



**LA LÉGISLATION FORESTIÈRE AU CAP-VERT, EN ÉTHIOPIE,
EN GAMBIE, AU MALI ET EN MAURITANIE, AU NIGER,
AU RWANDA ET AU SÉNÉGAL**

LA LEGISLATION FORESTIERE AU CAP-VERT, EN ETHIOPIE,
EN GAMBIE, AU MALI ET EN MAURITANIE, AU NIGER,
AU RWANDA ET AU SENEGAL

par

Christian du Saussay
Professeur en droit,
Faculté de Nice

Les appellations employées dans cette publication 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 aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

M-30

ISBN 92-5-202309-7

Tous droits réservés. Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite, mise en mémoire dans un système de recherche bibliographique ni transmise sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit: électronique, mécanique, par photocopie ou autre, sans autorisation préalable. Adresser une demande motivée au Directeur de la Division des publications, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture. Via delle Terme di Caracalla, 00100 Rome (Italie), en indiquant les passages ou illustrations en cause.

© FAO 1986

AVANT-PROPOS

On reconnaît facilement l'importance d'une législation forestière à jour pour un pays riche en ressources forestières, mais pas nécessairement pour des pays moins forestiers, tels ceux analysés dans ce document. (Cap-Vert, Ethiopie, Gambie, Mali, Mauritanie, Niger, Rwanda et Sénégal). Il est pourtant fondamental pour ceux-là d'orienter leurs politique et législation forestières autant sur la création et la protection de nouvelles ressources que sur la gestion et l'utilisation de la forêt existante. C'est précisément en matière de boisement et de reboisement que de nombreuses lois forestières anciennes manifestent une grande faiblesse. Ceci s'explique en partie par le fait que la plupart de ces lois ont été conçues pour réglementer l'utilisation des ressources forestières aménagées par les Services forestiers nationaux dans un but principal de production de bois d'oeuvre.

Les nouvelles lois qui entrent en vigueur dans les pays en développement reflètent mieux la diversité des biens et services rendus par les ressources forestières. En particulier, si la gestion et l'utilisation des ressources existantes doivent demeurer une préoccupation primordiale, on reconnaît aussi chaque jour davantage qu'il faut introduire l'arbre et la forêt dans le domaine agricole et dans les zones qui ont perdu leur couvert forestier ou n'en ont jamais eu.

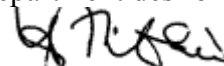
Le besoin d'arbres est particulièrement aigu dans les zones arides et semi-arides des pays couverts par cette étude. Les arbres y jouent un rôle extrêmement important dans la lutte contre la désertification et comme source de bois de feu, de fourrage, de gommages, de résines et, autres produits. Cette foresterie "à but multiple" ne peut se concevoir sans la participation active des populations rurales qui doivent devenir les producteurs et bénéficiaires des ressources forestières existantes ou créées.

Il est donc particulièrement utile à ce stade de réexaminer les législations forestières existantes pour voir dans quelle mesure elles correspondent bien à ces objectifs et pour suggérer les modifications nécessaires. C'est le but que propose cette étude qui, nous l'espérons, devrait être utile à tous ceux concernés par la législation forestière, notamment en Afrique.



J.P. Lanly
Directeur

Division des ressources forestières
Department des forêts



F.M. Mifsud
Chief, Legislation Branch
Legal Office

TABLE DES MATIERES

	<u>Page</u>
<u>PARTIE I - ANALYSE GENERALE</u>	1
INTRODUCTION	1
<u>CHAPITRE I - LA PLANIFICATION FORESTIERE</u>	3
I. <u>LA PLANIFICATION DE L'EFFORT FORESTIER</u>	3
1. La planification de l'effort forestier à l'échelon national	3
2. L'inventaire forestier	6
3. La planification de l'effort forestier à l'échelon local	7
II. <u>LA PLANIFICATION DE L'ESPACE FORESTIER</u>	8
1. Les catégories forestières	8
2. Les procédures de classement et de déclassement	12
III. <u>LA PLANIFICATION DES TRAVAUX FORESTIERS</u>	16
1. Le contenu des plans d'aménagement	16
2. L'obligation du plan d'aménagement	17
3. La force juridique des plans d'aménagement	17
<u>CHAPITRE II - LA BALANCE DES DEBOISEMENTS ET DES REBOISEMENTS</u>	19
I. <u>LE CONTROLE DES DEBOISEMENTS</u>	19
1. Les défrichements et les coupes	19
2. Les activités susceptibles de nuire à la conservation des forêts	25
II. <u>L'ORGANISATION DU REBOISEMENT</u>	28
1. Les instruments du reboisement sur le domaine de l'Etat	29
2. Les instruments du reboisement sur les propriétés privées et les domaines des collectivités locales	31
CONCLUSION	34

	(page)
<u>PARTIE II - ANALYSE'DE LA LEGISLATION FORESTIERE PAR PAYS</u>	39
<u>CAP-VERT</u>	39
<u>I. LA LEGISLATION NON ENCORE ABROGEE</u>	39
1. Les mesures territoriales	39
2. Les mesures complémentaires	42
<u>II. LE PROJET DE LOI FORESTIERE</u>	45
1. La planification forestière	45
2. Le contrôle des déboisements	47
3. L'organisation du reboisement	49
4. Affectations des richesses forestières	51
<u>ETHIOPIE</u>	53
<u>I. CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	54
1. Planification de la gestion forestière	54
2. Contrôle des déboisements	55
3. L'organisation du reboisement	56
<u>II. LES AFFECTATIONS DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	56
<u>GAMBIE</u>	57
<u>I. CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	57
1. Planification de la gestion forestière	57
2. Contrôle des déboisements	59
3. L'organisation du reboisement	60
<u>II. LES AFFECTATIONS DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	61
<u>MAURITANIE</u>	61
<u>I. CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	62
1. Planification de la gestion forestière	62
2. Contrôle des déboisements	64
3. Organisation du reboisement	66
<u>II. AFFECTATION DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	67

	(page)
<u>NIGER</u>	67
I. <u>CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	68
1. Planification de la gestion forestière	68
2. La balance des déboisements et des reboisements	70
II. <u>AFFECTATION DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	74
<u>RWANDA</u>	75
I. <u>CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	76
1. Planification de la gestion forestière	76
2. Le contrôle des boisements	80
3. L'organisation du reboisement	83
II. <u>AFFECTATIONS DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	86
1. Les recettes de l'Etat	86
2. Les contributions à l'économie rurale	87
<u>SENEGAL</u>	88
I. <u>CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	89
1. Planification de la gestion forestière	89
2. Le contrôle des déboisements	95
3. L'organisation du reboisement et de la régénération forestière	95
II. <u>AFFECTATION DE LA RESSOURCE FORESTIERE</u>	96
1. Affectation de la ressource forestière à l'Etat	96
2. Affectation de la ressource forestière aux intérêts ruraux	97

PARTIE I - ANALYSE GENERALE

INTRODUCTION

On n'exagérerait pas tellement si l'on disait que la présente étude est consacrée aux législations forestières des pays africains qui n'ont plus de forêts. Elle recouvre en effet les Iles du Cap Vert, la Mauritanie, le Sénégal, la Gambie, le Mali, le Niger, l'Ethiopie et le Rwanda. Les six premiers appartiennent à la zone sahélienne ou rivage sud du Sahara. Les deux derniers, naturellement plus favorisés, connaissent, surtout dans le cas du Rwanda, des déboisements accompagnés d'une intense érosion qui les rapprochent des précédents. La seule politique que ces pays puissent raisonnablement adopter est celle d'une restauration du couvert forestier poursuivie pendant des décennies. Cela ne conduit pas à un droit fondamentalement différent de celui des régions dotées d'une grande richesse forestière. Que l'on ait à gérer un capital forestier ou à le reconstituer, les instruments juridiques mis en oeuvre seront à peu près les mêmes: plans d'aménagement, permis de coupe, réglementation des défrichements sont des notions universelles en matière forestière. La véritable différence réside dans les conditions financières et économiques de la gestion forestière. Pour des pays comme le Gabon, la République centrafricaine ou le Congo, la forêt est une ressource exportable, génératrice de devises étrangères et de revenus pour le budget général de l'Etat. A partir de là on trouve dans les législations de ces pays des dispositions tendant à tirer le plus grand profit de l'exploitation forestière. L'Etat s'efforce de vendre ses arbres au prix le plus élevé, compatible avec la concurrence internationale, soit par négociation libre des contrats d'exploitation, soit par le recours à l'adjudication. De plus, il tend à faire de la forêt une base de développement industriel en imposant la transformation sur place d'une certaine quantité des bois exportés. Dans les pays qui nous intéressent, les règles juridiques destinées à rentabiliser l'exportation n'auraient évidemment aucun sens. La fixation des prix des produits forestiers ne saurait non plus être gouvernée par la seule quête du profit maximum susceptible d'être obtenu. L'adjudication, bien qu'elle soit inscrite comme une possibilité éventuelle dans plusieurs législations, doit être écartée en pratique pour plusieurs raisons. La première réside dans l'absence des conditions de concurrence indispensables à la mise en oeuvre de cette procédure. La seconde tient à la finalité de l'action étatique, qui doit être de satisfaire, dans toute la mesure du possible, les besoins vitaux en bois. Or, cette finalité, essentiellement sociale, postule la recherche du juste prix et non du plus grand profit. La forêt ne procure donc pas de devises étrangères aux pays étudiés et les recettes fiscales sont très modestes. Mais il y a plus. Si ces pays veulent vraiment reconstituer le couvert forestier nécessaire à leurs populations grandissantes ou restaurer leurs sols, ils devront réinvestir dans cette mission les capitaux produits par la forêt. La voie plus sûre à cet égard consiste à ouvrir des comptes spéciaux où sont versées les recettes forestières et qui ne peuvent servir qu'au financement de dépenses définies par la loi, en particulier les opérations de reboisement, l'entretien de pépinières et l'assistance technique sylvicole. On trouve des exemples de tels comptes sous la dénomination de "Fonds forestier national" au Rwanda et au Cap-Vert. Si l'on veut mettre l'institution à l'abri des tentations, il faut ajouter que les fonds forestiers n'ont qu'une autonomie comptable. Ce sont des affectations de certaines recettes de l'Etat à certaines dépenses. Mais en aucun cas ils ne doivent se transformer en une nouvelle administration procurant à ses personnels des situations matérielles plus larges que celles réservées par les Ministères et s'engageant dans la pente des dépenses improductives. En d'autres termes, la création d'un fonds forestier va priver le budget général de l'Etat d'une source de rentrées fiscales, mais ne va pas le décharger pour autant des dépenses de fonctionnement du

service forestier. A terme, l'Etat peut en espérer la mise en culture de terres jusque alors stériles ou l'augmentation de la productivité agricole sur les terres protégées de l'érosion, et partant un flux de recettes induites. Dans un futur plus lointain, il peut attendre le moment où, la forêt ayant retrouvé une dimension optimale, il pourra en retirer les fruits immédiats. Pour le moment, l'effort forestier ne peut être qu'une charge et c'est ce qui met en évidence l'adoption d'un fonds forestier. Mais il n'est pas juste de raisonner uniquement en termes budgétaires. Les conséquences de la déforestation pour les pays concernés sont telles qu'à terme, leurs populations n'y trouveront plus les conditions minimales de la vie matérielle, ce qui d'ailleurs est déjà le cas des Cap-verdiens. Le problème forestier est donc une question de survie ou, si l'on préfère, de maintien de l'indépendance nationale. A quoi servirait-il d'entretenir une armée pour garantir l'indépendance nationale militairement, si l'on devait laisser anéantir celle-ci économiquement?

A cette première donnée financière s'ajoute celle de l'occupation du sol. Il reste, dans certains pays étudiés, très peu de place pour la forêt tant la pression démographique a crû ces dernières années. On a pu très justement observer que pour les Etats du Sahel, le règne du monde fini avait commencé 1/. Bien sûr, de vastes espaces s'étendent encore aux confins du désert, mais si l'on considère les zones susceptibles d'abriter des populations sédentaires on se trouvera confronté à de difficiles problèmes d'arbitrage entre terres forestières et terres agricoles ou pastorales. La solution consiste souvent à dépasser cette antinomie pour mêler intimement boisements forestiers, cultures et pâturages. Le Rwanda, pays à très haute densité humaine, s'oriente ainsi vers l'agroforesterie et la mise en valeur des boisements linéaires tels que ceux plantés en bordure de route ou d'ex-ploitation agricole. Dans ces conditions, il paraît plus juste de laisser au second plan la notion de forêts, qui au surplus recouvre en fait tout l'espace naturel dans les droits africains, pour mettre en avant celle de ressource forestière. Cette dernière comprend, en effet, non seulement les massifs forestiers mais l'ensemble des arbres appartenant aux essences forestières, même lorsque ceux-ci se trouvent alignés au bord d'une route ou associés aux cultures. C'est, si l'on veut, le prolongement des aménagements sylvo-agricoles ou sylvo-pastoraux dont le principe est inscrit longtemps dans le droit forestier de la région.

Schématiquement, la ressource forestière est conservée si sa croissance égale les prélèvements que l'on y fait. Elle tend à se reconstituer dans son état d'abondance passée si la croissance l'emporte sur les prélèvements. En d'autres termes, le principe majeur d'une politique de restauration forestière réside dans un excédent des reboisements ou des régénérations sur les déboisements. Le droit peut offrir des instruments juridiques adaptés à cet objectif. Toutes les législations contiennent des règles conçues pour limiter les déboisements et, dans une moindre proportion, favoriser les reboisements. Mais le seul jeu mécanique de telles règles ne permet pas d'obtenir de grands résultats. Encore faut-il la volonté de les mettre en oeuvre avec constance sur des périodes assez longues. De plus, il est évident que l'on ne saurait s'en tenir à un point de vue purement quantitatif. La qualité des reboisements, les essences qui y seront employées, les lieux où ils seront établis ne sont pas choses indifférentes, pas plus que la nature des sols que l'on viendra à défricher. Aussi, tant à cause de la nécessité de formuler et appliquer une politique bien définie que pour introduire la dimension qualitative dans le droit forestier, on est amené à concevoir une planification forestière. Dès lors, la présentation du droit forestier s'articule nécessairement, d'une part, autour de la planification, d'autre part, autour de la balance des déboisements et reboisements.

1/ Jacques GIRI - "Le Sahel demain". Editions Karthala, Paris, 1983.

CHAPITRE I

LA PLANIFICATION FORESTIERE

La planification forestière trouve des points d'application situés à des niveaux différents. Elle peut être un programme d'actions pour l'ensemble d'un pays, une province ou une commune. Elle peut être également un partage géographique des zones que l'on réservera à la forêt et, entre ces zones, de celles que l'on exploitera ou que l'on affectera à des finalités strictement écologiques. Elle peut être, enfin, sous la forme de plans d'aménagement, un programme des travaux nécessaires pour qu'une forêt donnée remplisse les fonctions qu'on lui a assignées. On a donc trois types de planification: celle de l'effort forestier, celle de l'espace forestier et celles des travaux forestiers.

I. LA PLANIFICATION DE L'EFFORT FORESTIER

La planification de l'effort forestier, lorsqu'elle existe, doit nécessairement être effectuée à l'échelon national, puisqu'elle n'est jamais qu'une définition aussi précise que possible de la politique de l'Etat en la matière. De même, doit-elle embrasser l'ensemble de la ressource existante et potentielle du pays, que celle-ci provienne du domaine de l'Etat, des domaines de collectivités locales ou des propriétés privées. Mais cela n'exclut pas une planification locale dans les régions ou les communes, qui apparaîtra comme un complément de la planification nationale. Par ailleurs, le principe même de la planification suppose une connaissance minimale des ressources existantes ou, si l'on préfère, de la situation de départ, à partir de laquelle on peut extrapoler les résultats d'un avenir raisonnablement prochain. En foresterie, cette connaissance s'exprime dans un document généralement appelé 'inventaire forestier'. Comme celui-ci est la base de la planification nationale, on doit l'examiner immédiatement après celle-ci et avant la planification locale.

1. LA PLANIFICATION DE L'EFFORT FORESTIER À L'ÉCHELON NATIONAL

Rares sont Les législations étudiées qui prévoient une planification de l'effort forestier à l'échelon national, aussi bien d'ailleurs qu'à l'échelon local. On ne peut guère citer que le Rwanda et le Cap-Vert. Cependant on ne peut pas systématiquement déduire de l'absence de disposition relative à la planification dans les lois forestières l'inexistence totale de celle-ci. Elle peut en effet être comprise dans la planification économique générale du pays et relever des textes organisant celle-ci. Dès lors on est amené à se demander quels intérêts présentent tout d'abord la planification de l'effort forestier et ensuite l'insertion de celle-ci dans la loi forestière. Les réponses à ces questions dépendent du contenu que l'on donne à la planification, de sa procédure d'élaboration et de sa force juridique.

a) Le contenu de la planification de L'effort forestier

Le contenu de la planification de l'effort forestier ne doit pas être entièrement déterminé par la loi. Une telle démarche aboutirait, soit à se satisfaire de ce que les administrations forestières sont dans l'immédiat capables d'exécuter, soit à poser des exigences irréalistes au moins à court terme. C'est pourquoi les lois rwandaise et cap-

verdieuse 1/ se contentent d'indiquer le contenu minimal des plans forestiers nationaux en laissant à l'autorité réglementaire le soin d'y apporter tous les compléments utiles.

Ce contenu minimal comprend tout d'abord un constat de la situation forestière, une évaluation des besoins prévisibles pendant la période couverte par le plan et l'indication de l'effort forestier en reboisements et régénération que l'on se fixe au cours de cette même période.

Apparemment on vient de poser ces trois éléments en forme d'opération arithmétique dans laquelle la capacité productive actuelle est soustraite à la capacité productive future (elle-même déterminée par l'évaluation des besoins à venir) pour obtenir l'ampleur de l'effort forestier. Il est évident qu'il ne peut en être ainsi. Les programmes de reboisement doivent tenir compte des données qui conditionnent leur réalisation, telles que les possibilités de financement, les superficies des terres disponibles, ou la présence de personnels compétents en nombre suffisant. Au Rwanda, le législateur invite l'administration à faire preuve de réalisme en lui prescrivant d'élaborer "le programme des reboisements et régénérations qu'il paraît nécessaire et possible de mener à bien ..." 2/ .

