple de gestion qui permet, entre autres, d'affecter une des zones spécifiques à l'exercice de la chasse et/ou de la pêche et qui fixe aussi les modalités **d'exercice individuel des droits d'usage**. Toutefois, avant l'ouverture de ces zones aux activités précitées, la communauté locale est tenue de procéder à l'inventaire sommaire de ses ressources pour s'assurer que son potentiel est suffisant pour soutenir une exploitation durable⁶⁵.

Au Gabon, la forêt communautaire est une portion du domaine forestier rural affectée à une communauté villageoise en vue de mener des activités ou d'entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources. L'exploitation des forêts communautaires est subordonnée à un plan simple de gestion et à un ou plusieurs contrats

⁵⁸ Article 36, loi n° 011-2002, *ibid*.

⁵⁹ Article 10, loi n° 15-015 du 25 août 2015 fixant le statut des chefs coutumiers.

⁶⁰ Article 253, loi 16-2001, *ibid* et chapitre 2 du décret n° 1032/2004.

⁶¹ Article 3, décret n° 692/PR/MEFEPEPN du 24 août 2004.

⁶² Djinang M. *Audit législatif sur le régime du droit de propriété de la République Gabonaise, particulièrement à l'égard du domaine forestier et de la propriété foncière*. ClientEarth, précité.

⁶³ Article 42, loi 16-2000 portant Code forestier du Congo; article 14, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise.

⁶⁴ Article 22, *ibid* et décret n° 14/018 du 2 août 2011 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales.

⁶⁵ Arrêté n°025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 février 2016 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales.

d'approvisionnement passés avec une ou plusieurs sociétés de transformation locale et elle peut être réalisée en régie ou en fermage par les communautés villageoises⁶⁶. Ces forêts restent la propriété de l'État et non des communautés, auxquelles n'est reconnue que la propriété des revenus de leur exploitation⁶⁷. Le Code forestier définit la procédure administrative d'affectation d'une forêt communautaire⁶⁸, qui comporte deux étapes importantes: la première concerne la réunion de concertation au sein des communautés, la deuxième est relative à la constitution du dossier de demande⁶⁹. Toutefois, aucune référence n'y est faite quant à l'exploitation de la faune et des produits non ligneux.

Au Congo, dans le domaine forestier non permanent, la chasse s'exerce dans les terroirs des communautés locales ou les zones ouvertes à la chasse traditionnelle dans le cadre des droits d'usage reconnus à ces populations par le Code forestier. Elle est également pratiquée dans les territoires de chasse communautaire⁷⁰. Ces espaces, lorsqu'ils sont contenus dans le domaine permanent de l'État, sont assimilés aux zones tampons ou périphériques, ou encore aux séries de développement communautaire. Lorsqu'ils sont compris dans le domaine non permanent de l'État, ils sont appelés «terroirs des populations rurales» ou «zones ouvertes à la chasse traditionnelle». Ces espaces sont délimités dans le domaine permanent de l'État, mais ils ne le sont pas dans le domaine non permanent. En l'absence d'un classement et d'un plan d'affectation des terres, l'intention de l'article 62 de la loi sur la faune et les aires protégées reste inachevée. En effet, il n'existe pas de texte délimitant les terres et affectant les espaces à des usages bien déterminés. Or, à ce jour, la seule référence en matière de délimitation du terroir villageois reste la tradition. Il en est de même pour la chasse villageoise instituée à l'article 64 de la loi sur la faune et les aires protégées, dont l'exercice est reconnu aux associations villageoises. La loi est silencieuse quant à l'espace d'exercice de cette forme de chasse. On peut néanmoins estimer que la chasse villageoise est pratiquée dans «les territoires de chasse communautaire».

À l'exception de la RDC, qui a des règlements d'application en matière de concessions forestières aux communautés locales, il reste beaucoup de lacunes dans la réglementation des espaces forestiers destinés à être gérés par les communautés locales⁷¹. Les textes de loi ne précisent pas le pourcentage des terres à affecter, les modalités permettant une réelle participation des communautés locales à la prise de décision et la forme juridique que l'entité de gestion communautaire doit revêtir. En outre, le mécanisme devant assurer la représentativité de l'ensemble de la communauté villageoise au sein de ces entités de gestion n'est souvent pas clarifiée. Il en résulte de fortes contraintes pour la gestion communautaire des forêts.

⁶⁶ Articles 158-160, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise.

⁶⁷ Article 161, loi 16-2001, *ibid.*

⁶⁸ Article 162, loi 16-2001, *ibid.*

⁶⁹ Article 4, décret 001028/PR/MEFEPEPN.

⁷⁰ Article 62 de la loi sur la faune et les aires protégées.

⁷¹ Ces lacunes ne seront valablement comblées qu'à la condition de disposer de décrets d'application correctement rédigés et utilement interprétés.

3. LE RÔLE DES COMMUNAUTÉS LOCALES DANS LA CONSERVATION DE LA FAUNE

La conservation de la faune sauvage par les communautés locales est de nos jours un enjeu majeur pour les pays de l'Afrique sub-saharienne en général et les pays du bassin du Congo en particulier. La conservation communautaire traduit l'idée selon laquelle ces communautés locales contribuent activement à la gestion durable de la faune sauvage dans leurs territoires⁷². Il s'agit, en fait, d'une conservation de la faune sauvage par, pour et avec les communautés locales. Cela peut apparaître comme un désengagement de l'État au profit des populations qui ont été depuis des millénaires à la base de la gestion des ressources naturelles.

La conservation communautaire, dans les pays qui font l'objet de notre analyse, se traduit souvent par la création d'aires de conservation et la mise en place d'outils de conservation potentiellement préalables à des activités d'écotourisme.

3.1 Domaines d'application de la conservation communautaire de la faune sauvage

La conservation communautaire de la faune sauvage peut être mise en œuvre tant dans les aires protégées que dans les forêts communautaires.