De même ne serait-il pas sérieux de s'arrêter à la fixation d'un objectif exprimé en nombre d'hectares. On doit pouvoir préciser "La localisation géographique", comme dit la loi rwandaise, des superficies à reboiser. Au Cap-Vert, où le reboisement est conditionné par la mise en oeuvre d'un "régime forestier", le programme forestier national indique "Les zones du territoire national dans lesquelles pourront être pris les actes de soumission au régime forestier en précisant, d'une part, les critères de sélection des terrains et, d'autre part, Les limites géographiques des zones qui seront reportées sur des cartes annexées" 3/. Ces précisions ont un double objet. En premier lieu, elles servent de justification au nombre des hectares que l'on s'est proposé de reboiser. En second lieu, elles permettent de concentrer l'action de l'administration sur des zones définies. Au Rwanda comme au Cap-Vert, Les services forestiers doivent livrer une guerre de reconquête tout en ne disposant que de très faibles moyens. Dans la logique de notre métaphore, ils ont intérêt à éviter la dispersion géographique. Leur stratégie ne peut être que celle d'une progression lente et sûre à partir des zones dans lesquelles ils sont le mieux implantés. La planification peut également définir les espèces ou groupes d'espèces qui seront employées au reboisement, ce qui permet d'avoir une indication sur Les volumes de bois, de fourrages ou autres produits que l'on pourra éventuellement récolter à terme. Le Cap-Vert l'a inscrit dans sa loi; au Rwanda, on a estimé une telle précision irréaliste en l'état actuel. Enfin, on s'est soucie au Rwanda de fixer, dans le plan forestier national, Les "délais moyens d'exécution des travaux programmés". Cette détermination des rythmes d'exécution à l'intérieur de la période couverte par le plan devrait contribuer à donner un caractère réaliste aux programmes formulés et à garantir leur exécution, s'il existe un contrôle de celle-ci par le pouvoir politique comme la loi le prévoit au Rwanda. Parvenu à ce point, le plan se présente comme la définition précise d'une politique forestière avec ses objectifs et ses moyens. Encore doit-on se préoccuper, au titre des moyens, du développement du service forestier. On sait, en effet, qu'il ne suffit pas de mettre de jeunes

1/ Pour ces deux pays on a employé par commodité le terme de "loi", mais on s'est référé aux textes de projets de lois n'ayant pas encore reçu la sanction des organes législatifs compétents au moment où cette étude a été effectuée.

2/ Article 1 - Les références précises concernant les numéros des lois, leurs dates d'adoption et leurs dénominations sont indiquées dans les développements consacrés à chaque pays.

3/ Article 9.

plants en terre pour faire un reboisement. La plantation n'est que la première de la longue suite d'opérations et de traitements sylvicoles qui couvrira un sol dénudé ou appauvri d'une forêt ouverte à l'exploitation. Cela suppose des ingénieurs, des techniciens et des ouvriers. Et leur nombre doit croître à proportion des superficies qu'ils auront à gérer. Faute de quoi il est inutile de planter de nouveaux hectare ou, à tout le moins, hasardeux. Aussi, les lois du Cap-Vert et du Rwanda incluent-elles dans la programmation de la croissance forestière celle des moyens administratifs. Au Rwanda, le plan doit préciser "les emplois qui devront être créés au sein du service forestier pour garantir la continuité de la gestion forestière ainsi que de la formation des personnels correspondants". La loi cap-verdienne exprime la même idée en prescrivant "La prévision des créations de postes au sein du service forestier rendues nécessaires par l'accroissement des surfaces boisées ou. L'amélioration de leur gestion; il sera indiqué les délais dans lesquels ces postes devront être pourvus et les modalités de formation des personnels correspondants".

Il faut rappeler que le redressement d'une situation forestière compromise est une oeuvre de longue haleine, qui se mène par une volonté tenace plus que par des à-coups spectaculaires 1/. Dans ces conditions la loi ne doit négliger aucun des moyens propres à favoriser la continuité de l'action administrative.

b) La procédure d'élaboration de la planification de l'effort forestier

Il va de soi que l'élaboration de la planification de l'effort forestier doit reposer sur un projet émanant de ceux qui auront la charge de la mettre en oeuvre. Juridiquement, l'initiative du plan sera de la compétence du Ministre chargé des forêts. Les questions sont de savoir s'il existe des moyens de procédure favorisant le caractère réaliste du plan, quelle sera l'autorité qui arrêtera le plan dans sa forme définitive, et si l'on doit enfermer l'élaboration dans des délais contraignants.

Sur le premier point, la loi rwandaise comme la loi cap-verdienne ont prévu de soumettre le projet de plan à divers avis. Au Cap-Vert, c'est celui d'un organisme consultatif à compétence générale: Le Conseil national des ressources naturelles. Au Rwanda, La loi prescrit les consultations des autorités gérant le fonds forestier national et du Ministre des finances, d'une part, et celle des commissions des forêts et de l'environnement, d'autre part. Les premiers apportent l'aval de ceux qui financeront les reboisements. La troisième représente l'avis d'organes chargés d'examiner sur le terrain 2/ Les problèmes fonciers soulevés par le reboisement et d'exprimer l'opinion locale sur l'opportunité des profits.

Quant à la décision finale, elle doit, puisqu'elle engage la politique de l'Etat, être prise au plus haut niveau. En pratique, il dépend de la loi et des usages constitutionnels de chaque pays de la confier au chef de l'Etat, au Conseil des Ministres ou à l'organe législatif. Il est, bien sûr, souhaitable d'éviter les solutions de continuité entre deux plans successifs. Au Cap-Vert, "La procédure de révision du programme forestier national devra être achevée six mois avant la fin de la période décennale précédant immédiatement celle que couvrira le programme révisé". Le législateur rwandais a jugé trop contraignante l'imposition d'un délai et fait confiance à l'Administration pour éviter les trop longues périodes de "blanc".

1/ Pour prendre un exemple européen, La France exploite encore les forêts de chênes plantées pour les besoins de la Marine en bois sous l'impulsion de Colbert et a mis plus d'un siècle pour réparer les bévues de la Révolution de 1789 en matière forestière.

2/ Il existe une commission dans chacune des dix préfectures que compte le pays.

c) La force juridique de la planification de l'effort forestier

Même s'il est approuvé par l'organe législatif, le plan ne peut pas être une loi au sens matériel du terme. Il ne constitue tout au plus qu'une norme programmatique dont l'irrespect ne pourra pas être sanctionné par les tribunaux. Cela ne veut pas dire pour autant qu'il s'agisse d'un acte purement décoratif. L'exécution du plan se fait sous l'autorité du Ministre chargé des forêts. Celui-ci, dans la logique constitutionnelle des régimes présidentielistes africains, est politiquement responsable devant le Chef de l'Etat. Il y a donc la possibilité de garantir la bonne exécution du plan par l'engagement de la responsabilité politique du Ministre devant le Chef de l'Etat. La loi rwandaise le souligne en disposant: "Le Ministre ayant les forêts dans ses attributions adressera tous les ans au Président de la République un rapport dans lequel il rendra compte de l'exécution du plan forestier national." La loi cap-verdienne est moins nette et ne prévoit qu'un rapport biennuel à l'occasion duquel le Ministre "signale les difficultés rencontrées et suggère les orientations qu'il serait opportun de suivre". Mais ce ne sont là que des différences de détails qui ne changent rien à la responsabilité politique du Ministre. Ce qui compte, en revanche, c'est que celle-ci puisse apparaître clairement. Cela fait l'intérêt d'une planification et de la fixation de délais d'exécution. C'est aussi l'un des intérêts qu'il y a dans le fait de confier l'élaboration du plan au Ministre des forêts. Par là même, il s'engage vis-à-vis du Chef de l'Etat à obtenir les résultats qu'il a lui-même fixés et il peut être contrôlé tout au long de la période couverte par le plan.

L'étude de la planification de l'effort forestier, telle qu'elle est prévue par les lois du Rwanda et du Cap-Vert, permet d'apporter des arguments en faveur de l'institution de celle-ci par la loi forestière. On peut penser en effet que, si l'effort forestier est planifié par les économistes du cabinet du plan économique, l'engagement de l'Administration forestière sera moins évident. Par ailleurs, La précision et le réalisme du travail risquent fort d'être amoindris. Les plans de développement économique en Afrique, et ailleurs, pèchent souvent par un certain détachement à l'égard des situations concrètes; ce qu'il convient d'éviter tout particulièrement dans la restauration de la ressource forestière. On doit ajouter que plan forestier et volet forestier dans un plan économique général ne s'excluent nullement. Certaines des indications de l'un constituent le contenu de l'autre et, inversement, les orientations du second peuvent représenter une donnée pour le premier. Le plan rwandais comporte ainsi une estimation des volumes des différentes productions forestières nécessaires à la satisfaction des besoins économiques et sociaux à venir, "compte tenu en particulier des orientations du Plan national de développement". De même est-il enfermé dans des périodes de cinq ans pour que sa révision puisse coïncider avec celle du Plan national de développement qui est lui-même quinquennal.

2. L'inventaire forestier

L'inventaire forestier fait partie de ce que l'on peut appeler les notions fixes à contenu variable. Comme sa dénomination l'indique, il constitue un recensement des ressources forestières. Mais tout dépend, dans ce recensement, des éléments que l'on a choisi d'inventorier et des moyens dont on dispose. L'interprétation des photographies aériennes, suivie de l'appréciation sur le terrain, n'est pas à la portée de tous les pays. On peut penser que le principe même d'un inventaire forestier constitue un luxe inutile en dessous d'un certain taux de boisement. C'est sans doute ce qui explique la rareté de l'institution parmi les législations étudiées, puisqu'elle ne figure que dans la loi rwandaise. Encore celle-ci se contente-t-elle de laisser au Ministre des forêts le soin de préciser le contenu de l'inventaire et s'en tient à prescrire qu'il sera périodiquement révisé et que l'on y enregistrera les forêts classées dans les domaines de l'Etat et des communes ou, s'agissant des forêts privées, celles faisant l'objet d'un plan d'aménagement. Néanmoins,

L'inventaire forestier constitue la base logique de la planification de l'effort forestier et il sera sans doute plus fréquemment imposé par la législation dans l'avenir.

3. La planification de l'effort forestier à l'échelon local

La planification de l'effort forestier à l'échelon local ne se conçoit que si les collectivités locales possèdent un domaine forestier d'une importance significative. C'est alors le moyen de les obliger à une réflexion sur le parti qu'elles peuvent tirer de leurs forêts et les moyens qu'elles devront mettre en oeuvre. On en a un exemple avec le Rwanda qui a inscrit la décentralisation, dans les principes de son organisation politique, et institué des "plans forestiers communaux". Dans une certaine mesure, ces plans constituent un grossissement du plan national, notamment en ce qui concerne "L'estimation des ... productions forestières nécessaires à la satisfaction des besoins économiques et sociaux ..." ou "L'état des ressources forestières du territoire communal". Mais il comporte un degré de précision que l'on ne peut atteindre à l'échelon national. A la rubrique du recensement des besoins, ils doivent inventorier "Les terrains communaux menacés par l'érosion ou dégradés dont la conservation ou la restauration nécessite un reboisement...". Quant au programme des reboisements et régénérations, il comprend non seulement les massifs mais encore les "alignements d'arbres". Il doit indiquer "La localisation des parcelles correspondantes, Leurs superficies et caractéristiques ainsi que les délais d'exécution des travaux nécessaires". Enfin, on doit porter au plan communal "L'estimation des activités forestières susceptibles d'être créées par le programme" des reboisements et régénérations.

Les forêts communales, au Rwanda, ne sont pas un héritage de la tradition coutumière. Elles sont constituées par des transferts de terrains provenant du domaine de l'Etat. Comme celui-ci n'a que des moyens limités pour mener à bien la politique de reboisement, il a intérêt à s'assurer par ce biais la collaboration des communes. On attend de celles-ci qu'elles couvrent les besoins domestiques en bois de leurs habitants. Si les communes sont ainsi amenées à gérer des forêts juridiquement placées dans leur patrimoine, il convient de les rendre responsables de cette gestion et de leur laisser le soin d'établir leurs propres programmes, en leur offrant toutefois l'assistance technique du service forestier. A priori, l'intérêt général n'a rien à perdre et tout à gagner de cette compétence forestière reconnue aux communes, même si celle-ci est acquise au prix de l'amputation du domaine de l'Etat. Bien sûr, il y a là une sorte de pari que le reboisement sera plus vite assuré par la collaboration des communes et de l'Etat que par l'action isolée de ce dernier. Or, certaines communes peuvent ne pas assumer leurs tâches correctement par négligence des autorités ou faute de moyens. Aussi le système est-il assorti de garanties. En premier lieu, toutes les communes ne sont pas astreintes du jour au lendemain à produire un plan forestier mais seulement celles "portées sur une liste qu'arrêtera et que complétera progressivement le Ministre...". En pratique, l'un des critères majeurs de ce choix sera la possibilité pour le service forestier de prêter son concours technique aux communes et de les contrôler. En second lieu, elles sont soumises à la tutelle du Ministre chargé des forêts pour ce qui regarde la gestion de leur domaine forestier. Et cette tutelle comprend non seulement le pouvoir d'approuver les actes de l'autorité communale, mais encore de se substituer à elle en cas de défaillance. S'agissant du plan forestier, l'autorité communale dispose d'un délai d'un an à compter de la notification de l'obligation du plan pour élaborer ce document. "A défaut, Le Ministre arrêtera le plan de sa seule initiative." Si le plan n'est pas exécuté, Le Ministre pourra, mais il n'y est pas obligé, décider de faire passer la gestion du domaine forestier communal sous la responsabilité directe du service forestier. Enfin, pour éviter une surcharge administrative, La durée des plans communaux a été fixée à dix ans, soit le double du plan national, mais il a été prévu leur rectification en cas de circonstance imprévue ou "pour assurer leur nécessaire coordination avec le plan forestier national".

II. LA PLANIFICATION DE L'ESPACE FORESTIER

La planification de l'espace forestier s'entend du classement de terrains délimités dans des catégories déterminant leur statut juridique et leurs affectations. En ce sens, La planification de l'espace forestier représente un prolongement de la planification de l'effort forestier dont elle n'est jamais qu'une projection géographique. Mais si l'on peut s'épargner de programmer l'activité forestière dans le temps, il est indispensable de savoir où elle doit s'exercer dans l'espace. Aussi trouve-t-on des catégories de forêts dans toutes les législations étudiées, et il n'est pas facile d'ordonner la diversité qui y règne, tant dans la substance des catégories que dans les procédures permettant d'y inclure ou d'en exclure les terrains.

1. Les catégories forestières

La typologie des catégories forestières repose sur la combinaison des deux critères du statut foncier et des affectations de la forêt. Le plus souvent, les textes distinguent le domaine forestier de l'Etat, celui des collectivités locales et la propriété privée. Pour chaque régime foncier, ils prévoient des catégories d'affectations qui se partagent avec une grande variété de nuances entre la production et la protection. Certaines lois ont une approche différente en ce qu'elles s'appuient sur une notion de régime forestier. Celle-ci se définit comme un corps de règles de gestion et de conservation applicables aux forêts qui y sont soumises. Mais le régime forestier n'est jamais uniforme. Si certaines de ses règles visent indistinctement les forêts publiques et privées, d'autres en revanche ne concernent que les premières, de sorte que la différence entre de telles législations et celles qui reposent sur la distinction foncière des domaines et des propriétés privées reste formelle. En réalité, le statut foncier est partout la summa divisio des catégories forestières. Le problème est qu'en Afrique, les statuts fonciers ne sont pas toujours clairement établis par le droit et encore moins par la pratique. Les pays de tradition juridique anglosaxonne semblent mieux consacrer la notion romaine de propriété. Mais dans les pays de tradition juridique latine, où l'on a davantage respecté les usages hérités de l'ancien droit coutumier de l'Afrique, on se trouve souvent devant une sorte d'indéterminisme en matière foncière. Tantôt la propriété de l'Etat est affirmée par la loi, mais elle doit supporter toute une population d'"usagers", Légitimes ou usurpateurs; tantôt on est en présence d'une propriété privée, fondée sur des titres mais l'Etat s'y comporte comme s'il en était le maître ou l'annexe à son domaine forestier sans recourir à une quelconque procédure d'expropriation. On peut dire que, du point de vue du développement forestier, l'enchevêtrement des droits et des prétentions ne paraît pas un facteur favorable. Sans doute le reboisement serait-il facilité par des statuts fonciers simples, clairs, stables et respectés par toutes les parties. Quoiqu'il en soit, on retiendra qu'il existe une osmose entre statut foncier et statut forestier, l'application du second pouvant aboutir à la modification du premier.

a) Le domaine forestier de l'Etat

Le domaine forestier de l'Etat est en principe constitué par la conjonction de deux éléments. Le premier est la propriété des terrains. Le second résulte, soit d'un acte administratif incorporant le terrain au domaine forestier, soit d'un critère naturel réalisé par la présence de végétation non agricole ou des conditions écologiques requérant la protection d'un couvert végétal, soit d'opérations matérielles de reboisement. Mais, pour apprécier la portée de ces principes, il faut rappeler tout d'abord que l'Etat est en principe propriétaire de tous les sols qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'enregistrement écrite au bénéfice d'une autre personne. Dans les pays de tradition juridique latine, l'enregistrement des propriétés est rare et l'Etat se trouve être propriétaire de la majeure partie de l'espace naturel et des espaces agricoles ou pastoraux. C'est cette réalité que

recouvrent des formules d'apparence classique telle que celle-ci extraite de la loi nigérienne: "Les forêts vacantes et sans maître ... appartiennent à l'Etat." Par ailleurs, le jeu des reboisements ou du critère écologique (nécessité d'un couvert forestier pour protéger les sols ou régulariser les systèmes hydrologiques) permet souvent à l'Etat d'étendre son domaine forestier sur des terrains dont il n'était pas le propriétaire. Ainsi, au Niger, la loi dispose: "Sont considérés obligatoirement comme périmètres de restauration les parties de terrain nu ou insuffisamment boisé comprenant 1°, Les versants montagneux dont la mise en réserve serait reconnue indispensable; 2°, Les berges sableuses ou instables des rivières et des fleuves; 3°, Les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux ...". Ailleurs, elle précise "... Les périmètres de restauration ... appartiennent à l'Etat" 1/. Si, donc, un terrain privé se trouve dans l'une des situations décrites, il sera automatiquement justiciable du périmètre de restauration et entrera ipso facto dans le domaine de l'Etat. Cet exemple n'est pas isolé. On le retrouve avec des variantes de rédaction au Sénégal, en Mauritanie ou au Mali.

D'autres législations se montrent en revanche plus strictes sur les droits de l'Etat. Aucune disposition, sauf recours à l'expropriation de droit commun, ne permet à l'Etat rwandais d'étendre son domaine forestier hors du sol dont il a la propriété (mais selon le droit écrit, celle-ci couvre la majeure partie du pays).

En Gambie, lorsque l'Etat entend incorporer à son domaine un sol forestier sur lequel des tiers exercent des droits, Le Ministre peut notamment "éteindre les droits en cause avec une compensation en monnaie ou en droits équivalents sur d'autres terrains ...". La loi organise donc une sorte d'expropriation spéciale en matière forestière. Elle l'assortit d'ailleurs d'un recours juridictionnel ad hoc 2/.

Au Cap-Vert, l'Etat ne peut pas, sauf expropriation, s'approprier le sol d'autrui à des fins forestières. Mais, pendant le flou juridique qui a précédé la refonte de la législation forestière, il a procédé à des reboisements sur des terrains privés qui n'ont pas manqué d'entraîner des difficultés contentieuses avec les propriétaires 3/.

Ainsi caractérisé par son pouvoir expansionniste, Le domaine forestier de l'Etat est susceptible d'être partagé entre les trois grandes catégories des forêts de production, de protection ou réservées.

Les forêts de production sont naturellement celles destinées à connaître une exploitation normale. On remarquera que Leur affectation à la production n'est pas exclusive et qu'elles remplissent également des missions de protection écologique. D'abord par leur existence même elles jouent nécessairement un rôle dans la conservation des sols, La régularisation des eaux et les échanges gazeux. Ensuite, certaines législations soulignent à juste titre cet aspect de la forêt de production. Ainsi, au Cap-Vert, Le régime forestier de production est défini comme ayant les mêmes finalités écologiques que le régime de protection "ainsi que les finalités économiques telles que la production de bois, fourrages et pâturages" 4/.

1/ Articles 6 et 1.

2/ Articles 16 à 18.

3/ Cf. Les articles 85 à 88 du projet de loi cap-verdienne qui s'efforcent de proposer un règlement équitable de ces conflits.

4/ Article 18.

La catégorie des forêts de protection recouvre des statuts juridiques plus diversifiés, tant par les objets qu'elles ont pour mission de protéger que par les régimes auxquels elles sont soumises. Le plus souvent, La forêt de protection est établie pour la conservation des sols et la régularisation des eaux. Les législations élargissent parfois ces objets à la protection de la faune et de la flore sauvages ou encore au "maintien des équilibres naturels en général", formule très vaste que l'on trouve dans la définition du "régime de protection" au Cap-Vert et dans celle des "zones de protection forestière" au Rwanda 1/. Enfin, on doit considérer comme entrant dans la catégorie des forêts de protection celles qui sont instituées pour préserver le capital génétique de la flore arborée africaine. On sait qu'il existe ou a existé une certaine tendance à remplacer la diversité de la forêt naturelle en Afrique par des monocultures d'essences à croissance rapide importées d'autres continents, notamment les eucalyptus. Or, si l'on doit espérer d'une telle politique un accroissement immédiat de la production de bois, on doit également craindre qu'elle ne conduise, par des applications trop extensives, à un appauvrissement de la flore indigène. La loi rwandaise prévoit à cet effet la création de "zones de repeuplement d'essences autochtones ... dans lesquelles ... les reboisements et régénérations ne pourront ... être pratiqués qu'avec des espèces appartenant à la flore primaire du Rwanda" 2/.

Les régimes juridiques attachés à la catégorie des forêts de protection peuvent être très contraignants et s'apparenter à celui des réserves naturelles intégrales comme dans le cas des réserves forestières rwandaises 3/. A l'opposé, ils peuvent permettre tous les actes d'exploitation qui ne compromettent pas le maintien permanent d'un couvert forestier. Le plus souvent, ils comportent dans les législations connaissant des droits d'usage la suppression de ceux-ci.

L'incorporation d'un terrain dans l'une ou l'autre des catégories se fait toujours par un acte administratif de classement pris au terme d'une procédure parfois assez lourde et entraînant des obligations nouvelles pour Les services forestiers. On peut penser que si l'Etat n'a pas les moyens de classer et de gérer tous les terrains de son immense domaine forestier, il est néanmoins souhaitable d'y appliquer un régime juridique préservant Les possibilités de développement pour l'avenir. C'est l'objet d'une troisième catégorie de forêts que nous appellerons "réservées". Il s'agit en somme d'une catégorie conservatoire dans laquelle entrent automatiquement tous Les terrains du domaine forestier de l'Etat qui n'ont pas fait l'objet d'un acte de classement. Pour prendre un exemple législatif simple, la loi du Niger dispose: "Les forêts domaniales sont réparties en deux catégories: 1°, Les forêts classées qui constituent le domaine forestier classé; 2°, Les forêts pro-tégées, qui constituent le domaine forestier protégé ..." (article 3) ..."Sont considérées comme forêts protégées toutes Les autres forêts du domaine qui n'ont pas fait l'objet d'un classement" (article 6). La où des droits d'usage sont reconnus, c'est sur Les forêts réservées qu'ils trouvent à s'exercer le plus complètement. La catégorie des forêts ré-servées, invention des textes de l'époque coloniale, correspondait à une époque où l'espace était grand. Avec les densités actuelles d'occupation des sols cette catégorie a perdu de son intérêt. On la trouve au Niger, au Mali et en Mauritanie. Elle est absente des législations de langue française plus récentes et des législations de Langue anglaise.

1/ Respectivement, articles 18 et 42.

2/ Article 43.

3/ Article 41. "Les réserves forestières sont ,exclusivement affectées à La protection de la faune et de la flore. Il ne peut y être pratiqué aucune coupe sauf dans l'intérêt des végétaux protégés, ni exercé aucune activité forestière accessoire. Tout acte susceptible de nuire à la bonne conservation de La faune et de la flore y est interdit en particulier la chasse, la pêche, la collecte d'animaux, de végétaux ou de minéraux ... l'accès du public pourra y être réglementé ou interdit par arrêté du Ministre ayant les forêts dans ses attributions."

Certaines législations présentent des particularités qui s'intègrent ou pas à la classification tripartite proposée ici comme étant celle qui permet la plus juste présentation du droit positif. Les "périmètres de reboisement" que l'on trouve dans Les textes nigériens ou maliens vont entrer dans Les forêts de production ou de protection selon Les finalités qui Leur sont assignées et Les possibilités d'exploitation qu'ils offrent. Les parcs forestiers et forêts protégés de La Gambie échappent à la classification retenue. Le domaine forestier de l'Etat gambien se compose de "parcs forestiers". Mais avant d'être constitué en parc forestier, un terrain doit être déclaré "forêt protégée". Ce statut provisoire Lui est appliqué tant que dure La procédure assez Lourde de création du parc. On ne peut pas déduire de l'absence d'une catégorie légalement prévue de forêts de protection que celles-ci n'existent pas de facto en Gambie. Rien n'empêche, en effet, L'Administration de gérer tel parc pour Lui faire remplir les missions écologiques d'une forêt de protection. Toutefois, on ne peut pas tirer de ce cas particulier des conclusions générales sur l'intérêt d'un système légal de catégories de forêts. En les instituant, le législateur invite l'Administration à Les mettre en oeuvre et donc à planifier l'espace forestier 1/. Les régimes juridiques attachés à chaque catégorie sont pour l'Administration forestière tout à La fois des instruments de travail et des guides pour la maintenir dans la ligne politique qui a inspiré la loi. Quant au choix concret des catégories, à l'intérieur de l'éventail qui va de la simple production à la protection la plus stricte, il dépend largement de l'environnement social, administratif et économique de chaque pays. Si, par exemple, on a cru devoir insérer dans la loi rwandaise la possibilité pour Le service forestier de créer de véritables réserves intégrales, c'est parce que l'Administration chargée de La faune dans ce pays est obligée de concentrer ses efforts dans La gestion des parcs nationaux et que le service forestier peut partout ailleurs apporter une utile contribution à La protection de La nature.

b) Le domaine forestier des collectivités Locales

La majeure partie des législations consacrent des dispositions aux domaines forestiers des collectivités locales. Ceux-ci sont toujours constitués sur la base d'actes juridiques reconnaissant la propriété de la collectivité ou classant son domaine. L'extension des domaines forestiers par le jeu de critères écologiques que l'on rencontre à l'échelon de l'Etat n'existe naturellement pas pour Les collectivités Locales. Certaines législations assimilent Les forêts des collectivités locales à celles des particuliers et leur imposent les mêmes régimes de police forestière. C'est le cas au Mali et en Mauritanie où "sont considérés comme faisant partie du domaine forestier des collectivités et des particuliers, les périmètres reboisés par ces collectivités ... L'autorité administrative ... en déterminera les limites précises et Les fera immatriculer ... Le domaine forestier des collectivités et des particuliers est soumis aux mêmes restrictions que le domaine de l'Etat en ce qui concerne Les défrichements, Les méthodes d'exploitation des produits forestiers ..." 21.

Plus rarement, La Loi permet de distinguer des catégories à l'intérieur du domaine des collectivités locales. On en trouve un premier exemple au Cap-Vert dont la législation prévoit que Les forêts des collectivités locales peuvent être soumises au régime forestier de production ou de protection 3/. Au Rwanda, les forêts communales sont susceptibles d'être classées dans Les mêmes catégories que celles de l'Etat 4/.

1/ Certes, une catégorie prévue par le législateur peut rester sans application pratique mais les cas en sont rares.

2/ Loi malienne, articles 48 et 49; Loi mauritanienne, articles 45 et 46. (Les textes de ces deux lois sont identiques.)

3/ Articles 40 et 41.

4/ Articles 67 et 40.

c) Propriété forestière privée

On peut faire sur La propriété forestière privée à peu près les mêmes observations que celles concernant les collectivités locales. Là où elle existe, Le législateur en fait une catégorie unique soumise à un minimum de discipline de gestion ou bénéficiant d'une certaine assistance. Au Cap-Vert, elle est susceptible d'être soumise au régime forestier de protection, mais le propriétaire pourra dans ce cas exiger l'expropriation de son terrain 1/.

Par ailleurs, certains textes font peser sur des propriétés privées d'usage agricole ou pastoral des obligations particulières imposant le maintien d'un minimum d'arbres forestiers. Ce type de mesures, qui peut tendre tout à la fois à limiter l'érosion des sols et à favoriser l'autoproduction du bois, est mis en oeuvre par zones que l'on appellera d'"arborisation" d'après la terminologie de la loi rwandaise 2/. Outre cette dernière, la loi gambienne instituée sous La dénomination de "zones d'érosion éolienne" la même catégorie d'espace semi-forestier 3/.

2. Les procédures de classement et de déclassement

Les lois forestières développent des procédures de classement et de déclassement essentiellement dans le cas du domaine forestier de l'Etat. Pour les particuliers et les collectivités Locales, il s'agit avant tout d'enregistrer ou d'immatriculer leurs forêts afin de Les soumettre aux régimes et contrôles prévus par la loi. Une véritable procédure de classement à leurs égards apparaît lorsque les forêts des personnes privées ou des collectivités locales sont susceptibles de jouer un rôle important dans l'effort forestier national. Au Rwanda, la Loi est conçue pour permettre la collaboration des communes à la politique de reboisement par La constitution de domaines communaux, à partir de terrains cédés - par l'Etat. Au Cap-Vert, la plus grande partie des sols susceptibles d'afforestation sont dans La propriété privée. En Les soumettant à un régime forestier, L'Etat, tout en respectant le droit de propriété foncière, mobilise ces sols pour le reboisement du pays. Dans ces deux pays, les procédures de classement et de déclassement sont sensiblement identiques à celles prévues pour le domaine de l'Etat. Une place à part doit être réservée à La législation sénégalaise qui, comme on le verra, offre, au moins à la lecture des textes, une conception dynamique de la planification de l'espace forestier.

a) Les classements

Les procédures de classement comportent nécessairement un ensemble de mesures techniques telles que La délimitation des terrains ou l'enregistrement du classement. Mais ce qui domine leur organisation, ce sont Les problèmes fonciers et les solutions qu'elles y apportent. Seul un pays dans lequel les terres sont déclarées "propriété collective du Peuple", comme l'Ethiopie, peut ne pas s'embarrasser des droits susceptibles d'être froissés par un classement.

Le scénario de solution des problèmes fonciers comprend une suite d'éléments procéduraux que l'on retrouve avec quelques variantes dans toutes Les législations. Le premier est d'insérer dans le projet de classement une étude de l'impact social du projet. Cette étude peut être faite par L'Administration forestière elle-même ou avec le concours de

1/ Article 19.

2/ Articles 108 à 115.

3/ Articles 27 et 28.

l'administration territoriale. Au Niger, La Loi prévoit qu'"après consultation du sous-préfet ou maire intéressé, Le chef du service forestier d'arrondissement procède avec les représentants des collectivités concernées à une reconnaissance générale du périmètre à classer et des droits pouvant s'exercer sur La forêt ..." 1/. Au Cap-Vert et au Rwanda, Les services forestiers seuls effectuent cette mission. En revanche, la Loi se montre plus exigeante sur Le contenu de l'évaluation de la situation sociale. Au Cap-Vert, le projet doit indiquer "le statut juridique du terrain (on est dans un pays où La propriété privée fondée sur Les titres écrits est largement répandue), l'identité des personnes qui y exercent des droits, la nature de ceux-ci et L'évaluation des effets qu'aura l'acte de soumission sur les conditions matérielles de vie de ces personnes" 2/. Au Rwanda, Le pro-jet comportera "une étude de l'impact prévisible du classement sur la vie des populations locales faisant apparaître, le cas échéant, les solutions susceptibles de compenser les inconvénients du classement" 3/.

Comme Les projets comportent par ailleurs une analyse de leur intérêt écologique et économique, les autorités forestières sont à ce stade de la procédure en mesure de faire un bilan des coûts et avantages du classement et de mesurer l'ampleur des difficultés so-ciales qu'un projet risquerait de susciter. La deuxième étape consiste dans une enquête publique précédée d'une publicité. Le problème est évidemment de garantir Les moyens ma-tériels de La publicité et la libre expression des opinions du public. Il ne serait pas sérieux de s'en tenir à La seule publication du projet dans la presse ou à l'affichage en mairie. Les textes y ajoutent "La diffusion en langues vernaculaires par des communiqués à la radio, par crieur public ou par tout autre moyen de publicité" 4/. Le rôle essentiel de La publicité écrite est de marquer avec précision le point de départ du délai d'enquête. L'enquête, c'est-à-dire en pratique, La réception des réclamations écrites ou orales, peut être menée par une commission mêlant généralement des représentants du service forestier, du service des domaines et des administrations locales concernées, par un commissaire en-quêteur, comme c'est le cas en Gambie, ou par l'autorité administrative locale, ce qui est prévu dans La Loi rwandaise.

La troisième étape est le plus souvent intimement liée à la précédente. Elle consiste en une tentative d'arbitrage entre Les intérêts antagonistes. Cela suppose en pratique deux opérations. Tout d'abord, Le commissaire ou la commission d'enquête dresse un constat des réclamations qui lui paraissent fondées et écarte Les autres. Parfois, La Loi spécifie expressément ce rôle quasi juridictionnel de l'enquêteur. Ainsi, au Mali, il est prévu que la commission d'enquête "constate l'absence ou l'existence des droits d'usage grevant la forêt à classer" 5/• Ensuite, Le même organisme s'efforce de proposer un règlement amiable des contestations. La Loi nigérienne exprime très bien cette double compétence de L'en-quêteur. "La commission", dit-elle, "se transporte au chef-Lieu de La sous-préfecture ou commune intéressée pour examiner Le bien fondé des réclamations qui pourraient être formu-lées par Les habitants. Les réclamations seront inscrites sur un registre tenu aux bureaux du chef-Lieu de La sous-préfecture ou de La commune. Les contestations pourront être réglées à l'amiable par La commission ..." 6/.

1/ Article 2.

2/ Article 22, 4°.

3/ Article 34.

4/ Mauritanie, Article 34; Mali, Article 20.

5/ Article 4.

6/ Article 20.

Le projet amendé au cours de ces discussions est renvoyé à l'autorité centrale pour la décision finale. D'autres législations s'efforcent d'aménager la technique d'arbitrage de manière à donner plus de garanties tout à la fois à l'intérêt forestier du projet et aux droits des particuliers. Au Rwanda, ce sont les autorités communales qui sont chargées de constater les droits des particuliers et de Les rapporter devant une commission préfectorale des forêts et de l'environnement. Cette commission va agir comme un médiateur entre l'Administration forestière, d'une part, et les autorités communales représentant les intérêts de leurs administrés, d'autre part. Au cours de ses réunions, l'Administration forestière acceptera ou refusera les modifications de son projet initial. En cas de refus, c'est-à-dire d'échec de la tentative de conciliation, la commission pourra, dans son avis final, "suggérer toutes modifications utiles au projet de classement qui n'auraient pas été retenues par son auteur". La fonction d'arbitrage est transférée au Ministre. Celui-ci est, en effet, saisi "du projet de classement tel qu'il aura été éventuellement amendé par son auteur ... et de l'avis de La commission ..." pour statuer. En cas de difficultés, il peut y avoir un renvoi de la décision devant le Président de la République sur demande des Ministres chargés des forêts ou des terres et de la commission 1/. En Gambie, le formalisme juridique est plus poussé. Le Rôle du commissaire enquêteur, qui jouit des prérogatives d'un magistrat judiciaire, est de recenser les droits qui lui paraissent fondés. Son rapport est transmis au Conservateur des forêts qui va examiner si le maintien de ces droits est compatible avec les finalités du projet de classement. Sur la base des rapports du commissaire enquêteur, d'une part, et du conservateur des forêts, d'autre part, le Ministre statue, mais son pouvoir d'appréciation est largement limité par la loi. Si le maintien des droits des particuliers n'est pas jugé incompatible avec les finalités du projet par Le Conservateur, il ne peut que l'accepter. Dans Le cas contraire, il a le choix entre trois solutions: primo, éteindre Les droits en cause avec une compensation en monnaie ou en droits équivalents sur d'autres terrains, ce qui revient à une expropriation; secundo, cantonner l'exercice des droits en cause dans certaines zones ou le soumettre à des saisons d'ouverture; tertio, réviser les limites du parc, ou y pratiquer des enclaves pour en exclure Les zones où des droits s'exercent, et ce sous réserve de ne pas dépasser les limites initialement fixées par Le projet 2/.