3.1.1 Les aires protégées

Au Gabon, les aires protégées et de la faune sont gérées notamment par la loi n° 003-2007 du 27 août 2007 relative aux parcs nationaux, qui abroge «toutes les dispositions antérieures contraires, notamment celles de la loi n° 16/01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier en République gabonaise [...]». Toutefois, en l'absence d'indications spécifiques des articles de la loi forestière visés, il est assez difficile de cadrer le régime juridique applicable⁷³.

La loi n° 003-2007 prend en compte les droits coutumiers⁷⁴ des communautés locales dans la création, le classement et le déclassement des aires protégées⁷⁵. Les communautés sont aussi associées à toute modification des limites d'un parc national ou de sa zone périphérique. Mais c'est au regard de la gestion des aires protégées que le législateur gabonais a été le plus novateur, en prévoyant que chaque parc national soit doté d'un plan de gestion spécifique élaboré par l'administration du parc après consultation de toutes les parties intéressées, dont les communautés de la zone périphérique et celles vivant, le cas échéant, à l'intérieur du parc au moment de sa création. La loi dispose aussi que les usages et droits coutumiers de ces communautés⁷⁶ doivent être pris en compte. La participation des communautés à la gestion du parc est cristallisée aussi par la conclusion des «contrats de gestion de terroir» entre l'administration d'un parc national et les communautés locales de

⁷² Dans le cas particulier des peuples autochtones, elle est l'expression de leur droit à l'autodétermination, selon l'article 3 de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones: «Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel».

⁷³ Le juge peut apporter ces indications. Malheureusement, il est difficile d'identifier la jurisprudence pertinente jusqu'à aujourd'hui.

⁷⁴ Article 21 de la loi 37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées en République du Congo.

⁷⁵ Article 4 de la loi 37-2008, *ibid.*

⁷⁶ Article 21, loi 003-2007 relative aux parcs nationaux.

la zone périphérique et par la possibilité pour l'Agence gestionnaire du parc de prévoir des rémunérations versées aux communautés locales au titre des vacances⁷⁷. Il faut toutefois noter que les règlements d'application de cette loi sont toujours attendus.

Au Congo, la loi 37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées consacre les populations locales comme acteur principal de la gestion durable de la faune⁷⁸. L'acte de création des aires protégées doit prévoir les modalités de participation des populations riveraines à leur gestion et les droits d'usage traditionnels pouvant s'y exercer, mais aucun texte réglementaire n'a encore été pris. Par ailleurs, les populations riveraines des aires protégées sont associées non seulement à l'élaboration, l'exécution et la mise en œuvre des plans d'aménagement⁷⁹, mais également à la gestion des aires protégées⁸⁰. Enfin, elles peuvent participer à la surveillance des ressources renouvelables à travers de comités.

3.1.2 Les forêts communautaires

Les forêts communautaires peuvent être créées au Gabon et en RDC. Les différentes législations forestières permettent aux communautés locales de posséder des forêts communautaires ou leur octroient des pouvoirs accrus, l'État conservant la propriété de la forêt.

Au Gabon, où l'attribution d'une forêt communautaire est prévue pour mener des activités ou entreprendre des processus dynamiques pour une gestion durable des ressources naturelles⁸¹, le texte relatif ne mentionne pas de façon explicite, parmi ces activités, la chasse de la faune sauvage⁸². Nous pouvons seulement en déduire que cette expression implique également la faune sauvage, même si rien de précis n'y est prévu en ce qui concerne les modalités de sa gestion.

Par ailleurs, en RDC, la législation forestière⁸³ offre aux communautés locales la possibilité d'être titulaires de concessions forestières et l'arrêté ministériel n°025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 février 2016 leur accorde des compétences accrues dans la conservation de la faune. À cette fin, il fixe notamment les règles relatives à l'exploitation et à l'utilisation des ressources forestières concernées, dont les produits de la faune sauvage⁸⁴.

De façon spécifique, ce texte met en place des entités de gestion au niveau communautaire officiellement reconnues dont les membres sont essentiellement issus de la communauté locale⁸⁵. Il prévoit aussi les modalités d'élaboration, de validation et d'exécution du plan simple de gestion de la concession forestière⁸⁶; aussi bien que des mesures relatives à la

⁷⁷ Article 48, loi 003-2007, *ibid.*

⁷⁸ Article 2 de la loi 37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées en République du Congo.

⁷⁹ Article 20 de la loi 37-2008, *ibid.*

⁸⁰ Article 22 de la loi 37-2008, *ibid.*

⁸¹ Articles 156 et suivants de la loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise.

⁸² Article 2 de l'arrêté n° 018-MEF-SG-DGF-DFC du 31 janvier 2013 déterminant les procédures d'attribution et de gestion des forêts communautaires au Gabon.

⁸³ Article 22 de la loi n° 011-2002 du 29 août 2002 portant Code forestier; décret n° 14/018 du 2 août 2014 fixant les modalités d'attribution des concessions forestières aux communautés locales; et arrêté n° 025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 février 2016 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et l'exploitation de la concession forestière des communautés locales.

⁸⁴ Article 1^{er}, arrêté n° 025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016 du 9 février 2016.

⁸⁵ Articles 4 à 21, arrêté n° 025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016, *ibid.*

⁸⁶ Articles 22 à 33, arrêté n° 025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016, *ibid.*

conservation de la biodiversité et à la valorisation des services environnementaux de la forêt objet de la concession^{87 88}.

3.2 Modalités et outils de conservation communautaire de la faune sauvage

La conservation communautaire de la faune sauvage peut prendre plusieurs formes selon le degré de participation de la communauté, qu'elle soit seule responsable de la gestion ou qu'elle y participe avec l'État. Dans les pays faisant l'objet de notre analyse, la première forme est souvent celle des forêts communautaires alors que la deuxième forme est commune pour les aires protégées.