Le quatrième élément de la procédure est apporté par Les possibilités de recours juridictionnels. Ces recours existent logiquement sur La base du droit commun dès lors qu'il y a atteinte à des droits de propriété ou à d'autres droits fonciers. Cependant, plusieurs législations prennent soin de les enfermer dans des conditions de délai assez strictes ou même de les rendre impossibles dans le cas des droits d'usage. Ainsi au Mali, "toute personne physique ou morale ayant des droits autres que ceux d'usages ordinaires ... pourra faire opposition dans le délai d'un mois .. à dater du jour de La publication du projet de classement ...". Dans Le cas où une solution amiable n'aurait pas été trouvée, "Les opposants devront porter leurs revendications ... devant les tribunaux compétents en intervenant dans la procédure de l'immatriculation que l'Administration engagera au plus tôt ..." 3/. Par a contrario, les titulaires de droits d'usage sont privés de recours. En Gambie, le Ministre publie un projet d'arrêté de classement après les rapports du commissaire enquêteur et du conservateur des forêts. Cette publication ouvre un délai de trois mois pour recourir à La justice. Lorsque ce délai est écoulé, ou que les recours intentés ont été rejetés par les tribunaux, l'arrêté ministériel devient définitif et exécutoire 4/.

1/ Articles 37 à 39.

2/ Articles 11 à 16.

3/ Articles 18 et 19.

4/ Article 23.

Ces procédures peuvent paraître un peu lourdes, mais il faut bien voir qu'elles dépassent largement le cadre forestier et sont l'occasion d'une remise en ordre du statut foncier des terrains. Elles seraient superflues dans un pays comme le Cap-Vert où l'Etat connaît exactement les limites de ses propriétés et où les droits de tout un chacun sont enregistrés sur un cadastre sans "terra incognita". Aussi l'Administration forestière y évalue-t-elle unilatéralement les droits et situations sociales susceptibles d'être mis en cause par ses projets. En cas d'erreur de sa part, il appartient aux intéressés d'intenter les recours juridiques de droit commun.

b) Le déclassement

Si le problème fondamental du classement était celui des droits fonciers et du sort des populations éventuellement privées de ressources, celui du déclassement réside au contraire dans le devenir de la forêt et des intérêts qu'elle protège. Certes, le déclassement ne signifie pas forcément le défrichement, mais il est évident qu'il en est le préalable dans la plupart des cas. Dès lors, on peut considérer comme insuffisantes les législations qui laissent le déclassement s'opérer selon la règle du parallélisme des formes et souhaiter que les procédures de déclassement comportent une étude d'impact sur l'environnement dès lors qu'elles aboutiront à un déboisement, comme le prévoit la loi rwandaise 1/. Une telle mesure ne fait pas double emploi avec celle que l'on rencontre le plus souvent et qui consiste à interdire tout défrichement sur les terrains présentant certaines caractéristiques ou des risques d'érosion élevés.

D'une manière générale, le déclassement apparaît dans les textes comme une éventualité que l'on ne peut ignorer mais dont la mise en oeuvre restera exceptionnelle. Une législation se distingue à cet égard en proposant un système original de planification mobile de l'espace forestier, celle du Sénégal.

c) Le cas particulier du Sénégal

La procédure sénégalaise est identique pour les classements et les déclassements. Elle comporte une instruction du projet par une commission régionale qui établit notamment une note justificative de la demande de classement ou de déclassement et, dans le dernier cas, la liste des collectivités bénéficiaires. Le dossier est transmis pour avis à une commission nationale regroupant les représentants des administrations intéressées et des instances politiques du pays. Puis il est soumis à la décision du Chef de l'Etat. Classements et déclassements se trouvent donc sur un pied d'égalité et peuvent être "demandés" par toute personne, collectivité ou administration. La loi fait obligation à la commission régionale de se réunir au moins une fois par an. On a ainsi l'impression d'un droit conçu pour donner de la mobilité à la carte forestière et adapté à un système d'agriculture itinérante. Il est toutefois prévu une limite aux changements d'affectation des sols. "Lorsque dans un département le domaine forestier représente moins de vingt pour cent de la superficie, les demandes de déclassement ne pourront être étudiées ... que dans la mesure où seront présentées simultanément des propositions de classement portant sur des superficies au moins équivalentes..." 2/. L'efficacité de ce butoir suscite bien sûr des questions. Les reboisements équivalents sont-ils réellement effectués? Peut-on se satisfaire de compensations en surfaces, c'est-à-dire purement quantitatives, sans tenir compte des caractéristiques des terrains déboisés?

1/ Article 46.

2/ Article D 17.

Le système constitue, par ailleurs, un instrument de dirigisme agricole entre les mains de l'Administration forestière. L'Acte prononçant le déclassement fixe en effet "les conditions précises d'exploitation desdites terres pour les collectivités bénéficiaires en fonction du plan de développement du territoire ... Aucun défrichement, aucune culture ne pourront être effectués dans une zone déclassée sans qu'au préalable un plan d'aménagement réservant les rideaux d'arbres anti-érosifs n'ait été ... approuvé par arrêté du Ministre de l'économie rurale" 1/. Le respect de ces prescriptions est contrôlé par les agents des eaux et forêts.

III. LA PLANIFICATION DES TRAVAUX FORESTIERS

La planification des travaux forestiers, c'est-à-dire La gestion de la forêt selon des plans d'aménagement, traduit un besoin de rationalité dans l'entretien des espaces boisés, une volonté de diriger leur régénération pour y obtenir des résultats plus satisfaisants que ceux de la nature agissant seule. Les législations les plus traditionnelles comme celles de la Mauritanie, du Mali et du Niger l'ignorent, ce qui ne veut pas dire que les ingénieurs forestiers de ces pays ne la pratiquent pas. Un autre groupe de textes en pose simplement le principe. C'est le cas de l'Ethiopie où aucune forêt de l'Etat ne peut être exploitée sans un "plan d'opération" 2/. C'est également le cas du Sénégal où la loi évoque les "plans d'aménagement" d'une manière incidente dans une disposition traitant de l'assiette des coupes dans le domaine de l'Etat 3/. Une troisième attitude est adoptée par les lois cap-verdienne et rwandaise qui réglementent le contenu minimal des plans d'aménagement, leur obligation et leur force juridique.

1. Le contenu des plans d'aménagement

Les plans d'aménagement sont prévus pour chaque unité de gestion selon la terminologie cap-verdienne ou pour chaque unité d'aménagement selon celle du Rwanda.

On a prévu au Cap-Vert, où le régime forestier sera nécessairement appliqué à des terrains privés de fort petites dimensions, que plusieurs propriétés puissent être regroupées en une même unité de gestion lorsque leur superficie est trop exiguë pour se prêter à un aménagement autonome 4/.

Le contenu des plans est identique dans les deux pays. La rédaction rwandaise étant la plus détaillée, c'est celle que l'on citera ici. Elle indique: "1°, la description et l'analyse des conditions forestières ainsi que les contraintes et besoins; 2°, la définition des objectifs prioritaires et, le cas échéant, la localisation des différentes zones avec leur affectation; 3°, le programme à long terme des travaux à réaliser, les modes de traitement choisis et les règles de culture à observer; 4°, le tracé des infrastructures forestières, telles que routes, pistes, postes forestiers, existantes ou programmées; 5°, le tracé du plan parcellaire et, le cas échéant, des unités de gestion; 6°, pour chaque unité de gestion, un plan de gestion détaillant pour une période de 5 à 10 ans les objectifs et le programme des travaux à réaliser, en particulier les interventions sylvicoles et les possibilités de coupe de chaque parcelle" 5/.

1/ Article D 11 .

2/ Règlement n° 345 de 1968, Article 4.

3/ Article D 45.

4/ Article 58.

5/ Article 36.

On remarquera que le contenu des plans d'aménagement est prédéterminé par l'acte de classement ou de soumission au régime forestier. Celui-ci indique en effet les finalités assignées à la forêt. Il est évident qu'un classement en forêt de protection restreindra plus ou moins complètement les possibilités de coupe. Le texte rwandais souligne cette subordination du plan d'aménagement en affirmant qu'il doit être "conforme aux indications de l'acte de classement" 1/.

2. L'obligation du plan d'aménagement

L'obligation du plan d'aménagement pèse sur toute forêt classée ou soumise. C'est une conséquence logique du classement ou de la soumission. La loi cap-verdienne prévoit d'ailleurs que le plan d'aménagement initial doit figurer dans le dossier de soumission avant même que celle-ci soit donc effective 2/. C'est peut-être se montrer très exigeant à l'égard de l'Administration forestière chargée de préparer ces plans. Au Rwanda, où il n'est pas prévu de soumettre des propriétés privées à un régime forestier, celles-ci seront astreintes au plan d'aménagement dès lors que le propriétaire sollicite l'aide de l'Etat et que la superficie concernée est d'au moins quatre hectares 3/.

Lorsque l'Administration forestière gère en régie une forêt de l'Etat, c'est évidemment elle qui élabore le plan d'aménagement. Il peut en aller différemment lorsque la gestion est assurée par un tiers co-contractant de l'Etat ou qu'elle concerne la propriété d'une autre personne. La législation cap-verdienne n'est pas très soucieuse de décentralisation et admet simplement la participation des associations bénévoles à l'élaboration du plan d'aménagement des forêts de protection qui seront confiées à leur gestion 4/. La législation rwandaise prévoit que les plans sont "élaborés par le Service forestier avec le concours du ou des gestionnaires de l'unité d'aménagement" 5/. Dans le cas des propriétés privées, c'est au propriétaire qu'il incombe de "proposer à l'agrément du Ministre ... un plan d'aménagement dans les formes qu'arrêtera le Ministre" 6/.

3. La force juridique des plans d'aménagement

Au Rwanda, aucune coupe intéressant des arbres couverts par un plan d'aménagement ne peut être autorisée si elle n'est conforme aux indications de celui-ci 7/. Au Cap-Vert, où les arbres sont tout à la fois source de bois et d'aliments pour le bétail, la même idée est exprimée sous une forme plus large. "Aucune coupe, mise en pâturage ou récolte de fourrage ne pourra avoir lieu dans les terrains soumis au régime forestier qu'elle n'ait été prévue au plan d'aménagement" 8/. Les plans d'aménagement sont donc beaucoup plus qu'une simple directive et ont force contraignante. Dans le cas des contrats de gestion forestière portant sur une forêt domaniale, ils constituent une obligation contractuelle pour le gestionnaire de la forêt. La loi cap-verdienne n'a pas déterminé la durée des plans. La question a été renvoyée à l'autorité réglementaire. Au Rwanda, il est prévu que les plans sont révisés dans des délais de 20 à 30 ans avec, conséquence d'une force juridique contraignante, la possibilité d'anticiper la révision si des circonstances im-prévues l'exigent 9/.

<u>1/</u>	Article 40.	<u>6/</u>	Article 78.
<u>2/</u>	Article 78.	<u>7/</u>	Article 80.
<u>3/</u>	Article 23.	<u>8/</u>	Article 39.
<u>4/</u>	Article 61.	<u>9/</u>	Article 60.
<u>5/</u>	Article 39.		

CHAPITRE II

LA BALANCE DES DEBOISEMENTS ET DES REBOISEMENTS

Globalement, les déboisements n'ont cessé au cours des dernières décennies de l'emporter sur les reboisements. Les règles mises en place par le droit pour freiner les uns et favo-riser les autres n'ont pas, jusqu'ici, donné les résultats escomptés. Elles n'ont pour autant pasperdu de leur importance avec l'avènement de la planification forestière. Simple-ment, l'ordonnancement du droit a changé. Les règles, qui jadis en constituaient Les piliers, se trouvent maintenant en position d'instruments de mise en oeuvre de la planification. Elles forment un ensemble de moyens permettant de contrôler, juridiquement tout au moins, les déboisements et d'organiser les reboisements.

I. LE CONTROLE DES DEBOISEMENTS

Les causes du déboisement sont multiples et le droit forestier ne peut sans doute pas toutes les maîtriser. Pour une large part, le déboisement est le fruit, dans les pays qui nous intéressent ici, d'une pression démographique trop élevée par rapport à la charge que tolère un environnement naturel très dégradé. Comment faire respecter les arbres lorsque le bois vient à manquer pour cuire les aliments? Comment protéger la forêt lorsque l'ac-croissement des surfaces cultivées est la seule compensation que le paysan puisse trouver à la diminution de la productivité de son sol? Les solutions au problème de la déforestation sont tout autant agricoles que forestières. Il est douteux que l'on arrive à inverser les tendances actuelles sans une gestion intégrée de l'espace rural et naturel. Cela ne veut pas dire qu'il faille nier tout intérêt aux'législations forestières. Simple-ment, celles-ci ne prendront toute leur efficacité que si, parallèlement, la régularité de l'action administrative est assurée, s'il est organisé une coordination des interventions de l'Etat dans les domaines complémentaires comme ceux de l'eau, de la conservation des sols et de l'agriculture, si les paysans trouvent un intérêt à produire davantage. Le droit forestier pour sa part ne peut agir que sur certaines causes de déboisement, celles qui sont les plus immédiates. Il y a tout d'abord les défrichements et les coupes; puis le feu, et la série des activités paysannes et pastorales en forêt, que celles-ci soient fondées ou non sur des droits d'usage.

1. Les défrichements et les coupes

Il est classique de faire entre défrichements et coupes une distinction fondamentale. Les premiers consistent à changer l'affectation du sol, alors que les secondes ne portent que sur les arbres sans atteindre la forêt elle-même ou même constituent l'un des traite-ments propres à assurer la conservation de celle-ci. Si nous les rapprochons ici, c'est que en Afrique les coupes incontrôlées ont parfois le même effet que des défrichements propre-ment dits: un recul de la forêt. C'est ensuite que la notion même de défrichement n'est pas toujours présente dans les textes ni définie selon la conception classique. C'est en-fin que défrichements et coupes reçoivent un traitement juridique de même nature consistant à soumettre à autorisation ou à interdire, que nous appellerons un contrôle direct. Ce dernier est lui-même doublé d'un contrôle indirect qui porte sur la circulation des bois et produits forestiers.

a) Le contrôle direct des défrichements et des coupes

La notion de défrichement n'est pas distinguée par les lois de Gambie ou d'Ethiopie qui n'évoquent que la coupe des arbres. D'autres textes, ceux du Niger, du Mali, de la Mauritanie et du Sénégal restreignent son sens à la transformation de la forêt en espace agricole ou pastoral. Le défrichement dans ce cas est relié à la culture itinérante. Ce lien est bien souligné par la rédaction suivante extraite des lois malienne et mauritanienne: "En vue de parer aux inconvénients grandissants du système des cultures itinérantes, tout défrichement nouveau ... est subordonné à une autorisation écrite de l'autorité administrative" 1/. Dans cette conception du défrichement, il s'agit de canaliser les cultures itinérantes et d'éviter qu'elles ne ruinent des couverts forestiers, soit parce que ceux-ci ont été créés de main d'hommes, les "périmètres de reboisement", soit parce qu'ils sont estimés nécessaires à la conservation des sols, soit, enfin, parce que globalement la surface forestière est trop réduite. Or, il est généralement admis que l'agriculture itinérante est condamnée à disparaître en Afrique par suite de l'amenuisement des espaces disponibles. On peut d'ailleurs voir dans le mécanisme des classements et déclassements forestiers au Sénégal un instrument de transition vers la sédentarisation. Les cultures sur des sols forestiers défrichés n'y sont en effet permises que dans le cadre de plans d'aménagements agricoles, ce qui implique une permanence des cultures. Pour certains pays, l'agriculture itinérante n'existe plus, si tant est qu'elle y ait jamais été pratiquée. C'est le cas du Tswana, à cause du nombre très élevé des paysans, qui se sont partagés pratiquement toutes les terres cultivables, et du Cap-Vert où le même phénomène est rendu plus aigu par l'aridité du climat. Le défrichement revêt alors une autre signification: celle d'une conquête définitive de l'agriculture sur la forêt. La parcelle de sol qui est enlevée à cette dernière ne lui sera jamais rendue, ni ici, ni ailleurs. Aussi bien les législations de ces deux pays ont-elles donné au défrichement le critère classique du changement d'affectation du sol, quel que soit par ailleurs la nature agricole ou pas de la nouvelle affectation. A ce stade, le régime des défrichements ne peut plus être confondu ou assimilé à celui des coupes.

i) Le régime juridique des défrichements

On peut ordonner la présentation du régime juridique des défrichements autour de trois éléments tendant respectivement à déterminer son champ d'application, prévenir les défrichements inopportuns et assurer la compensation de la fraction de forêts supprimée.

Primo: l'application du régime juridique des défrichements

L'application du régime juridique des défrichements sera plus ou moins large en fonction de la définition légale de la forêt et des critères de l'opération de défrichement. Sur le premier point, l'assimilation à la forêt de tout l'espace naturel que pratiquent les législations africaines élargit au maximum la portée de la réglementation. Cela permet, par exemple, au législateur mauritanien de prévoir des défrichements à des fins agricoles qui devront laisser en place tous les arbres de la parcelle intéressée 2/. La solution est originale en droit forestier mais tout à fait conforme au sens commun du défrichement.

Sur le second point, il est évident que le lien établi par certains textes entre la destruction des arbres et la mise en culture a pour effet de soustraire à la réglementation des défrichements toute une série de déboisements dès lors que ceux-ci sont motivés par des travaux publics, l'exploitation de mines ou toute autre activité étrangère à l'agriculture. Et il est dommage de laisser ainsi des brèches dans la législation. On ajoutera qu'à

1/ Mali, article 5; Mauritanie, article 5.

2/ Article 5.

partir du moment où le défrichement est rendu tout à la fois difficile et onéreux par le législateur, la tentation est grande de le pratiquer d'une manière détournée pour échapper aux rigueurs de la Loi. Il n'est pas inutile de prévenir ce type de manoeuvres dans la définition même du défrichement. La loi cap-verdienne, par exemple, précise que ... "lors-qu'une forêt aura été coupée à blanc estoc sans que ses arbres puissent rejeter, ou aura péri par Le feu, ou par la maladie des arbres, on présumera qu'il y a eu défrichement, si des travaux de reboisement ne sont pas entrepris dans les deux ans suivant cet événement" 1/.