3.2.1 Participation communautaire à la conservation de la faune sauvage

Au Gabon, le décret n° 001032-PE-MEFEPEPN du 1^{er} décembre 2004 fixant les modalités de classement et de déclassement des forêts et des aires protégées prévoit que l'initiative pour le classement/déclassement des forêts appartient tant à l'administration des eaux et forêts tant qu'aux communautés locales. Toutefois, le projet portant classement ou déclassement ne peut être élaboré que par l'administration des eaux et forêts, qui doit procéder à la reconnaissance du périmètre, des usages et des autres activités ou pratiques qui s'y exerçant, «en collaboration avec les représentants des communautés locales limitrophes». Toujours en matière de classement, la loi 003-2007 relative aux parcs nationaux en République gabonaise réitère la participation des communautés sans toutefois fixer une procédure à cette fin⁸⁹.

Concernant plus directement la gestion des aires protégées, au Gabon, aux termes de cette loi l'État peut, par le biais de l'Autorité nationale des parcs nationaux, conclure des contrats de gestion des parcs avec des communautés locales de la zone périphérique. Ces contrats définissent les modalités d'intervention des communautés dans la conservation de la diversité biologique des parcs ou de ses zones périphériques en vue de favoriser les retombées économiques à leur profit.

Au Congo, dès ses principes généraux, la loi n° 37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées énonce clairement le principe de participation des populations à la gestion de la faune⁹⁰. La loi précise également la notion de gestion participative qu'elle définit comme toute «*approche de gestion des ressources naturelles renouvelables qui, dans toutes les phases de son élaboration et de sa mise en œuvre, intègre de façon optimale les populations locales et tous les autres intervenants*». La participation des communautés locales à la création des aires protégées est assurée par le fait que la décision de classement (ou de déclassement) est précédée d'une étude d'impact sur l'environnement et que le classement doit tenir compte «*de la nécessité de satisfaire les besoins des populations riveraines*»⁹¹.

⁸⁷ Articles 65 à 68, arrêté n° 025/CAB/MIN/ECN-DD/CJ/00/RBM/2016, *ibid*.

⁸⁸ Voir, pour un commentaire juridique récent: Karpe P. et Sasia K. 2016 *Les textes réglementaires relatifs à la foresterie communautaire: risques et opportunités pour les peuples autochtones et leur statut juridique en République Démocratique du Congo*. Rainforest Foundation Norway. 19 pages.

⁸⁹ Sartoretto E. et Henriot C. 2014 *Droit des communautés locales et autochtones de participer à la prise de décisions (Gabon)*. ClientEarth, précité.

⁹⁰ Article 2, loi 37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées.

⁹¹ Article 8, loi 37-2008, *ibid*.

La loi n° 37-2008 dispose également que les populations riveraines des aires protégées doivent être associées à leur gestion, notamment en participant «à l'élaboration, l'exécution et la mise en œuvre des plans d'aménagement dans les conditions fixées par décret en Conseil des ministres»⁹², ainsi qu'à la gestion même des aires protégées⁹³. Enfin, l'article 23 précise que «les populations riveraines et les collectivités territoriales sont organisées en comités de surveillance des ressources naturelles» afin de gérer conjointement ces espaces. De plus, chaque acte portant création d'une aire protégée précise les modalités de participation des populations riveraines à sa gestion^{94 95}.

Finalement, il est intéressant de relever qu'en RDC l'État encourage, par des mesures économiques, fiscales et sociales, les communautés locales à conserver la diversité biologique dans les aires protégées afin de développer l'écotourisme⁹⁶. Par ailleurs, il est prévu au profit des communautés locales une zone tampon dont la gestion est compatible avec les objectifs de conservation et le plan de gestion de chaque aire protégée⁹⁷.

3.2.2 Gestion autonome de la communauté

Le plan simple de gestion est un document qui vise à orienter à moyen et à long terme les activités entreprises par les communautés locales dans les forêts communautaires. Les pays du bassin du Congo, dans le cadre de la mise en place de ces forêts, ont adopté des plans d'aménagement simplifié ou plans simples de gestion qui suivent des canevas similaires et qui ne sont rien d'autre que les plans d'aménagement forestier déterminant le potentiel de la forêt et les différentes actions à y mener. Toutefois, aucune mention expresse de la gestion de la faune n'est faite dans ces plans simples de gestion.

Contrairement au Gabon et au Congo, la RDC, à travers le nouvel arrêté de 2016 portant sur la gestion et l'exploitation des concessions forestières des communautés locales, semble accorder davantage de responsabilités, voire d'autonomie, aux communautés locales. Ce règlement forestier prévoit des mesures concernant l'élaboration, la validation et l'exécution des plans simples de gestion des concessions forestières accordées aux communautés locales. Ce texte définit les composantes du plan simple de gestion, notamment la répartition de la concession en zones spécifiques et l'affectation de ces zones; l'inventaire multi-ressource, un outil de gestion qui fournit une base commune de données pour évaluer à la fois les stocks ligneux, la qualité des habitats fauniques et les caractéristiques écologiques du milieu; un rapport d'enquête socio-économique identifiant les strates des populations concernées; la définition et la description des mesures de gestion relatives aux us et coutumes de la communauté; les modalités d'exercice des droits d'usage par la communauté. L'initiative de l'élaboration du plan simple de gestion appartient aux communautés locales qui, le cas échéant, peuvent solliciter une expertise de l'État ou d'organisations de la société civile expertes en la matière.

⁹² Article 20, loi 37-2008, *Ibid.*

⁹³ Article 22, loi 37-2008, *Ibid.*

⁹⁴ Article 10, loi 37-2008, *Ibid.*

⁹⁵ Faure N. et Henriot C. 2014 *Droit à la participation des communautés locales et populations autochtones à la prise de décisions (République du Congo)*. ClientEarth, <http://www.archive.clientearth.org/ressources-externes/congo/Droit-Participation-briefing-juridique-FINAL.pdf>.

⁹⁶ Article 26, loi 14-003 du 11 février 2014 relative à la conservation de la nature.