Une autre question est celle de savoir quelles sont les personnes tenues de respecter Le régime des défrichements. En règle générale, Les législateurs ne font aucune difficulté à imposer le principe de l'autorisation préalable à toutes les personnes privées, que leur forêt ait fait ou pas l'objet d'un classement quelconque. Mais parfois l'obligation ne pèse que sur ces personnes et n'atteint pas Les services publics. Or, il est souhaitable que ceux-ci y soient astreints jusque et y compris le service forestier. Sans doute ob-jectera-t-on que celui-ci se délivrant à lui-même les autorisations de défrichement, la garantie perd de sa valeur. Certes, mais elle permet un contrôle de la légalité par le juge. A tout le moins, si le pouvoir de statuer sur les défrichements a été reconnu à des autorités désignées par la loi, elle permet l'engagement de la responsabilité administra-tive ou politique de ces autorités.

Secundo: La prévention des défrichements inopportuns

La technique La plus ancienne pour prévenir les défrichements inopportuns a été de soustraire, par voie législative ou réglementaire, certains terrains à toute possibilité de défrichement. Pour prendre un exemple, la loi malienne interdit le défrichement "1°, sur les pentes des montagnes, collines et plateaux où il y a des risques d'érosion et de ravinement; 2°, aux abords des cours d'eau permanents et semi-permanents sur dix mètres

à partir de la berge ... etc. ... etc." 2/. Ce genre de disposition paraît a priori offrir

la plus grande sûreté, puisqu'il lie le pouvoir de l'Administration. Toutefois, celle-ci conserve toujours une certaine marge d'appréciation par l'absence ou la faiblesse du con-trôle juridictionnel de ses actes. De plus, il risque, par son caractère rigide, soit de laisser de côté des situations où le défrichement serait inopportun, soit de faire ob-stacle à des défrichements qui, bien qu'atteignant une zone écologiquement vulnérable, sont absolument nécessaires.

Un autre procédé, qui peut d'ailleurs être complémentaire du précédent, consiste à indiquer à l'autorité administrative,avec une certaine souplesse, les cas dans lesquels elle doit légalement refuser les demandes de défrichement. On citera comme illustration la loi rwandaise, selon laquelle il y a lieu de refuser le permis lorsque le défrichement envisagé serait:

"1° - contraire à la législation en vigueur concernant les parcs nationaux et réserves naturelles, aux indications des arrêtés de classement et plans d'aménagement en vigueur;

2° - susceptible de compromettre la conservation des sols, les systèmes hydrolo-giques, la conservation de la forêt naturelle spontanée et des savanes arborées, les équilibres d'une région en général;

1/ Article 29.

2/ Article 11.

3° - contraire au maintien de réserves suffisantes de bois de feu à proximité d'agglomérations ou de centres commerciaux habités ou fréquentés par plus de mille personnes; au maintien d'espaces boisés récréatifs suffisants dans et autour des villes de plus de dix mille habitants; aux instructions des documents de planification forestière qui seraient en vigueur" 1.

On observera que cette rédaction crée des compétences Liées dans tous Les cas où il s'agit d'imposer à l'acte individuel permettant le défrichement des normes législatives et réglementaires ou des directives. Pour le reste, l'autorité administrative retrouve une compétence discrétionnaire qui est même particulièrement large dans le cas des at-teintes aux "équilibres naturels d'une région". Implicitement, la mise en oeuvre de com-pétences ainsi organisées postule une étude de l'impact du projet de défrichement sur l'en-vironnement naturel. Comment sans cela l'autorité administrative pourrait-elle, hors des cas limites, affirmer qu'un défrichement sera de nature à compromettre la conservation des sols ou l'équilibre naturel d'une région? Fort des progrès qu'a fait le principe de l'étude d'impact en Afrique ces dernières années, le législateur rwandais a cru pouvoir l'intro-duire explicitement dans le droit forestier, quoique d'une manière très prudente. "Pour la mise en oeuvre", dipose-t-on, "les dispositions de l'article 91 alinea 2 (i.e. incon-vénients écologiques du défrichement), il sera procédé aux frais du pétitionnaire à une étude de l'impact prévisible du projet de défrichement sur les aspects de l'environnement visés par cette disposition" 2 .

Enfin, il est souhaitable que l'autorité délivrant les permis ne soit pas placée devant la seule alternative d'accorder ou refuser ceux-ci, mais puisse réduire le caractère dom-mageable de certains défrichements en en réglementant Les conditions. Toujours au Rwanda, l'Administration détermine, dans le permis qu'elle accorde "l'indication des arbres et for-mations ligneuses qui devront être laissés.en place pour la conservation des sols et le maintien des équilibres naturels en fonction de la destination nouvelle du terrain" 3.

Tertio: la compensation des défrichements

L'idée qu'un défrichement doit être compensé par une reboisement équivalent s'impose dans une période de l'Histoire marquée par un considérable recul de la forêt. On l'a vu au Sénégal, on la retrouve au Cap-Vert 4, ou au Rwanda. Tout Le problème est de lui donner une portée concrète. On doit imaginer qu'en principe celui qui sollicite le permis de dé-fricher n'a pas les moyens matériels de mener à bien le reboisement équivaLent. Aussi est-il préférable de lui demander de financer cette opération et de mettre celle-ci à la charge du service forestier. De là vient l'établissement de taxes de reboisement calculés d'après les coûts moyens des reboisements et perçues en échange du permis de défrichement, à moins que le bénéficiaire de celui-ci ne veuille se charger de l'opération. On doit alors s'ef-forcer d'obtenir certaines garanties. Au Cap-Vert "peuvent être dispensées du paiement de la taxe de reboisement, les personnes ayant préalablement à la délivrance de l'autorisation efectué un reboisement agréé par le Service forestier" 5. Au Rwanda, le pétitionnaire "devra ... démontrer qu'il dispose des moyens de mener à bien le reboisement" 6. Il faut

1/ Article 91.

2/ Article 92.

3/ Article 96, 5°.

4/ Article 32.

5/ Article 32.

6/ Article 95.

convenir que l'efficacité pratique de tels moyens n'est guère assurée. Elle ne l'est pas d'ailleurs tellement plus dans la situation normale d'un reboisement effectué par le service forestier. Il y a tant de causes qui peuvent entraver la réalisation de l'opération depuis le détournement des fonds à d'autres fins, jusqu'à l'absence de terres disponibles en passant par la négligence ou l'absence de personnels! Le Législateur rwandais s'est efforcé de conjurer ces démons en prescrivant qu'"aucun permis de défrichage ne sera accordé sans que le reboisement équivalent n'ait fait l'objet d'un avis favorable de la part de l'autorité qui en aura la charge" 1/. Une autre sûreté peut être recherchée dans l'établissement d'un compte spécial accueillant le produit des taxes pour l'affecter au reboisement, ce qui existe au Cap-Vert et au Rwanda.

ii) Le régime juridique coupes

Le droit de couper Les arbres de L'Etat a été initialement dominé par des considérations fiscales. C'est le moyen pour l'Etat de mobiliser les recettes que représentent ses res-sources forestières. De là vient La floraison des permis de grandes ou de petites coupes, les permis d'exploitation et, dans les pays les plus favorisés par la nature, Les concessions forestières. Cet aspect économique des choses ne doit certes pas être négligé, mais ce n'est pas celui qui nous intéresse ici. Dans L'institution du permis de coupe que consacrent toutes Les législations, il faut voir, du point de vue de la conservation forestière, une mesure de police par laquelle l'Administration va vérifier que la coupe projetée est conforme aux normes d'une gestion forestière rationnelle. A partir de là on voit se dessiner deux séries de questions relatives au champ d'application des permis et à Leur contenu.

Primo: le champ d'application des permis de coupe

Le champ d'application des permis de coupe tient aux objets de la coupe et aux personnes qui La pratiquent. En ce qui concerne les objets de la coupe, ce sont en premier Lieu Les arbres réputés forestiers dans leur entier. Mais certains textes y ajoutent d'autres végétaux, les bambous et Les papyrus au Rwanda, par exemple. Ailleurs, les pratiques pastorales ont amené le législateur à réglementer l'émondage, L'ébranchage, La récolte de fourrage ou le pâturage 2/. Dans le même ordre d'idées on citera aussi les permis spéciaux de récolte de sève et autres produits tirés des arbres forestiers 3/. Fondamentalement, il n'y a pas de différence entre ces divers types de permis.

En ce qui concerne les personnes soumises à l'obligation du permis de coupe, on peut tout d'abord reprendre ici ce qui a été dit plus haut des défrichements. A partir du moment où l'on estime nécessaire de contrôler la coupe de certains végétaux, Les services publics, aussi bien que les particuliers, doivent y être astreints. Il convient notamment d'éviter que des autorités administratives ou militaires incompétentes en matière forestière puissent s'octroyer ou octroyer à d'autres le droit de procéder à des coupes. Ce souci conduit à affirmer clairement dans la Loi qu'il ne peut être coupé aucun arbre public sans permis et à définir les compétences d'une manière stricte. A l'égard des particuliers, la question se pose de savoir si on doit exiger un permis de coupe pour les arbres d'essence forestière situés dans leurs terres. Une vision exclusivement policière des choses conduirait à donner une réponse positive pour faciliter les contrôles et éviter les fraudes. Mais ce faisant on risquerait d'indisposer inutilement les populations par La mise en place d'un système

1/ Article 95.

2/ Exemples: Mauritanie, article 38; Sénégal, article D 34; Niger, article 17.

3/ Exemples pour le vin de palme: Gambie, article 10 et Sénégal, article D 36.

que L'on n'aurait pas Les moyens matériels de faire fonctionner correctement. Au Cap-Vert, le permis de coupe n'est pas exigé en dehors des terrains soumis au régime forestier 1/. Au Rwanda, la coupe est libre dans les exploitations agricoles ou les terrains clos attenants à une maison d'habitation, ou un bâtiment industriel, commercial ou administratif 2/.

Quant aux droits d'usage coutumiers, là où ils subsistent, les législations adoptent deux attitudes. Certains éliminent de ces droits celui de couper des arbres vifs (Mali), voire de ramasser le bois mort (Rwanda). D'autres, tels que le Sénégal et Le Niger, autorisent La récolte de bois vif ou sur pied, mais La soumettent à L'accord préalable de L'autorité forestière 3/.

Secundo: le contenu des permis de coupe

Par rapport à La finalité des permis de coupe l'idéal serait qu'ils autorisent la coupe des arbres martelés par les agents forestiers. Les services forestiers africains ont rarement Les moyens d'une telle opération. Elle est inscrite dans la Loi rwandaise mais avec cette réserve que "l'obligation du martelage ne sera appliquée que sur le terri-toire des communes dont la liste sera fixée et complétée par le Directeur des eaux et forêts" 4/. Force est donc le plus souvent de s'en tenir aux définitions classiques des assiettes par nombre de pieds, espèces et catégories. Le permis peut spécifier également Les conditions matérielles de la coupe propres à garantir la conservation du peuplement et du sol 5/. Lorsqu'il vise des arbres insusceptibles de rejeter en raison de leur âge ou des caractéristiques de leur espèce, on peut s'en remettre à la régénération naturelle, ce qui est le cas le plus fréquent, ou instituer une obligation de reboiser La parcelle ex-ploitée en précisant les espèces et le nombre de pieds 5/.

Le pouvoir de l'autorité administrative, lorsqu'elle statue sur les permis de coupe, est en règle générale Limité par Les Législations. Les limites peuvent tenir à l'inscription d'espèces sur une liste de protection, à un contingentement des permis délivrés à une même personne ou par un même agent dans une période de temps donnée. Partout où existent des plans d'aménagement forestier, leurs prescriptions constituent la limite la plus rationnelle aux coupes.

b) Le contrôle indirect des prélèvements forestiers

En principe, toute personne se livrant à des abattages d'arbres dans le cadre d'une coupe ou d'un défrichement doit conserver par-devers elle le permis correspondant et le présenter à la réquisition des agents compétents. L'immensité des espaces, l'audace des fraudeurs, Les moyens restreints des agents forestiers, voire Leur manque de conscience professionnelle, font que ce contrôle direct des opérations forestières n'est pas d'une fiabilité très élevée et qu'il est d'usage de Le doubler par un contrôle indirect. Ce dernier va porter sur la circulation des produits forestiers. Il comporte, selon les Législations, un système de permis de transport des bois, une obligation pour les manu-

1/ Article 66.

2/ Article 79.

3/ Mali, articles 25 et s.; Rwanda, article 62; Niger, déc. n° 74-226, article 8; Sénégal, article D 19.

4/ Article 83.

5/ Rwanda, article 87.

facturiers ou marchands de bois de tenir des registres. La Gambie y ajoute, en raison de sa situation géographique, une réglementation des importations et du transit du bois.

Les avantages de ces contrôles se situent sur plusieurs plans. Ils permettent tout d'abord, par l'exploitation statistique des collections de documents, de déceler l'existence de fraude. En second lieu, ils permettent d'organiser les opérations matérielles de contrôle, hors des lieux de coupe, aux points de passage obligé des véhicules trans-portant Les produits forestiers; ce qui est beaucoup plus facile. Enfin, dans le cas où des infractions sont constatées, ils rendent possible La saisie et l'éventuelle confiscation des véhicules ainsi que La poursuite des trafiquants les plus importants. Et la justice et les finances de l'Etat y trouvent donc leur intérêt.

2. Les activités susceptibles de nuire à la conservation des forêts

Il règne une assez grande diversité dans Les activités que les législateurs identifient comme dangereuses pour la forêt. La comparaison des textes permet néanmoins de distinguer trois grands groupes: les activités agro-pastorales, les feux de brousse et incendies de forêt, les extractions minières et travaux publics.

a) Les activités agro-pastorales en milieu forestier

Les activités agro-pastorales en milieu forestier ne sont pas toujours distinguées des droits d'usage coutumiers. C'est à juste titre, car les unes entraînent l'exercice des autres. Ce sont les mêmes groupes sociaux qui mènent paître Les troupeaux et ramassent du bois, des branchages ou des plantes. L'exploitation des menus produits de La forêt est essentiellement le fait des paysans qui sont installés à proximité immédiate des boise-ments. Et l'on pourrait faire La même observation à propos du piégeage des animaux. Mais ce n'est pas tant La coupe de végétaux qu'il faut considérer ici que Les multiples agressions que le bétail ou l'agriculteur font subir à la forêt. La première relève du régime des coupes. Elle est interdite, soumise à permis ou tolérée. Il est beaucoup moins aisé de maîtriser les secondes sans atteindre l'activité paysanne ou pastorale dans son ensemble.

La première réaction possible du Législateur est d'exclure ces activités des zones où elles seraient Les plus périlleuses pour la forêt. Ainsi au Niger "les droits de parcours ne peuvent s'exercer: 1°, dans les forêts aménagées; 2°, dans les périmètres de restauration; 3°, dans les terrains repeuplés artificiellement ou reboisés; 4°, dans Les par-celles portant des boisements de moins de cinq ans; 5°, pendant cinq ans après L'incendie dans Les parties de forêts déclarées incendiées" 1/. Ce type de prohibition couvrant des forêts sensibles se retrouve dans tous Les textes qui admettent des activités agro-pastorales en forêt, c'est-à-dire, dans l'espace naturel. Il est appliqué également aux droits d'usage dont il est classique "d'affranchir" Les périmètres de reboisement ou de limiter l'étendue lors des classements. Une deuxième possibilité, complémentaire de la première, réside dans le pouvoir reconnu par la loi à l'Administration de suspendre L'exercice d'un droit d'usage inscrit dans La Loi. Le Niger et Le Sénégal ont adopté dans ce sens des rédactions voisines aux termes desquelles "l'exercice des droits coutumiers d'usage est toujours subordonné à l'Etat et à La possibilité de La forêt" 2/. L'Administration a donc ici La faculté d'empêcher. On peut franchir un pas et lui donner la faculté de statuer. Le droit de pâturage devient alors soumis à un permis. En Ethiopie et au Cap-Vert, il est

1/ Article 13.

2/ Niger, article 13; Sénégal, article D 20.

prévu des permis de pâturage spécifiant la parcelle qui y est affectée, les espèces et le nombre de bestiaux qui y seront introduits, ainsi que la période du pâturage 1/. Lorsque, comme c'est le cas dans le deuxième pays cité, il existe des plans d'aménagement, le pâturage est subordonné à son inscription dans le plan. Même si le principe du plan d'aménagement n'est pas consacré d'une manière générale, le législateur peut l'imposer comme condition du pâturage. En Mauritanie, dans la zone saharienne de ce pays, il est limité aux terrains ayant fait l'objet d'un "aménagement spécial sylvo-pastoral" 2/.

En ce qui concerne les cultures sur les sols forestiers, les textes se montrent plus restrictifs. Le Niger prévoit leur installation "dans les forêts classées destinées à être enrichies en essence de valeur" moyennant la conclusion d'un "contrat de culture". L'exploitant s'engage à:

- "1° - conserver sur ce terrain les espèces protégées ou de valeur pré-existantes qui lui seront désignées par les agents forestiers et dont le nombre sera de 40 unités par hectare environ;
- 2° - mettre en place et entretenir pendant la durée du contrat les semis d'essences forestières qui pourront lui être cédés;
- 3° - soigner et respecter, au même titre que ses cultures, les plants forestiers et pendant toute la durée du contrat;
- 4° - abandonner le terrain à l'expiration du contrat" 3/.

L'expérience a montré que cette collaboration des agriculteurs à l'"enrichissement" de la forêt se traduisait souvent par l'appauvrissement de celle-ci. Les arbres concurrençant les cultures ne sont pas soignées ou détruits. Le départ du co-contractant ne se fait pas sans difficultés. Aussi, les législations ont-elles tendance à ignorer cette possibilité. On pourrait la cantonner aux terrains dénudés nécessitant un reboisement, mais elle perdrait de son intérêt agricole car ces terrains se prêteraient moins bien que les sols forestiers aux cultures.

b) Les feux de brousse et incendies de forêt

Quelques dispositions réglementent les traditionnels feux de brousse. Au Sénégal, ils sont "dirigés" par les agents forestiers lorsque la mise à feu a lieu à l'intérieur du domaine forestier. Hors de celui-ci, ils sont allumés sous la responsabilité des villages et le contrôle de l'Administration. "Pour permettre aux villages intéressés de prendre toutes mesures de sécurité nécessaires, les autorités administratives indiqueront au moins huit jours à l'avance la date de la mise à feu. Les collectivités opérant de leur propre initiative préviendront les autorités administratives et les collectivités voisines dans les mêmes délais" 4/. Mais, d'une façon générale, ce dont se préoccupent les textes c'est la prévention des incendies de forêt et l'organisation de la lutte sans faire nécessairement une place à part au phénomène social des feux de brousse.