⁹⁷ Article 28, loi 14-003, *ibid.*

Il est à signaler que la gestion communautaire, qu'elle résulte d'un transfert de compétences ou d'un partage de compétences entre l'État et les communautés locales, est soutenue par des mesures d'accompagnement, notamment l'élaboration d'un cadre juridique tenant compte des droits de ces communautés dans les domaines foncier et forestier; la vulgarisation des lois et règlements fonciers et forestiers; et le renforcement des capacités des communautés locales.

4. LE RÔLE DES COMMUNAUTÉS LOCALES DANS LA GESTION DE LA CHASSE

La législation des trois pays identifie plusieurs types de chasse qu'on peut ramener à trois catégories générales: la chasse sportive, la chasse scientifique et la chasse communautaire. Les termes conventionnels de «chasse communautaire» ont été choisis dans ce chapitre pour désigner la chasse pratiquée de manière individuelle ou collective par les membres des communautés locales, par opposition aux autres types de chasse qui servent d'autres buts.

Si les chasses sportive et scientifique sont souvent règlementées de manière assez similaire et rigoureuse dans les trois pays, la chasse communautaire est régulée de manière plutôt différente et moins détaillée, ce qui crée des zones grises dans lesquelles les risques d'illégalité augmentent. Ceci est en partie lié au fait que le régime de la chasse sportive, qui est au cœur de la législation sectorielle, s'impose souvent à la chasse communautaire à cause des références génériques à la «chasse» dans le cadre normatif, qui omet de faire les distinctions nécessaires. La législation régissant la chasse a ainsi tendance à contenir des normes conçues pour la chasse sportive ou scientifique qui, faute de spécificité, s'appliquent aussi à la chasse communautaire. Cela a des implications sur toute la filière, de l'abattage à la détention jusqu'à la commercialisation.

On présentera d'abord les différences principales existant dans les trois pays concernant la chasse communautaire, avant de revenir sur les aspects controversés liés au chevauchement normatif dans chaque pays et au commerce des produits cynégétiques.

4.1 La chasse communautaire entre permis de chasse et droits d'usage

Si au Gabon et au Congo la chasse communautaire fait partie des droits d'usage coutumiers des communautés locales et est règlementée en conséquence, en RDC la loi ne fait pas état de la chasse parmi les droits d'usage. En conséquence, l'exercice libre de ce droit par les communautés est exclu et elles doivent se munir d'un permis spécifique de chasse.

Cette première distinction est fondamentale. D'un côté, le Gabon et le Congo ont fait le choix, dans leurs lois de 2001 et 2000⁹⁸, d'un exercice libre de la chasse de la part des communautés locales et ainsi d'une activité de suivi plus difficile pour l'État. De l'autre, la RDC a soumis la chasse communautaire, en vertu de la loi de 1982, à l'obtention d'un permis spécifique par le chef de village, ce qui permet un contrôle plus facile de la part de l'État des activités cynégétiques exercées par la communauté.

La loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse en RDC prévoit deux types de permis qui peuvent être attribués dans le cadre de la chasse communautaire: un «permis collectif» et un «permis rural». Les deux répondent à des exigences assez différentes: le premier est lié aux besoins alimentaires de la communauté, ce qui le rend assimilable aux droits d'usage coutumiers des communautés locales tels que prévus au Gabon et au Congo; le deuxième est réservé aux membres de la communauté qui chassent manifestement pour commercialiser les produits de leur activité cynégétique. Toutefois, la

⁹⁸ Articles 252 et suivants, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise et articles 40-42, loi 16-2000 portant Code forestier en République du Congo.

commercialisation des produits issus de la chasse rurale n'est possible que moyennant une licence d'agrément, aspect sur lequel on reviendra plus tard.



La distinction opérée par le législateur congolais est intéressante et unique, car elle cristallise deux exigences différentes de la communauté et fournit un outil spécifique qui assure une réglementation ponctuelle et un suivi plus facile. Ce n'est pas le cas au Gabon où, en dehors des droits d'usage, le membre de la communauté voulant exercer l'activité cynégétique à des fins commerciales doit obtenir un permis de chasse sportive (permis de petite chasse ou de grande chasse)⁹⁹. Ce n'est pas non plus le cas au Congo, même si la loi sur la faune et les aires protégées a institué, en plus de l'exercice libre des droits d'usage coutumiers prévu par la loi forestière de 2000, un «permis de chasse villageoise» pour lequel les populations doivent se constituer en association de chasseurs et payer des taxes¹⁰⁰. Mais, au-delà de l'obligation pour des chasseurs villageois de se constituer en association par le biais de ce permis, la loi ne fait que constituer une alternative non contraignante à l'exercice de la chasse en vertu des droits d'usage, sans préciser si les produits cynégétiques peuvent être destinés à des buts autres que la subsistance. Cependant, l'exercice de la chasse découlant des droits d'usage est libre et gratuit selon l'article 73 de la loi 37-2008. De ce fait, en soumettant l'attribution du permis au paiement d'une taxe, sans clarifier quels avantages en dériveraient, la loi n'encourage guère son utilisation.

⁹⁹ Articles 174 et 175, loi 16-2001, *ibid.*

¹⁰⁰ Article 64, loi 37-32008 sur la faune et les aires protégées en République du Congo.

Lorsque la chasse communautaire rentre dans le cadre des droits d'usage coutumiers, son exercice par les communautés est souvent limité par les domaines dans lesquels il peut être exercé. C'est par exemple le cas au Gabon, dont la loi forestière et le décret 692/2004 précisent que l'exercice des droits coutumiers est libre et gratuit dans le domaine forestier rural pour les membres des communautés qui habitent à proximité, mais il est réglementé dans les forêts domaniales classées et les forêts productives enregistrées. La législation gabonaise garantit néanmoins les droits des communautés locales vivant à proximité des forêts classées et de production en prescrivant que leurs textes de classement ou leurs plans d'aménagement doivent prévoir une «zone suffisante» aux populations riveraines pour l'exercice de leurs droits d'usage coutumiers. Toutefois, en pratique aucun décret de classement ne fait mention d'une telle zone. Au Gabon, la seule interdiction que la loi fait quant aux zones d'exercice de ces droits concerne les aires protégées (et en conséquence les parcs nationaux), mais l'exercice libre de la chasse est autorisé par la loi dans les zones périphériques des parcs¹⁰¹.

En dehors des restrictions territoriales, les autres limites que le législateur gabonais impose à l'exercice de la chasse coutumière concernent les armes, limitées à celles figurant sur une liste établie par le ministère des Eaux et Forêts (qui n'est toutefois pas disponible), et les proies¹⁰². Concernant ces dernières, la loi non seulement limite la chasse coutumière aux animaux non protégés, mais contraint également les chasseurs au respect des latitudes d'abattage prévues par le décret 164/2011 consistant en un maximum de «deux animaux de la même espèce ou de quatre espèces différentes le même jour et par le même chasseur»^{103 104}.

Au Congo, en dehors des permis de chasse villageoise introduits par la loi 37/2008, les droits traditionnels de chasse sont aussi reconnus aux populations rurales pour satisfaire leurs besoins individuels et communautaires, dans le cadre des droits d'usage prévus à l'article 40 de la loi 16-2000. Comme pour le Gabon, l'exercice de ces droits est limité notamment sur une base domaniale, peu d'autres restrictions existant par ailleurs. La loi 37-2008 prévoit en effet le libre exercice à l'intérieur des terroirs communautaires ou dans les zones ouvertes à la chasse traditionnelle, ce qui inclut notamment les séries de développement communautaire qui doivent nécessairement être déterminées par tout plan d'aménagement d'une concession forestière. Dans ces séries, des zones de chasse doivent être identifiées et délimitées afin d'y promouvoir une gestion de la faune à faible impact environnemental¹⁰⁵. En dehors des concessions forestières, la loi prévoit que la chasse communautaire soit réglementée dans les aires protégées, les réserves spéciales, les sanctuaires de faune et les zones d'intérêt cynégétique par le biais des plans d'aménagement ou des actes de création respectifs et qu'elle soit interdite dans les réserves naturelles intégrales et les réserves de faune.

¹⁰¹ Article 16, loi 03-2007 relative aux parcs nationaux.

¹⁰² Article 258, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise.

¹⁰³ Article 9, décret 164-2011 réglementant le classement et les latitudes d'abattage des espèces animales.

¹⁰⁴ Le traitement juridique de ces limites soulève des questions sur la manière de les fixer «justement et légitimement» et, corrélativement, sur le rôle et le poids à attribuer ou à reconnaître aux populations locales et à leurs savoirs traditionnels dans la fixation de cette définition.

¹⁰⁵ Articles 18 et 20, arrêté 5053/2007 définissant les directives nationales d'aménagement durable des concessions forestières.

Capture commerciale

Les trois pays incluent dans les activités de chasse tant l'abattage que la capture des animaux sauvages. Une réflexion s'impose donc aussi sur ces activités de capture, même si la dimension communautaire n'est pas toujours évidente ou prononcée dans les trois pays.

La capture à but commercial est prévue et règlementée partout de manière assez similaire par le biais d'un permis spécifique. En RDC, il est qualifié de permis «spécial», à côté des permis scientifiques et administratifs. Il peut être attribué à toute personne physique ou morale, donc y compris les membres des communautés rurales formellement constituées, mais ne permet pas d'utiliser des armes à feu ni de capturer des animaux protégés. Il est aussi fait obligation au titulaire d'un tel permis de tenir un registre de capture. La loi manque de clarté ou semble contradictoire en ce qui concerne la régularité de la détention des animaux capturés. Selon la lettre de l'article 70 de la loi 82/002, elle semble garantie par le seul permis de capture commerciale, alors que l'article 38 de l'arrêté 14/2004 subordonne toute exploitation commerciale à l'attribution d'une licence d'agrément. La capture commerciale exercée par les membres d'une communauté est toutefois reconnue par l'arrêté 25/2016 dans les concessions forestières des communautés locales.

Contrairement à la RDC, au Gabon la licence de capture commerciale d'animaux sauvages vivants est délivrée aux nationaux, personnes physiques âgées d'au moins 21 ans ou personnes morales. Les membres des communautés rurales peuvent a priori aussi en devenir titulaires, même si les conditions imposées par le décret 161/2011 pour son attribution sont assez restrictives. En effet, des garanties techniques suffisantes pour la capture, le transport et la détention des animaux, notamment quant aux armes et aux moyens de mise en quarantaine, doivent être présentées par les requérants. La licence donne droit de détenir les animaux vivants, qui doivent être enregistrés dans un carnet de capture. Elle précise aussi sa durée, la zone où la capture est autorisée ainsi que le nombre d'animaux autorisés par espèce. Sa délivrance est subordonnée au paiement d'une taxe fixée en fonction des catégories d'animaux à capturer, ainsi qu'au paiement d'une taxe de capture.

Finalement, au Congo, la licence de capture commerciale autorise la capture, la détention et la vente d'animaux sauvages non intégralement protégés, à l'exception des nouveau-nés, des jeunes et des femelles suitées. La capture n'est toutefois autorisée que dans les réserves de faune. Chaque licence donne droit de capturer un nombre déterminé d'animaux sauvages. Une nouveauté introduite par la législation congolaise, qui est moins détaillée que celles de deux autres pays, est la souscription d'une assurance couvrant les risques d'accidents de chasse. Une telle exigence, difficile à connecter aux besoins de subsistance des communautés rurales, se conçoit en relation avec la licence de *game-farming*, qui autorise la capture d'animaux sauvages non protégés dans un environnement contrôlé en vue de leur commercialisation.