1/ Ethiopie, Règlement n° 344 de 1968; Cap-Vert, article 60.

2/ Article 32.

3/ Article D 32.

4/ Décret n° 74-226, articles 17 et 18. Ce décret est en contradiction avec la loi forestière dont l'article 15 dispose: "Les cultures sur sol forestier sont formellement interdites dans les forêts classées et à l'intérieur des périmètres de reboisement."

La prévention repose sur: primo, des interdictions générales d'allumer des feux dans Les espaces forestiers ou à Leur proximité immédiate (en Mauritanie, par exemple, tout feu hors des habitations et bâtiments d'exploitation est prohibé dans Les forêts classées et à moins de cinq mètres des limites de celles-ci) 1/; secundo, une réglementation des feux hors du domaine forestier. En Gambie, sur les pâturages et terres agricoles, Le droit de brûler les herbes est subordonné à la délimitation préalable du terrain par "une bande net-toyée de toutes herbes et broussailles. Les exploitants doivent surveiller Le brûlage pour s'assurer que le feu reste dans les limites prévues" 2/.

Pour renforcer L'efficacité des mesures de prévention, il peut être prévu des respon-sabiLités pesant soit sur L'auteur de la mise à feu, ce qui est banal, soit sur un village ou ses autorités. En Gambie, les agents de l'autorité locale sont "responsables de la protection des terres ... contre les ravages des incendies de forêt et de brousse. Lors-qu'ils auront été trouvés coupables de quelque négligence dans leur devoir relativement

aux incendies, ils pourront être passibles d'une sanction ..." 3/. Des prescriptions spéciales sont parfois prévues pour les exploitations susceptibles de générer ou d'aggraver les incendies. En Ethiopie, ce sont les chemins de fer qui sont visés 4/. Au Niger, "les compagnies concessionnaires ou fermières, sociétés ou services publics exploitant des aires en contact ou en voisinage avec des forêts classées, doivent débarrasser de toute substance inflammable susceptible de communiquer le feu aux forêts les espaces compris entre lesdites forêts et les aires par eux exploitées. A défaut ces travaux pourront être exécutés aux frais des compagnies, sociétés et services bénéficiaires sur décision du Ministre chargé des forêts 5/.

En ce qui concerne la lutte contre les incendies déclarés, l'usage général est de pré-voir un droit de réquisition des habitants les plus proches qui est mis en oeuvre par les agents forestiers.

c) L'extraction minière et les travaux publics

IL est rare qu'une Loi forestière statue sur L'extraction minière ou les travaux publics, sauf les dispositions tendant à les interdire complètement dans les forêts de protection et réserves naturelles. Le seul exemple que l'on puisse rencontrer est celui du Rwanda. Dans ce pays, le peu de soin avec lequel sont menées les extractions de La cassitérite et de l'or s'ajoute à la situation très dégradée des sols pour justifier l'intervention de la loi forestière après le Code minier et la Loi sur la conservation des sols.

Lorsque les activités incriminées sont menées dans le domaine forestier elles doivent être autorisées par le Ministre chargé des forêts. Cette autorisation ne remplace pas celles qui sont prévues par Les autres textes. Elle constitue un contrôle supplémentaire. L'ex-pLoitation ou le maître d'oeuvre, s'il se propose de défricher ou de couper des arbres, reste soumis aux règles de droit commun s'appliquant à ces opérations, mais il a en plus l'obli-gation de ne pas endommager le sol et La végétation tout autour de ses chantiers ainsi que celle de remettre les lieux en état à L'issue de l'exploitation ou de l'achèvement des ouvrages. Pour que ces obligations ne soient pas méconnues, l'autorisation détermine, d'une

1/ Article 48.

2/ Articles 7 et 8.

3/ Règlement de 1978, article 5.

4/ Règlement n° 344 de 1968, article 4.

5/ Décret n° 74-226, article 74.

part, les mesures qui doivent être adoptées pour ne pas endommager les sols et la végétation, d'autre part, les conditions et le calendrier de la remise en état des lieux. L'Administration forestière dispose d'un droit d'inspection des exploitations et chantiers. En cas de carence elle peut suspendre l'autorisation de la retirer ou procéder à une exécution d'office aux frais du titulaire de l'autorisation 1/.

Dans la mesure où la forêt en Afrique recouvre pratiquement tout l'espace naturel, on doit s'attendre à ce qu'il y soit ouvert des routes ou exploitées des carrières et mines. Il est alors normal, surtout si l'on peut constater que les services, en principe compétents, ne se montrent pas très vigilants, de placer ces activités sous contrôle forestier dans la mesure où elles sont susceptibles de porter atteinte aux intérêts forestiers.

II. L'ORGANISATION DU REBOISEMENT

Le reboisement étant, comme on a déjà eu l'occasion de le dire, une oeuvre de longue haleine, il suppose d'abord et avant tout une volonté soutenue sur une période assez longue. Le droit peut offrir des instruments de mise en oeuvre à la politique mais certainement pas se substituer à elle. Les instruments juridiques du reboisement sont tout d'abord ceux qui créent des conditions favorables pour son bon achèvement. C'est en premier lieu le rôle de la planification, celle de l'effort forestier dans le temps et celle de l'espace forestier. Plus il y a de pression démographique, plus les sols délaissés par l'agriculture se font rares et plus la nécessité de cette dernière devient aiguë. Au-delà d'un certain degré d'occupation des terres, il devient difficile de satisfaire tout à la fois la demande en produits alimentaires et celle du bois de feu. La planification de l'espace ne peut plus alors se faire seulement en termes de massifs forestiers, elle doit mobiliser d'autres ressources foncières, en particulier les alignements routiers. Au Rwanda "De part et d'autre des routes nationales une bande de terrain de quinze mètres de large à compter de la limite de l'emprise au sol de l'ouvrage sera affectée au domaine forestier et boisée sauf impossibilité technique ... Les boisements établis sur ces bandes feront l'objet d'un arrêté de classement et d'un plan d'aménagement ..." 2/.

Une deuxième condition générale de reboisement est d'en assurer le financement. Bien sûr, il y a l'aide internationale mais l'Etat, sauf à accepter de dépendre de celle-ci, a intérêt à se doter des moyens d'assurer la croissance du service forestier et la réalisation des opérations de reboisement. On a vu le rôle favorable que peut jouer à cet égard un compte budgétaire spécial.

Enfin, on se trouve dans un domaine où les erreurs techniques ne sont pas rapidement réparables. C'est pourquoi il convient d'exercer un contrôle très sérieux du matériel génétique employé par le service forestier et surtout de celui mis à la disposition du public. Selon la loi rwandaise, "Le Service forestier veillera à l'approvisionnement du Pays en graines, plants, boutures ou autres matériels génétiques forestiers de qualité. A cet effet: 1°, il entretiendra un réseau de pépinières ouvertes au public et il contrôlera la qualité des matériels génétiques forestiers offerts à la vente par toute autre pépinière; 2°, les importations de matériels génétiques forestiers sont soumises à l'autorisation du Directeur des eaux et forêts; 3°, les matériels génétiques forestiers produits au Rwanda ou importés qui ne présenteraient pas les caractéristiques de qualité requises seront détruits par les soins du Service forestier" 3/.

1/ Articles 104 à 107.

2/ Article 45.

3/ Article 10.

Au-delà de ces conditions d'ordre général, le reboisement suppose des instruments juridiques spécifiques selon qu'il intéresse le domaine de L'Etat ou celui des collectivités locales et des particuliers.

1. Les instruments du reboisement sur le domaine de l'Etat

A priori, l'instrument normal du reboisement sur le domaine de l'Etat c'est la régie. La majeure partie des textes s'en tiennent là ou, plus exactement, ne consacrent pas de disposition particulière à la matière, tant il est évident qu'il entre dans les attributions du service forestier de pourvoir au reboisement 1/.

Le problème est que les services forestiers sont loin de toujours posséder les compétences, matériels et moyens financiers pour exécuter des programmes de reboisement sans aide extérieure. Dans ces conditions, il est logique de chercher un prolongement de leur action dans la collaboration des personnes privées ou des collectivités locales. Si cette collaboration consiste à gérer une forêt de l'Etat, elle ne requiert du service forestier que le personnel nécessaire au contrôle et c'est autant de gagné en heures de travail pour d'autres forêts. Si elle englobe le reboisement lui-même, c'est encore plus rentable. C'est ce calcul que l'on retrouve derrière l'attribution de forêts à des communes comme cela se fait au Rwanda.

La collaboration des personnes privées peut être conçue comme un simple appoint de main-d'oeuvre non rémunérée en argent. On peut en avoir un exemple dans la législation sénégalaise qui, après avoir consacré d'une manière généreuse les droits d'usage coutumiers, ajoute que les bénéficiaires "sont tenus de contribuer au prorata des droits dont ils jouissent à l'entretien des forêts sur lesquelles ils exercent des droits d'usage" 2/. La valeur pratique d'une telle disposition est difficile à évaluer. Le recours à la corvée, à l'impôt en nature, ou à la réquisition des bras disponibles donne des résultats très inégaux. En tous cas, s'agissant d'une main-d'oeuvre non spécialisée, il ne permet de faire qu'une économie de salaires et ne dispense pas le service forestier de mobiliser ses agents techniques. La meilleure voie de collaboration semble être celle des contrats par lesquels un tiers est chargé d'assumer en tout ou en partie la mission de service public en échange du droit d'exploiter pour son compte les produits forestiers. C'est-à-dire, selon la terminologie juridique, la concession de service public. Celle-ci ne doit pas, bien sûr, être confondue avec les concessions forestières d'antan qui n'étaient qu'un droit à l'exploitation conféré sur de très vastes étendues et qui, au surplus, ont surtout été pratiquées dans les pays possédant de riches ressources forestières.

Le droit doit s'efforcer de proposer un éventail de contrats suffisamment large pour s'adapter à toutes les catégories de candidats éventuels. Les législations cap-verdienne et rwandaise présentent dans ce sens un exemple de diversification des contrats dans l'espoir d'y intéresser le maximum de personnes.

On y trouve trois grandes catégories, celle des associations bénévoles, celle des personnes capables d'assumer l'intégralité d'une gestion et celle des personnes groupées dans des formes d'association précoopératives.

1/ En Mauritanie, un "Service de la conservation des sols et des pâturages" est chargé des reboisements de protection tandis que le "Service du reboisement et de la faune" assure les reboisements de production. Mais tous deux relèvent de la Direction de la protection de la nature au sein du Ministère du développement rural et sur le terrain il n'y a qu'une seule administration forestière.

2/ Article D 21.

L'idée d'utiliser le bénévolat repose sur des expériences de reboisement menées par une association d'amis de la nature au Cap-Vert avant même que la législation ait donné à cette forme de reboisement son cadre juridique. Plusieurs intérêts s'attachent au bénévolat: d'abord celui du reboisement dans le sens matériel du terme, celui ensuite de L'éducation du public et d'un changement des mentalités à l'égard de la forêt. Concrètement, le bénévolat se recrute surtout dans les milieux urbains, sous l'influence de l'école ou de clubs. Ses actions toucheront de préférence la périphérie des villes et sur le plan du nombre d'hectares reboisés pourront rester modestes. Mais elles auront contribué à former des défenseurs de la Forêt, en particulier parmi les jeunes élites du pays, ce qui est déjà en soi un résultat très positif. Pour que le bénévolat ne soit pas dévoyé, il convient de le cantonner aux forêts de protection et d'en exclure toute rémunération en argent ou produits forestiers. La récompense offerte aux équipes de bénévoles doit être une satisfaction morale. On peut trouver celle-ci, d'une part, dans l'association au pouvoir de décision concernant la forêt, c'est-à-dire à l'élaboration des plans d'aménagement, d'autre part, dans la garantie de la pérennité de la forêt et de l'exclusion de toute exploitation commerciale des bois. C'est pour répondre à ces exigences que les lois cap-verdienne et rwandaise réservent les contrats conclus avec des associations bénévoles aux forêts de protection 1/.

La deuxième catégorie concevable de co-contractants est celle des personnes capables d'assurer une gestion productiviste. On va y ranger: les personnes physiques intéressées par la sylviculture, que celles-ci en fassent leur activité exclusive ou partagée avec d'autres, et les personnes morales. La nature de ces dernières peut être très diverse. On doit imaginer que la gestion forestière peut être assurée par une société de sylviculture, une association coopérative ou un groupement de paysans ou encore une commune. Quel qu'il soit, le cocontractant s'engagera à remplir "la ou les missions spécifiées au contrat conformément au plan d'aménagement et indications du Service forestier. Il recevra en échange le droit d'exploiter pour son compte les produits forestiers dans les conditions prévues au plan d'aménagement et au contrat" 2/. On observera que cette formule s'adresse à des candidats capables non seulement d'effectuer les travaux forestiers mais d'assurer le fonctionnement régulier des organes de la personne morale. On doit craindre dans ces conditions qu'elle ne soit pas accessible à la majeure partie du monde paysan. Aussi a-t-on intérêt à prévoir une troisième catégorie ouverte à cette dernière.

La troisième catégorie est développée dans la législation cap-verdienne sous la dénomination de "concession forestière communautaire". Dans cette institution il n'y a pas constitution d'une véritable personne morale comme partenaire de l'Etat. La concession est faite à une série de personnes physiques qu'elle mentionne et qui vont former entre elles une communauté pour la gestion de la forêt. L'Administration se charge d'organiser cette communauté. Elle a notamment pour tâche de prévoir "les conditions dans lesquelles seront désignés des chefs de chantier et constituées des équipes de travail, établie une commission chargée de répartir les produits équitablement et d'arbitrer les difficultés internes" ³ C'est l'Administration qui tient la liste des membres et y enregistre tout changement. Elle peut: "10, établir des critères de sélection des candidats à la qualité de membre d'une communauté concessionnaire tenant compte des lieux de résidence des intéressés à l'intérieur ou à proximité de l'unité de gestion concernée, ainsi que, subsidiairement, de leurs ressources personnelles; 2°, exclure tout membre qui n'accomplirait par les travaux lui incombant, ou par son attitude compromettrait l'activité de la communauté ou le partage

1/ Cap-Vert, article 40; Rwanda, article 54. 2/ Cap-Vert, article 43. 3/ Article 51.

équitable des produits forestiers" 11 . Au total, le service forestier agit ici non seulement comme contrôleur de la gestion forestière, mais encore comme organe d'assistance administrative de l'association. L'idée a été reprise au Rwanda, mais d'une manière beaucoup moins construite, tout au moins au niveau de la loi 21.

On peut obtenir une semblable couverture des différentes participations privées en rédigeant la loi dans des termes très généraux. Ainsi au Sénégal "des portions du domaine forestier peuvent être concédées à des établissements privés, à des collectivités publiques ou privées à charge de les reboiser ou de les enrichir en essences forestières de valeur ..." 31. Il est cependant préférable d'affiner le cadre juridique tant pour rendre les contrats de gestion forestière les plus attractifs possibles que pour organiser le contrôle de l'Administration. Celle-ci doit en effet pouvoir à tout moment surveiller la bonne mise en oeuvre du plan d'aménagement et mettre un terme au contrat en cas de carence et mauvaise exécution. Dans la logique de la concession de service public adoptée au Cap-Vert, le contrat est conclu pour trente ans renouvelables mais la résiliation par le service forestier est toujours possible. Les co-contractants sont, toujours au Cap-Vert, tenus de vendre leurs produits aux tarifs applicables à l'exploitation en régie 41. Cela facilite le contrôle que le gouvernement tient à exercer sur ces denrées rares et de première nécessité que sont les bois de feu et les fourrages dans ce pays. Mais la vente à prix tarifé n'est certainement pas un attrait économique pour les candidats à ces contrats. De ce point de vue il paraît préférable de leur laisser, comme au Rwanda, vendre librement leurs produits.

2. Les instruments du reboisement sur les propriétés privées et les domaines des collectivités locales

Lorsqu'elles reconnaissent un domaine forestier aux communes, les législations en confient la gestion, soit au service forestier de l'Etat, soit à l'autorité communale elle-même. Dans le premier cas il est inutile de distinguer le domaine communal de celui de l'Etat pour l'étude des instruments de reboisement. Ce sont les mêmes qui sont mis en oeuvre ici et là. Dans le second cas, le service forestier n'exerce en principe qu'un contrôle sur la gestion communale. Du point de vue qui nous occupe, cette dernière peut être alors rapprochée de la gestion purement privée, comme d'ailleurs le font plusieurs textes qui consacrent des dispositions communes aux forêts des particuliers et collectivités.

Deux types de reboisements sont concevables sur les terres que nous appellerons privées dans un souci de simplification terminologique. On peut y imaginer tout d'abord des bois ou des surfaces consacrées de manière homogène à la sylviculture. On doit aussi considérer la nécessité d'y faire des boisements en association avec les cultures ou le pâturage. Dans

1/ Article 50.

2/ Article 55: "Le Ministre ayant les forêts dans ses attributions réglementera les conditions dans lesquelles des unités d'aménagement seront confiées à la gestion d'une équipe d'auxiliaires forestiers placés sous la direction d'un agent du Service forestier. Il prévoira notamment l'émolument individuel de chacun des membres de l'équipe, les obligations et prestations de services dues par ceux-ci, les rémunérations et avantages en nature auxquels ils ont droit, la possibilité pour le Service forestier d'écarter tout auxiliaire qui ne remplirait pas ses obligations d'une manière satisfaisante."

3/ Article D 47.