4.2 Le chevauchement normatif en matière de gestion locale de la faune

Comme déjà relevé, la chasse a des formes et des finalités multiples, allant du sport au tourisme et de la recherche scientifique à la subsistance. Il est donc essentiel que

l'encadrement normatif de l'ensemble des typologies et des permis de chasse prene en compte les spécificités de chaque catégorie, ce qui rend difficile la conception de dispositions normatives s'appliquant à la chasse de manière transversale. À l'opposé, dans les trois pays étudiés, le législateur, après avoir procédé à la catégorisation des typologies, soumet souvent la chasse à des règles génériques qui semblent plutôt calées sur les besoins de la chasse sportive ou scientifique. Il en résulte un cadre normatif mal adapté aux exigences de la chasse communautaire, qui va au détriment des chasseurs traditionnels.

C'est par exemple le cas en RDC: l'article 37 de la loi 82-2002 impose un «test d'aptitude cynégétique» à toute personne qui demande un permis de chasse, sans exclure les communautés qui demandent un permis de chasse collectif. C'est aussi le cas des dispositions – d'ailleurs présentes dans les lois des trois pays – interdisant, sans exception, la chasse des juvéniles et des femelles de toutes espèces, sans considérer que les moyens de chasse prévus et autorisés pour les communautés locales ne sont pas sélectifs pour ce critère, car ne permettent pas de distinguer vis-à-vis du genre ou de l'âge de la proie.

Ces contradictions sur le plan normatif sont d'autant plus évidentes au Congo où il existe un système hybride qui reconnaît, en plus des droits de chasse coutumiers, des permis de chasse villageoise ou de récolte villageoise. Il est par exemple prévu par la loi 37-2008 que les espèces d'animaux non intégralement protégées doivent être détenues dans les limites et dans les conditions fixées par la loi¹⁰⁶. La référence est donc aux permis de détention et aux permis de collecte, institués par la même loi pour la détention et/ou l'exploitation de ces animaux. Du moment que la chasse traditionnelle n'est pas exclue de ce dispositif, on est porté à penser que les chasseurs communautaires doivent aussi se munir de tels permis pour la détention de la viande, même s'il est plus raisonnable de penser qu'une telle disposition ait été conçue pour la chasse sportive et scientifique. Il en va de même en ce qui concerne l'article 55 de la loi 37-2008 prévoyant que le surplus de viande, issue d'une chasse régulière, ne peut être consommé sur place et soit remis gratuitement aux populations riveraines ou aux institutions de bienfaisance. Une telle disposition, clairement formulée pour la chasse sportive, ne fait aucune distinction entre les types de permis ou de chasse, ce qui la rend paradoxalement applicable même à un détenteur de permis de chasse villageoise.

Il en est de même pour la législation gabonaise qui prévoit que la détention et le transport des dépouilles des espèces partiellement protégées ou non, requièrent, entre autres, un certificat d'origine, un certificat zoo-sanitaire et une attestation de récolte¹⁰⁷. Par ailleurs, dans la mesure où le décret 163/2011 ne limite pas son champ d'application à un type particulier de chasse et ne précise pas les modalités suivant lesquelles le chasseur doit justifier la détention des dépouilles, il est légitime de croire qu'il s'applique aussi aux chasseurs traditionnels, même si cela resterait assez difficile à mettre en œuvre.

Les contradictions législatives se retrouvent aussi sur le plan réglementaire. En RDC, l'arrêté 14 de 2004 relatif aux mesures d'exécution de la loi n° 82-2002 a introduit des règles ponctuelles concernant les différents permis de chasse. Concernant par exemple le demandeur d'un permis de chasse collective ou rurale, il doit, comme tout autre demandeur de permis de chasse, satisfaire à des critères d'alphabétisation qui ne correspondent

¹⁰⁶ Article 47, loi 37-2008 sur la faune et les aires protégées en République du Congo.

¹⁰⁷ Article 5, décret 163-2011 fixant les conditions de détention, de transport et de commercialisation des espèces animales sauvages, des trophées et produits de la chasse.

souvent pas à la réalité du terrain. Le chasseur rural doit non seulement remplir un formulaire pour obtenir le permis, mais aussi inscrire la date, le lieu et l'espèce abattue sur un carnet. De la même façon, l'arrêté 14 ne fait pas de distinction entre les permis de chasse lorsqu'il impose, pour la détention régulière des produits de la chasse, soit un certificat d'enregistrement, soit un certificat de détention, procédure pouvant se révéler compliquée pour des chasseurs communautaires. En outre, le certificat d'enregistrement n'étant pas prévu pour les permis ruraux, il est difficile d'établir si la détention des dépouilles est ou n'est pas licite.

Enfin, les périodes de chasse constituent un autre élément important pour les communautés locales dont la régulation dans les trois législations semble a priori mal se concilier avec l'exercice de la chasse communautaire. En effet, quel que soit le régime juridique applicable, que l'exercice de la chasse soit libre ou soumis à permis, étant donné que les trois pays reconnaissent à la chasse communautaire un rôle de subsistance pour les populations rurales, il est légitime de s'interroger sur l'opportunité de lui imposer une saisonnalité qui empêcherait son exercice sur plusieurs mois. À l'exception du Congo, où les espèces non protégées peuvent faire l'objet d'un prélèvement en permanence au titre de la chasse traditionnelle¹⁰⁸, dans les deux autres pays il est fait interdiction de chasser en période de fermeture, sans distinguer entre les types de chasse. Dans le même sens, l'interdiction de chasser la nuit, moment plus propice pour les chasseurs, qui est prévue par les trois législations¹⁰⁹, représente une réelle barrière à la pratique légale de la chasse communautaire. En absence d'exception pour les populations rurales, on considère que cette prohibition doit s'étendre aussi à la chasse communautaire.

De la même façon, en RDC, l'acquittement d'une taxe de 4 310 FC pour les permis collectifs de chasse¹¹⁰, même si elle est symbolique, semble contredire la finalité de subsistance pour laquelle ce permis a été institué.

4.3 Le commerce des produits cynégétiques

Après avoir analysé l'activité de chasse, il convient de prendre en considération les aspects liés à la commercialisation des produits cynégétiques dans les trois législations.