4/ Article 44.

des pays disposant d'un espace restreint ou soumis à une forte érosion, cette dernière solution s'impose tout à la fois pour la restauration des sols agricoles et la production du bois de feu. Les moyens juridiques ne peuvent être les mêmes dans une situation et dans l'autre. Aussi les distinguerons-nous selon qu'ils s'appliquent à des forêts ou à des boisements associés aux cultures.

a) Les instruments de reboisement des forêts privées ou communales

Les instruments de reboisement des forêts privées ou communales se partagent entre l'obligation et les incitations. L'obligation est de règle pour les communes dès lors que celles-ci se voient reconnaître un domaine forestier, comme au Rwanda. Elle est appliquée aux particuliers lorsque la législation prévoit, comme au Cap-Vert, la possibilité de soumettre à un régime forestier la propriété privée. Cette faculté comporte cependant des limites. Il est difficile de soumettre unilatéralement une propriété privée au régime forestier de protection contre le gré du propriétaire. Ce serait en somme admettre une sorte de gel économique d'un terrain imposé sans contrepartie. La situation serait d'autant plus choquante que la mise sous régime de protection sera souvent pratiquée dans l'intérêt général de la restauration ou de la conservation des sols sans que le propriétaire y trouve un quelconque avantage. Aussi la loi cap-verdienne lui reconnaît-elle le droit de requérir l'expropriation lorsque l'Etat estime indispensable le régime de protection. Il faut ajouter que les terrains sont en pratique dans un tel état de stérilité que, sauf s'ils convenaient à la construction, le préjudice indemnisable ne sera guère élevé 1/-

Dans le cas d'une affectation obligatoire à la production forestière encore faut-il tenir compte de l'inaptitude ou du mauvais vouloir du propriétaire à gérer la forêt. Au Rwanda et au Cap-Vert, les lois ont prévu comme solution de rechange la gestion par le service forestier. Celle-ci n'est pas une sanction mais une mesure conservatoire. Elle peut, en effet, être mise en oeuvre soit en cas de carence constatée du gestionnaire communal ou privé, soit sur la libre demande de ce dernier. Dans une hypothèse comme dans l'autre, les revenus procurés par l'exploitation forestière sont versés au propriétaire de la forêt après déduction des frais de gestion 2/.

Les incitations au reboisement des terres privées sont rares dans les textes africains. On remarque que les forêts privées, qu'elles aient fait ou pas l'objet de classement, sont en règle générale soumises à la police des défrichements, des coupes et de la circulation des produits forestiers. Ce n'est peut-être pas le meilleur moyen d'inciter les propriétaires fonciers à la sylviculture que de ne leur offrir d'autres perspectives qu'un cadre de contraintes. La demande de bois est devenue telle que la sylviculture devrait présenter des attraits pour peu qu'on lui donne un petit coup de pouce. Il n'est pas possible en Afrique de jouer sur les incitations fiscales comme cela se fait en Europe, mais l'on peut en revanche aider les sylviculteurs par des prêts, des subventions et une assistance technique. L'attribution de prêts ou de subventions fait souvent l'objet de réserves quant à son efficacité. Il existe cependant des moyens de diminuer les risques de dilapidation ou de détournement des fonds investis. Au Rwanda, il est prévu que les prêts puissent être assortis de l'obligation pour le bénéficiaire "de confier l'exécution des travaux de reboisement ... ou de traitements sylvicoles au Service forestier ... ainsi que de se fournir en plants dans les pépinières sylvicoles de l'Etat". En ce qui concerne les subventions, elles "pourront être assorties de l'obligation d'avoir atteint à l'ex-

1/ Article 19.

2/ Cap-Vert, articles 53 à 65; Rwanda, article 73.

piration d'un délai fixe, un résultat défini. A défaut, le bénéficiaire sera tenu de rembourser ... le capital et les intérêts correspondant aux manques constatés" 1/. Enfin, l'aide de l'Etat emporte nécessairement l'agrément d'un plan d'aménagement dès lors que la surface forestière atteint au moins quatre hectares 2/.

b) Les instruments de reboisement des sols agricoles et pastoraux

Lorsqu'il s'agit d'amener les paysans à placer en bordure de leur champ des alignements d'essences forestières ou encore à pratiquer l'agroforesterie, on peut jouer sur les incitations en leur offrant des plants gratuitement et des conseils techniques, mais il est difficile d'aller aussi loin dans l'aide que pour la sylviculture à cause de la complexité des plans d'aménagement qu'il serait nécessaire de mettre en oeuvre sur des parcelles le plus souvent très exiguës.

L'obligation se laisse plus facilement adapter aux conditions du reboisement en milieu agricole ou pastoral. On en trouve des exemples, l'un en Gambie, l'autre au Rwanda. Tous deux consistent à imposer au propriétaire ou usager d'une terre d'entretenir un certain nombre de pieds choisis parmi des essences forestières déterminées. En Gambie, l'institution est liée à la protection contre l'érosion éolienne et les arbres doivent être plantés en rideaux à raison de vingt pieds adultes ou six jeunes par hectare dans les "zones d'érosion éolienne" 3/. Au Rwanda, ces plantations sont destinées à combattre l'érosion par ruissellement et à accroître la production de bois de feu. Elles sont rendues obligatoires dans le cadre d'un régime d'arborisation mis en oeuvre là où le service forestier dispose des moyens d'assurer l'aide matérielle (les plants nécessaires sont fournis gratuitement) et le contrôle nécessaire au succès de l'opération.

Afin de limiter la contrainte que représente l'"arborisation" pour les paysans, la loi prévoit que celle-ci devra, dans toute la mesure du possible, favoriser l'augmentation de la productivité des terrains. Elle ne pourra "avoir pour effet une réduction des surfaces cultivables qui ne puisse être compensée par l'augmentation globale du potentiel agricole" 4/. Il est vrai que, compte tenu des conditions actuelles du recours à la justice, de telles limites ne sont en fait que des directives dépourvues de sanction que le législateur adresse à l'Administration dans l'immédiat tout au moins. S'il est manié avec tact, le régime d'arborisation, dans un pays dont les sols sont dégradés par des lessivages permanents, peut entraîner des améliorations sensibles de la production et être bien accepté des paysans. Mais il y a là une sorte de pari. Par ailleurs, la mise en oeuvre du régime sous le contrôle du service forestier risque de susciter des conflits de compétence avec les administrations de l'agriculture ou de la conservation des sols. Enfin, si l'on veut vraiment donner aux paysans des raisons d'améliorer leurs techniques et d'augmenter leurs productions, encore faut-il faire en sorte que le surcroît de travail soit récompensé. Cela suppose un contrôle des circuits de distribution qui n'est prévu par aucune législation forestière.

1/ Articles 23 et 24.

2/ Article 78.

3/ Loi, articles 27 et 28; Règlement de 1978, article 11.

4/ Article 110, sur l'ensemble du régime d'arborisation; cf. articles 108 à 115.

CONCLUSIONS

L'une des limites majeures de cette étude tient au fait qu'elle repose sur l'analyse des textes législatifs et réglementaires, voire, dans les cas du Cap-Vert et du Rwanda, de projets qui n'ont pas encore reçu force exécutoire. Or, on sait qu'une chose est la loi écrite, autre chose le droit appliqué à l'épreuve de la jurisprudence, des usages administratifs et des comportements sociaux. L'écart entre l'une et l'autre existe sous toutes les latitudes. Il est parfois très prononcé dans certains pays. Dans ces conditions, tout l'intérêt d'une comparaison des législations forestières réside dans la mise en lumière des idées qu'elles recèlent et dans la recherche des lignes de force de l'évolution du droit. A travailler sur des législations écrites on ne peut prétendre rendre compte fidèlement du droit positif. En revanche, on jouit d'un recul permettant de mieux percevoir les types de solution que les auteurs des textes ont voulu promouvoir. Au demeurant, c'est ce qu'il importe le plus de connaître dans les expériences étrangères pour en tirer profit.

De ce point de vue, le droit forestier a incontestablement progressé dans les dernières décennies. La confrontation des textes les plus anciens aux plus récents montre clairement que c'est l'approche même des problèmes forestiers qui a fondamentalement changé. Il y a encore quelques dizaines d'années, elle se préoccupait d'ajuster l'exploitation à la capacité productive de la nature. Elle se souciait, maintenant, d'organiser la production naturelle. En d'autres termes, on est passé d'un droit de l'extraction, au sens minier du terme, à un droit de la sylviculture. Ce changement d'attitude s'est accompagné de l'apparition de notions nouvelles touchant à la planification ou à la nécessité de réinvestir dans la production forestière ou encore du perfectionnement de notions pré-existantes, telles que les autorisations de défrichement.

Cependant, si le droit s'est enrichi, la forêt n'a pas cessé de perdre du terrain. Les instruments juridiques forgés au fil des réformes pour juguler les problèmes de la déforestation n'ont guère permis d'obtenir les résultats escomptés. Certes, les plus récents d'entre eux ne peuvent être englobés dans cette appréciation, puisqu'ils n'ont pas encore été expérimentés sur une période significative. Mais l'impression générale demeure celle d'un échec ou, tout au moins, d'une efficacité très relative. Bien sûr, la loi, si perfectionnée soit-elle, est par elle-même impuissante à redresser une situation si elle n'est appliquée avec toute la volonté politique nécessaire. Encore faut-il qu'elle ait été conçue en fonction des données sociales et politiques qui conditionnent sa mise en oeuvre. Peut-être a-t-on dans le passé exigé de trop des administrations centrales de l'Etat et trop négligé le rôle des communautés rurales. En tout cas, un vaste consensus s'est formé sur la nécessité de les intéresser à l'effort de reboisement pour garantir le succès de celui-ci.

Il faut bien voir la différence qui sépare à cet égard les pays encore dotés des ressources de la forêt tropicale humide et ceux qui, dans la zone sahélienne, ne possèdent plus que des vestiges de forêts. Pour les premiers, l'exploitation forestière constitue une source de revenus pour le trésor public et de devises étrangères pour l'économie nationale. La question est alors de savoir si l'Etat consacre une part suffisante du produit forestier à l'équilibre des communautés rurales et comment il peut y parvenir. Schématiquement, trois orientations sont possibles. L'Etat peut s'efforcer de développer la filière économique du bois localement, c'est-à-dire, favoriser les activités de transformation avant l'exportation. La deuxième voie consiste à investir les bénéfices de l'exploitation forestière dans le développement rural, soit en distribuant une fraction du revenu forestier aux collectivités locales, soit en l'affectant au financement d'équipements collectifs susceptibles de contribuer au développement des économies locales. Enfin, l'Etat devra se soucier de ne pas compromettre l'avenir des communautés rurales en

leur ôtant, de jure ou de facto, l'accès aux ressources forestières sur lesquelles repose leur subsistance. C'est-à-dire, il devra respecter et faire respecter les droits d'usage.

Dans les pays ayant subi un fort appauvrissement forestier, les problèmes sont autres. La forêt n'est pas une source de revenus financiers, ou, plus exactement, les revenus qu'elle procure sont inférieurs aux coûts des reboisements. Les possibilités de prélèvement direct, par les communautés rurales des produits dont elles auraient besoin sont restreintes ou nulles. Dans ce cas, la reconstitution de la forêt apparaît comme la condition d'une amélioration de l'agriculture, de l'élevage et du bien-être général de la population. Sans forêt la progression de la stérilité des sols continuera d'amoinrir les rendements agricoles. Inversement, sans le concours des paysans et des pasteurs il n'y aura pas de croissance de la forêt ou celle-ci se fera à un rythme trop lent pour éviter les catastrophes écologiques qu'une extrapolation des taux de natalité et de l'évolution des sols conduit à imaginer. Plusieurs législations maintiennent avec de sérieuses garanties les droits d'usage coutumiers, en particulier la loi sénégalaise. Mais les droits coutumiers ne sont jamais qu'une façon de partager, non de créer, la richesse forestière. C'est sur ce dernier objectif que l'accent doit être mis. S'il est évident que, d'une part, l'Etat seul ne peut faire face à la tâche sans le concours des communautés rurales et que, d'autre part, leurs intérêts respectifs sont complémentaires, il convient de partager la mission et les fruits du reboisement entre toutes les parties prenantes. Le problème est de savoir comment assurer la participation des communautés à la gestion des forêts.

Les solutions qu'offre le droit relèvent des deux grands types classiques du commandement autoritaire et de l'incitation. Le procédé autoritaire, qui est le plus ancien et en apparence le plus simple, va prendre la forme d'une série d'interdictions lorsqu'il est appliqué à des forêts publiques. Si les populations exercent des droits d'usage sur des forêts objets d'un classement, les restrictions de ces droits à la suite du classement pourraient également s'analyser comme une dépossession. Dans le cas de terrains privés classés dans une catégorie juridique forestière ou, ce qui revient au même, soumis au régime forestier, on aboutit à une dépossession plus ou moins complète du propriétaire. On a vu que certains classements en "périmètres de reboisement" avaient pour effet de transférer définitivement la propriété du sol à l'Etat. Sans aller jusqu'à ce point, la soumission au régime forestier ou à un régime d'arborisation restreint considérablement la liberté d'action du propriétaire. En vertu d'une décision prise unilatéralement par l'Administration, il sera obligé de planter des arbres, de les soigner, ou à tout le moins de les respecter conformément au plan d'aménagement qu'aura arrêté l'autorité forestière. Certes, celle-ci pourra se substituer à lui pour effectuer les travaux imposés. Il n'en restera pas moins une privation de la jouissance du sol plus ou moins complète selon l'importance de la superficie affectée au reboisement. On peut chercher à rendre le procédé plus tolérable en donnant à celui sur qui il va peser des contre-parties. En matière agricole on a l'exemple des cultures de rente, comme le café ou le thé, qui sont imposées aux paysans avec un certain succès dans la mesure où, d'une part, l'Etat achète la récolte à un prix convenable et, d'autre part, la surface des cultures obligatoires n'excède pas une proportion raisonnable de chaque exploitation agricole. Mais l'Etat tire lui-même un bénéfice annuel de l'exportation des produits qui lui permet de financer le système. Il est difficile de le transposer à la foresterie. Les récoltes ne s'y présentent pas avec la même régularité annuelle. La viabilité des achats par l'Etat de volumes de bois réduits n'est pas évidente. On pourrait cependant imaginer, lorsqu'on fait obligation à un paysan d'entretenir un certain nombre de pieds d'essences forestières, de lui allouer une prime fixée en fonction des résultats obtenus. Cette prime compenserait le terrain perdu pour d'autres cultures. Elle s'ajouterait aux produits de l'exploitation du bois et du fourrage par le paysan pour constituer son revenu. La solution pourrait se révéler moins onéreuse pour les finances publiques que les reboisements par le service forestier dont elle permettrait de faire l'économie. Dans le cas où il s'agit d'affecter l'ensemble

d'une parcelle au reboisement, on a vu la possibilité d'une gestion par le service forestier avec reversement des bénéfices au propriétaire. A priori, si le terrain est stérile ou inutilisé, c'est une véritable aubaine qui est proposée au propriétaire. Dans la pratique, il faudra que le boisement produise des revenus et que ceux-ci soient reversés aux paysans pour que le mécanisme fonctionne. En toute hypothèse, on remarquera que, si ce procédé permet à l'Administration forestière de surmonter les obstacles tenant à la propriété privée des terres, il ne constitue pas le plus court chemin conduisant à une prise en main des intérêts forestiers par les paysans. Son seul impact à cet égard pourrait être de démontrer les avantages financiers de la sylviculture. Il est certainement séduisant de donner aux procédés autoritaires un caractère attractif en les accompagnant dans toute la mesure du possible d'avantages matériels. Il serait encore mieux de faire prendre conscience aux paysans des possibilités que leur offre la sylviculture, en monoculture ou en association avec l'agriculture et l'élevage.

Sur les terres qu'il possède, l'Etat peut conclure des contrats par lesquels il met des parcelles forestières à la disposition des paysans. Inspirée du fameux système taungya, l'idée a connu un certain succès. Ses dangers dans les conditions actuelles du continent africain sont vite apparus. La rotation "forêt - cultures - et retour à la forêt" a été interrompue par les paysans qui étaient plus enclins à faire pousser leurs plants agricoles qu'à reconstituer la forêt défrichée. De sorte que les législations les plus récentes ne prévoient plus la mise en culture de terres forestières destinées à "être par la suite enrichies en essences de valeur", mais réservent les contrats de gestion forestière aux terrains déboisés. Là on ne court pas le risque d'un recul de la forêt mais celui, beaucoup moins grave, d'un ralentissement du reboisement. Le système s'est également perfectionné dans ses modalités de mise en oeuvre. Ce n'est pas nécessairement l'ensemble de la gestion forestière qui est confié aux paysans. Le service forestier peut continuer d'assumer un certain nombre de tâches et bénéficier du renfort que lui apportent les paysans en échange d'avantages matériels. A la limite, une équipe de paysans constituée en auxiliaires forestiers peut assurer le seul gardiennage, ce qui, si elle est efficace, représente déjà un résultat appréciable. Ainsi s'efforce-t-on d'attirer au service de la forêt le maximum de personnes possible.

En ce qui concerne les sols privés, les instruments d'incitation sont le prêt, la subvention et l'aide matérielle du service forestier. L'aide matérielle commence par la garantie de plants de qualité. Cela suppose un réseau de pépinières publiques et, le cas échéant, un contrôle des pépinières privées ainsi que des importations. Cette aide doit être complétée par des conseils ou encore par la prestation de services pour les opérations sylvicoles qui ne seraient pas à la portée des paysans. Dans le cas de l'aide financière, la prudence commande qu'elle soit liée aux résultats obtenus. Elle peut, d'ailleurs, être combinée avec l'intervention matérielle du service forestier. Une subvention de plantation, par exemple, peut consister non dans le versement d'une somme d'argent, mais dans la livraison de plants ou la préparation du terrain par le service forestier à concurrence du crédit alloué.

Le développement de la sylviculture peut se heurter à des obstacles tenant à la puissance publique ou aux communautés rurales. Du côté de la puissance publique, on a beaucoup critiqué le caractère répressif des législations forestières et le rôle de gendarme attribué aux agents forestiers. Sans doute n'incite-t-on pas à planter des arbres si toute coupe ou tout transport de bois est soumis à autorisation. Il est vrai que l'on doit éviter les tracasseries inutiles et les contrôles administratifs portant sur de volumes faibles. Cela étant, il n'y a aucune raison pour désarmer la puissance publique face aux incendiaires, aux voleurs de bois et, d'une manière générale, aux individus ayant des comportements anti-sociaux. La forêt a besoin de gendarmes et de répression. Ce sont plutôt les incriminations des infractions qu'il convient de révoquer. La perception défavorable que le public pourrait avoir du service forestier changera nécessairement dès que celui-ci

développera une activité d'assistance technique et de vulgarisation. On remarquera, par ailleurs, qu'une politique de contrats de gestion forestière offre à l'Administration un éventail de sanctions contractuelles qui, pour paraître moins "policières", possèdent cependant une efficacité certaine. En définitive, l'encouragement de la sylviculture privée passe par l'attribution de nouvelles fonctions aux services forestiers qui s'ajoutent aux précédentes sans les priver de leur utilité.