Il est intéressant de noter que le Gabon est le seul pays qui, à la suite d'une réforme de la loi forestière intervenue en 2008, a introduit le concept de «droits d'usage économiques»¹¹¹. Il s'agit de droits, reconnus par l'État aux communautés locales, de commercialiser, localement et sans intermédiaires, une partie de la collecte des produits issus de leurs droits d'usage coutumiers. Cette création juridique est assez intéressante, car elle reconnaît que la subsistance des populations rurales, à laquelle les droits d'usage contribuent, passe aussi par un volet économique. Toutefois, en ce qui concerne spécifiquement l'exercice des droits d'usage coutumiers en matière de chasse, le décret 692/2004 précise que la vente des produits de la chasse n'est possible qu'aux membres de la communauté villageoise,

¹⁰⁸ Article 7, arrêté 6075-2011 déterminant les espèces animales intégralement et partiellement protégées.

¹⁰⁹ Article 215, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise; article 20, loi n° 82-002 du 28 mai 1982 portant réglementation de la chasse en RDC; et article 36, loi 37-2008 du 28 novembre 2008 sur la faune et les aires protégées en République du Congo.

¹¹⁰ Arrêtés interministériels n° 003/CAB/MIN/ECN-EF/2006 et n° 099/CAB/MIN/FINANCES/2006 du 13 juin 2006.

¹¹¹ Article 4, loi 16-2001 portant Code forestier en République gabonaise.

accréditant ainsi une interprétation assez restrictive de l'autorisation à «commercialiser localement» prévue par la loi forestière dans le cadre des droits d'usage économiques.

Au Gabon, un décret¹¹² pris en application de l'ancienne loi forestière de 1982¹¹³, dont la validité reste à vérifier étant donné que celle-ci a été abrogée par la loi forestière de 2001¹¹⁴, prévoit qu'à la seule exception des titulaires des permis de chasse et des licences de capture commerciale d'animaux sauvages vivants, nul ne peut détenir ou vendre les produits de la chasse s'il n'est titulaire d'un agrément spécial. Les chasseurs coutumiers resteraient donc exclus de la possibilité de commercialiser leurs produits cynégétiques.

En RDC, grâce à la création de deux permis communautaires répondant à des buts différents, il existe un cadre normatif assez clair pour la commercialisation des produits cynégétiques. En ce qui concerne les permis collectifs de chasse, l'article 54 de la loi 37-2008 autorise l'exercice de la chasse par les habitants des communautés «dans les strictes limites de leurs besoins alimentaires». Même si cette formulation semble écarter toute utilisation des produits cynégétiques qui sort du cadre alimentaire, elle n'exclut pas explicitement la vente locale des produits cynégétiques pour répondre à des besoins alimentaires. Une telle limitation n'est toutefois pas prévue pour le permis rural de chasse, qui confère le droit de chasser des animaux non protégés et partiellement protégés. L'article 38 du décret 14/2004, qui assujettit l'exploitation commerciale des animaux sauvages et de leurs sous-produits à une licence d'agrément soumise à un certain nombre de conditions (article 39), semble donc applicable aux détenteurs de ce permis. La RDC prévoit aussi, parmi les permis spéciaux de chasse, un permis de «capture commerciale», qui peut être attribué à des communautés¹¹⁵.

Finalement, au Congo, la loi 16/2000 prévoit que les droits d'usage, parmi lesquels le droit de chasse, sont réservés à la satisfaction des besoins personnels de leurs bénéficiaires et que les produits qui en sont issus ne peuvent pas faire l'objet de vente commerciale. Mais à côté du droit de chasse découlant des droits d'usage, un permis de chasse villageoise ou de récolte villageoise a aussi été créé. La loi ne donne pas beaucoup de détails sur ce permis, sauf sur le fait que les chasseurs villageois doivent se constituer en associations villageoises de chasseurs pour l'obtenir. Étant soumis au paiement d'une taxe, et en l'absence d'autres limites expresses, il est possible de croire qu'en vertu d'un tel permis l'association villageoise de chasseurs puisse obtenir aussi un permis de collecte qui autorise la détention des dépouilles d'animaux sauvages non intégralement protégés ou partiellement protégés et l'exploitation des produits forestiers non ligneux. En l'absence d'une définition des produits forestiers non ligneux, on peut considérer que la faune y soit comprise et que donc ce permis permet à son détenteur de commercialiser les produits cynégétiques¹¹⁶.

¹¹² Décret 677-1994 relatif à l'agrément spécial de commerce des produits de la chasse.

¹¹³ Loi n° 1-82 du 22 juillet 1982 portant réglementation de la chasse en RDC.

¹¹⁴ Conformément à l'article 298 de la loi de 2001, ce décret demeure en vigueur s'il n'est pas contraire à cette loi. Est-il donc contraire ou pas? Il semblerait que non puisque l'article 197 de la loi dispose: «Les conditions de détention, de transport et de commercialisation de tout animal sauvage, des trophées et des produits de la chasse, sont définies par voie réglementaire. Dans tous les cas, la commercialisation des produits de la chasse est subordonnée à l'obtention d'un agrément spécial». Mais ceci n'est qu'une interprétation personnelle des auteurs. Au final, seule une abrogation expresse ou une décision judiciaire permettra de statuer clairement en la matière.

¹¹⁵ Article 57, arrêté 25-2016 portant dispositions spécifiques relatives à la gestion et à l'exploitation de la concession forestière des communautés locales.

¹¹⁶ Cette interprétation peut évidemment être contredite par la suite par les décrets d'application.

Il est finalement intéressant de relever la présence au Congo d'un dispositif juridique assez unique s'appliquant aux transformateurs des produits de la faune pour lesquels il prévoit le paiement d'une redevance fixée par décret¹¹⁷.

¹¹⁷ Article 77, loi 37-2008 sur la faune et les aires protégées en République du Congo.

5. CONCLUSION

Afin de parvenir à une gestion durable des ressources fauniques, il est nécessaire que le cadre juridique régissant les conditions et les modalités de l'exploitation de la faune sauvage soit contextualisé, clair, cohérent, exhaustif et applicable. Ceci devrait se faire à travers une démarche participative et inclusive impliquant notamment l'État, les collectivités territoriales, le secteur privé et les communautés locales. Par ailleurs, ces différentes parties prenantes devraient bénéficier d'un système d'éducation, de formation et de sensibilisation aux instruments légaux de gestion cynégétique. Si la mise en œuvre de la loi ne dépend finalement que de la volonté politique et de l'adéquation des ressources logistiques et financières disponibles, l'amélioration du cadre législatif et réglementaire relatif à la faune sauvage est un premier pas incontournable dans le processus de la gestion durable de la faune sauvage.

Dans les pays du bassin du Congo faisant l'objet de notre analyse, les régimes fonciers permettant l'accès aux ressources cynégétiques ne sont pas assez précis et souvent ne reconnaissent pas aux communautés locales et aux populations autochtones les droits coutumiers sur les terres. Ce manque de sécurité foncière, même en présence d'une reconnaissance des droits d'usage coutumiers, a pour effet l'affaiblissement de tout intérêt à préserver la ressource faunique et accentue plutôt l'exploitation cynégétique à des fins commerciales.

Concernant plus directement l'activité cynégétique dans ces pays, notre analyse a permis de relever que, malgré l'existence de diverses typologies de chasse et d'autorisations y afférentes (chasse touristique, chasse sportive, chasse traditionnelle ou coutumière, chasse commerciale et rurale, etc.) qui répondent à des finalités différentes, les lois sectorielles abordent souvent la chasse comme étant une seule activité, sans opérer des distinctions importantes en ce qui concerne son exercice. De ce fait, les règles régissant la chasse sportive ont tendance à s'imposer à la chasse traditionnelle, même si elles ne s'y adaptent pas.

Concernant plus directement la chasse communautaire, si le Gabon et le Congo, reconnaissant le droit de chasse aux communautés comme découlant des droits d'usage communautaire, proposent ainsi un régime juridique flexible limité par les règles s'appliquant aux différents domaines forestiers, l'obligation introduite en RDC d'un permis pour l'ensemble des permis de chasse a l'avantage d'un contrôle plus ponctuel sur l'exercice de la chasse communautaire, par rapport aux deux autres pays. Notamment, s'agissant des permis collectifs de chasse, la loi attribue la responsabilité au chef de village, qui devient garant du respect des limites de la zone géographique de chasse, des armes utilisées, des espèces ciblées et de la période de chasse. Toutefois, le contrôle de proximité des prélèvements de faune pourrait être remplacé par la reconnaissance des droits fonciers sur la forêt et les zones de chasse afin d'augmenter l'intérêt des communautés à préserver la ressource faunique.

Il reste à relever que dans tous les cas une production normative souvent désorganisée contribue à créer des lacunes et des incohérences qui rendent floues les limites entre les activités de chasse légales et le braconnage. Afin de réduire ce phénomène, il serait utile de renforcer, à côté d'une architecture juridique cohérente et exhaustive régissant toute exploitation licite de la faune sauvage, le régime juridique foncier adapté aux besoins des communautés locales et autochtones, créant aussi un système viable et bénéfique pour, à la fois, la conservation de la faune et les activités de chasse.

BIBLIOGRAPHIE

- Djinang M.** 2014. *Audit législatif sur le régime du droit de propriété de la République Gabonaise, particulièrement à l'égard du domaine forestier et de la propriété foncière.* ClientEarth. 28 pages.
- Dkamela G.-P. et Karpe P.** 2016. *L'accès des populations «autochtones» et «vulnérables» du Cameroun à la terre et aux ressources naturelles. Analyses socio-anthropologique et juridique du cas des Baka, Bagyeli et Mboro.* Rapport de consultation pour la Banque mondiale, Yaoundé, Cameroun (en cours d'édition).
- Faure N. et Henriot C.** 2014. *Droits de propriété et d'usages des communautés locales et populations autochtones.* ClientEarth. 44 pages.
- Faure N. et Henriot C.** 2014. *Droit à la participation des communautés locales et populations autochtones à la prise de décisions (République du Congo).* ClientEarth. 33 pages.
- Henriot C., Sossoukpe L. et Sartoretto E.** 2015. Outil d'évaluation de la législation nationale: le droit de propriété et d'usage au Gabon. ClientEarth, 18 pages.
- Karpe P.** 2010. Élaboration d'une feuille de route pour une protection des plantations. Projet RDC/EuropeAid/MAKALA Gérer durablement la ressource bois énergie en RDC.
- Karpe P. et Dubiez E.** 2013. La sécurisation des plantations forestières villageoises. In Marien J.-N., Dubiez E., Louppe D. et Larzillière A. (éds). *Quand la ville mange la forêt: Les défis du bois-énergie en Afrique centrale.* Editions Quae, Versailles, France: 87-94.
- Karpe P. et Nguiffo S.** 2014. *La situation des populations autochtones au Cameroun: entre droit international et contraintes locales.* UNHCHR, Cameroun. 98 pages.
- Karpe P. et Sasia K.** 2016. *Les textes réglementaires relatifs à la foresterie communautaire: risques et opportunités pour les peuples autochtones et leur statut juridique en République Démocratique du Congo.* Rainforest Foundation Norway. 19 pages.
- Ouedraogo M. G. H.** 2011. De la connaissance à la reconnaissance des droits fonciers africains endogènes. *Etudes rurales* 1/2011 (n° 187), p. 79-93.
- Sartoretto E. et Henriot C.** 2014. *Droit des communautés locales et autochtones de participer à la prise de décisions (Gabon).* ClientEarth. 24 pages.
- Sartoretto E. et Henriot C.** 2014. *Droit de propriété et d'usages des communautés locales et autochtones (Gabon).* ClientEarth. 30 pages.

Bureau juridique de la FAO
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
Viale delle Terme di Caracalla
00153 Rome, Italie