Du côté des communautés rurales, le problème est de rendre la sylviculture suffisamment attractive pour que les paysans acceptent de lui consacrer du travail ou des sols. On ne peut s'attendre à ce qu'ils plantent volontiers des essences forestières là où la terre suffit à peine à fournir la ration alimentaire. Une fois sa subsistance assurée, le paysan se déterminera sans doute pour la forme de culture la plus rentable. Son choix sera donc largement influencé par les conditions du marché des produits forestiers. Si les circuits de distribution retiennent une part trop importante des profits générés par la sylviculture, on voit mal ce qui pousserait le paysan à lui donner sa peine ou sa terre. Aussi bien ne doit-on pas se contenter de prévoir les cadres juridiques d'une participation des paysans au développement de la forêt. Encore faut-il donner à celle-ci un attrait économique lui permettant d'entrer en compétition avec les autres formes de cultures et de rétribuer les efforts qu'elle requiert. En d'autres termes, le succès d'une sylviculture privée dépend de son aptitude à améliorer les conditions de vie des paysans.

PART II - ANALYSE DE LA LEGISLATION FORESTIERE PAR PAYS

CAP-VERT

Au moment où cette étude a été effectuée, le Cap-Vert possédait, d'une part, une Législation théoriquement en vigueur mais pas appliquée, d'autre part, un projet de loi forestière dont l'adoption définitive n'avait pas encore été décidée par le législateur. La législation appelée à être abrogée de jure présentant un certain intérêt pour les idées qui l'animent, on en retracera les grandes lignes avant de présenter le contenu du projet soumis à la procédure législative.

I. LA LEGISLATION NON ENCORE ABROGEE

La pièce maîtresse de la législation forestière non encore abrogée est constituée par le diplôme législatif n° 156 du 11 août 1928 portant "Règlement des services agricoles et forestiers" ^{1/} Malgré son titre, cette loi n'accorde que trois articles aux services agricoles pour définir leurs missions et consacre cent trente-deux articles à la réglementation du régime et de la police forestière, ainsi qu'à la répression des infractions correspondantes. En rapprochant le diplôme législatif de 1928 des autres textes, on voit apparaître trois types de mesures. Le premier, que nous qualifierons de territorial, s'applique sur des terrains dont la vocation forestière a fait l'objet d'une reconnaissance administrative. Le deuxième, que nous appellerons "mesures complémentaires", regroupe des règlements de police concernant les produits ou les usages de la forêt, en particulier le bois de chauffe et le pâturage. Le troisième est formé par les dispositions pénales.

1. Les mesures territoriales

Les mesures territoriales ont pour principales sources le diplôme législatif de 1928 et celui du 2 janvier 1954 concernant l'autorisation. Elles comprennent le régime forestier, le régime dit de simple police forestière et le régime d'arborisation.

a) Le régime forestier

Les finalités à la fois économiques et écologiques du régime forestier sont clairement affirmées par l'article 6 du diplôme de 1928, aux termes duquel "Le régime forestier com-

^{1/} La législation forestière a fait l'objet d'un recensement effectué par le Ministre du développement rural sous le titre de "Sinopse de legislação publicada com interesse para o sector agrário de Cabo Verde". Ce document reproduit les textes les plus importants et indique le contenu des autres. Dans tous les cas il comporte des références permettant de retrouver la législation citée dans le bulletin officiel du Cap-Vert. Il couvre les années 1912 à 1954. Comme il ne semble pas que des textes aient été pris en matière forestière postérieurement à cette période, on peut voir dans le "Sinopse" un inventaire du droit théoriquement en vigueur.

prend Les dispositions destinées non seulement à la création, la conservation et l'exploitation de la richesse forestière ... mais également la couverture forestière des terrains dont l'arborisation sera d'utilité publique ... et nécessaire à une bonne régulation des eaux, la défense des cultures, la mise en valeur des plateaux arides, l'amélioration du climat, la fixation et la conservation des sols en montagne et sur le littoral maritime".

Tout terrain entrant dans le champ d'application de cette disposition est susceptible d'être soumis au régime forestier, qu'il soit propriété de l'Etat, d'une collectivité publique ou d'une personne privée. La loi prévoit une distinction entre les régimes "total" et "partiel". Le premier s'applique exclusivement aux propriétés de l'Etat qui doivent être gérées en fonction du seul intérêt général de la collectivité nationale. Cela toutefois n'implique nullement une spécialisation de la forêt dans les fonctions écologiques. Le régime total peut fort bien couvrir une forêt de production. Quant au régime partiel, il est destiné aux propriétés des collectivités publiques et des personnes privées. Il est "partiel" en ce sens que l'on y respecte "les intérêts immédiats du propriétaire ... dans la mesure compatible avec la nécessité d'un couvert forestier" (article 9).

La gestion des terrains soumis au régime forestier est assurée soit directement par le service forestier, soit sous le contrôle de celui-ci par le propriétaire dans le cas des parcelles relevant du régime partiel.

L'application du régime résulte d'une simple décision ministérielle qui n'est entourée d'aucun formalisme. Il est simplement prévu la délimitation et le marquage des terrains (article 16), l'enregistrement de la décision à la conservation du Registre foncier (article 17) et un délai de recours gracieux (article 15). Le refus opposé par un propriétaire privé d'accepter le régime partiel entraîne la possibilité de l'exproprier au bénéfice de l'Etat et de faire passer le terrain dans le régime total (article 12). Lorsqu'un terrain est soumis au régime partiel, le propriétaire est tenu d'effectuer les plantations requises. Le défaut d'exécution est un délit sanctionné par une amende de 500 à 1.000 écus ou une peine de prison n'excédant pas trois mois (article 44). Quant à la coupe d'arbres sans l'autorisation du service forestier, donnée par martèlement, elle entraîne une amende de 100 à 200 écus ou une peine de prison n'excédant pas un mois.

Inversement, les propriétaires privés ont la faculté de soumettre volontairement leurs terrains au régime partiel. Ils doivent alors s'engager à respecter les prescriptions du service forestier et à fournir un certain nombre de prestations aux gardes forestiers qui leur seront affectés (articles 12 et 13).

En définitive, le seul contenu que la loi donne au régime forestier consiste dans l'intervention du service forestier soit pour gérer directement, soit pour contrôler la gestion, mais les modalités de cette intervention ne sont pas précisées. En particulier, il n'est pas question de plans d'aménagement.

b) Le régime de simple police forestière

Le régime de simple police forestière est applicable aux terrains privés sur initiative de leur propriétaire uniquement. Ceux-ci ont donc le choix entre deux formules de classement volontaire, le régime forestier partiel et la police forestière (article 12). Dans ce dernier cas ils doivent comme dans le précédent fournir un certain nombre de prestations aux gardes qui leur sont affectés. L'intérêt de ce régime est de faire bénéficier les terrains auxquels il est étendu d'une plus grande protection vis-à-vis des tiers. Outre le fait qu'ils sont gardés par des agents forestiers, ils vont se trouver dans la même situation que les terrains soumis au régime forestier en ce qui concerne les délits. On y réprimera avec la même sévérité, et donc la même force dissuasive, un certain nombre d'in-

fractions définies par l'article 26 du diplôme. Ces infractions visent en particulier la coupe et l'extraction du bois, ainsi que les pacages irréguliers du bétail, les deux points de friction majeurs pouvant opposer le sylviculteur à une population manquant de bois de chauffe et pratiquant un élevage des plus anarchiques. Les mesures prises pour protéger les peuplements forestiers sont très poussées. C'est ainsi qu'il est interdit dans les périmètres soumis, sauf autorisation, de s'écarter des voies de communication publiques, de circuler avec des outils pour couper le bois ou de ramasser des feuilles mortes. En échange de ces avantages, le propriétaire va se trouver soumis à un régime d'autorisation pour pratiquer les actes d'exploitation qui sans cela constitueraient des délits.

c) Le régime d'arborisation

Comme l'indique son nom, le régime d'arborisation est destiné à favoriser les plantations d'arbres sans pour autant viser la constitution d'espaces forestiers comme dans les régimes précédents. Il existe en réalité trois régimes d'arborisation distincts. Les deux premiers, obligatoire et volontaire, sont prévus par le diplôme législatif de 1928. Le troisième, mêlant l'obligation et l'incitation, a été ajouté par le diplôme législatif de 1954.

i) Le régime d'arborisation obligatoire

Le régime d'arborisation obligatoire pèse sur des propriétés privées situées en tout ou en partie dans des périmètres d'arborisation. Ces périmètres destinés à la conservation des sols en montagne et à la correction des cours d'eau et torrents sont classés annuellement par le service forestier (article 112).

Les propriétaires concernés ont la faculté de choisir, dans la mesure compatible avec les finalités de la protection, entre l'arborisation sylvicole et une mise en culture dont les aménagements doivent être approuvés par le service forestier. Si le service forestier ne communique pas au propriétaire les instructions nécessaires, celui-ci devra planter annuellement au moins dix arbres par hectare jusqu'à obtenir cinquante arbres par hectare (article 113, para. 1).

En cas d'irrespect par le propriétaire des obligations qui lui incombent, l'Administration occupera temporairement le terrain pour y effectuer les plantations et travaux prévus. Elle conservera la jouissance du terrain pendant toute la période nécessaire au remboursement des frais exposés à cette occasion par l'Etat (article 116). Le propriétaire peut toutefois recouvrer à tout moment la jouissance de son bien en remboursant l'Etat. La survie des plantations effectuées sous le régime de l'arborisation obligatoire repose sur une incitation financière du propriétaire. Celui-ci bénéficie d'une exemption de contribution foncière pendant vingt ans en cas de peuplements forestiers, pendant six ans dans le cas de mises en culture. L'exemption cesse si le propriétaire a laissé le peuplement se détériorer ou n'a pas entretenu les ouvrages de protection des sols ou donné aux terrains une destination différente.

ii) Le régime d'arborisation volontaire

Le régime d'arborisation volontaire est destiné aux terrains situés hors des zones couvertes par le régime forestier ou des périmètres d'arborisation obligatoire. Il vise les terres incultes ainsi que les plateaux arides ("achadas" ou "planicies") et incite leurs propriétaires à les planter par des exemptions de contribution foncière. Pour renforcer l'intérêt de cet exemption, le diplôme de 1928 institue corrélativement une "taxation" de la terre cultivable laissée en friche. Selon l'article 121, il sera recouvré une taxe de contribution foncière sur les terres de dix écus par hectare pendant les cinq premières années suivant la promulgation du texte, puis de vingt écus pendant Les cinq années suivantes et de cent par la suite.

Il n'est pas prévu de mise sous tutelle du service forestier. Simplement, la loi prévoit des conditions d'exemption et module l'importance de celle-ci en fonction des types de peuplement qu'elle définit. Une exemption de vingt ans, par exemple, est accordée aux boisements d'Acacia arabica, formés à raison de cent cinquante pieds par hectare dans les régions comprises entre six cent mètres d'altitude et le niveau de la mer. Mais l'exemption est ramenée à quinze ans pour un peuplement de mille pieds de sisal dans les régions comprises entre mille deux cent et quatre cent mètres d'altitude.

Comme dans le cas de l'arborisation obligatoire, l'exemption cesse dès lors que le service forestier constate que les conditions qui l'avaient entraînée ne sont plus satisfaites.

iii) Le régime d'arborisation du diplôme législatif de 1954

Le diplôme de 1954 et le règlement n° 4504 du 23 janvier 1954, pris pour son application, sont intéressants à plusieurs titres. D'abord ils témoignent de l'inefficacité des mesures adoptées en 1928. Mais surtout ils apportent à celles-ci plusieurs perfectionnements originaux.

En premier lieu, on y trouve une combinaison de l'obligation et de l'incitation. La première, reprenant la technique de 1928, consiste dans des classements autoritaires de terrains qui entraînent la nécessité pour leurs propriétaires d'arboriser conformément aux prescriptions et délais fixés par l'Administration. A défaut, les travaux sont effectués par cette dernière (article 2). S'il s'agit d'arborisations rendues nécessaires par des ouvrages hydrauliques ou pour la correction de torrents, les travaux seront nécessairement exécutés par l'Administration (article 3). Si le propriétaire détourne les plants d'arbres que lui aura fourni gratuitement l'Etat ou s'oppose aux travaux de plantation par les soins du service forestier ou abîme ces mêmes plantations, il encourt une amende de cinq cent à deux mille écus et une peine de prison n'excédant pas douze mois. Mais le propriétaire a droit à une indemnité pour le préjudice causé par l'occupation temporaire aux fins d'arborisation si les terrains n'étaient pas incultes (article 5). Pour ne pas être réputés tels, ils doivent avoir été cultivés pendant les trois dernières années. Le texte ne précise pas le point de référence de ce délai. On peut supposer qu'il s'agit de la date à laquelle a commencé l'occupation temporaire. On ne fait plus état de l'exemption de contribution foncière, celle-ci ayant sans doute atteint dès cette époque le taux insignifiant qu'elle connaît aujourd'hui. A la place c'est une prime qui est proposée aux agriculteurs ayant arborisé eux-mêmes leur terrain conformément aux prescriptions du service forestier.

En deuxième lieu, le champ d'application du régime d'arborisation s'est élargi. Il couvre non seulement les opérations nécessaires à la conservation des sols mais tout terrain "jugé propre à la culture forestière" (article 1). Il peut même, dans le cas des corrections de torrents et travaux hydrauliques, s'étendre hors des périmètres d'arborisation (article 3). L'obligation d'arboriser pèse indistinctement sur les propriétés privées comme sur celles de l'Etat et des collectivités publiques.

En troisième lieu, la planification de l'arborisation est mieux définie. Sauf pour les terrains d'Etat, la préparation des plans d'arborisation doit être faite annuellement par les collectivités publiques et soumises à l'approbation du gouvernement en même temps que celle de leur budget (article 2). Les plans doivent s'inscrire dans les limites des freguesias de chaque concelho. Ils doivent, par ailleurs, réserver des aires destinées au pacage du bétail (idem) et "avoir un caractère nettement pratique" (article 6).

2. Les mesures complémentaires

Le diplôme législatif de 1928 réunit sous le titre de "Disposições restrictivas" (chapitre XIII) des mesures destinées à protéger les arbres sur l'ensemble du territoire

national. On peut ordonner cet ensemble autour de trois points: la police des coupes, la police des bois et charbons, et la police des pâturages.

a) La police des coupes

La police des coupes comporte un régime général, que viennent renforcer des dispositions spéciales pour certaines espèces ou pour certaines zones.

i) La police générale des coupes

On peut résumer la police générale des coupes dans le principe de la soumission à l'autorisation préalable de toute coupe. S'il s'agit d'arbres verts, le propriétaire doit obtenir une autorisation de l'administrateur du Concelho et justifier la nécessité de la coupe. A défaut, il encourt une amende de cent à cinq cent écus par arbre (article 125). Dans le cas des arbres secs, l'article 128 prévoit une licence délivrée par l'autorité administrative locale indiquant les quantités de chaque espèce susceptibles d'être coupées, ainsi que la finalité de la coupe. Cette licence est requise même lorsqu'il s'agit d'effectuer un simple "nettoyage des branches et souches" ou d'abattre des "arbres cancéreux" (idem para. 2 et 3). Si la coupe est destinée à la production de bois de chauffe ou de charbon, la vente et le transport de ces matières ne pourraient être effectués qu'entre six et dix-huit heures (idem para 3.).

ii) La Police spéciale des coupes

La police spéciale des coupes vise tout d'abord des espèces que le législateur a entendu protéger par une interdiction de toute coupe autre que celle destinée au nettoyage des plants et qui suppose une autorisation administrative. Deux espèces bénéficient de cette mesure (article 127): le tamaris, variété de terrains, et la purgueira. Une autre disposition prohibe "la coupe d'arbres, d'arbustes ou d'herbes, le pacage du bétail et toute forme de destruction de la végétation dans les zones de sables mouvants" (article 126). Elle est destinée à la protection de l'île de Boa Vista où effectivement les sables marins ont tendance, sous l'action du vent, à traverser l'île en causant des préjudices aux installations humaines.

b) La police des bois et charbons

La police des bois et charbons tend à protéger indirectement les arbres par le contrôle de leurs utilisations. L'article 129 interdit l'emploi de bois locaux pour la fabrication des manches d'outils. Mais c'est surtout le problème des combustibles qui a retenu l'attention du législateur.

Dès avant l'intervention du diplôme de 1928, diverses formules ont été essayées qui témoignent des difficultés rencontrées à cet égard par l'Administration. Un règlement du 3 mars 1927 était venu interdire toute exportation de bois et charbons ainsi qu'exempter les importations de ces mêmes produits des droits de douane. La seconde mesure a été confirmée par l'article 131 du diplôme de 1928. Parallèlement, on s'est efforcé de supprimer l'activités des revendeurs ambulants et d'établir un monopole de la revente au profit des établissements commerciaux de manière à pouvoir mettre en oeuvre un système de licences et de contingentements sur le marché des bois et charbons, les établissements commerciaux ayant déçu les espoirs que l'auteur de ce règlement avait conçu. Le monopole de la distribution a été transféré aux municipalités par un règlement du 9 juillet 1927. Ce mécanisme comportait un certain nombre de contraintes importantes telles que l'interdiction de sortir du bois du territoire d'un concelho sans licence de transport en bonne et due forme.

c) La police des pâturages

Le diplôme de 1928 s'est attaché à prévenir les dégâts causés aux arbres par un bétail, en majeure partie caprin et rarement gardé, en prévoyant des zones de pâturage libre et en réglementant la circulation des animaux hors de ces zones. Les zones de pâturage instituées par l'article 132 ont été définies par un règlement n° 209 du 24 mars 1928. Quant à la circulation des caprins sur les routes et chemins traversant des zones boisées ou cultivées, elle doit être effectuée en troupeaux (article 135). Les sanctions prévues comprennent des amendes, des mises en fourrière, mais également le tir de l'animal divaguant dans des terrains boisés (article 136).

La première observation que l'on peut faire sur la législation forestière en vigueur au Cap-Vert c'est qu'elle n'a pas porté de fruits. N'importe quel témoin ayant vu les paysages ocres semés de pierres qui s'étendent sur la majeure partie du pays sera convaincu de l'échec de cette législation. Certes, des causes conjoncturelles, telles que les années de sécheresse sahélienne, ont pu accentuer la raréfaction de la vie végétale. Certes, le volume de la population a-t-il dépassé les possibilités écologiques de l'Archipel. Il n'en reste pas moins que le droit forestier a été incapable de promouvoir les conditions d'un couvert végétal moins fragile ni de créer des mentalités qui lui soient plus favorables.

Partant de cette constatation évidente on doit s'interroger sur les faiblesses intrinsèques de la législation forestière. Le fait qu'elle ne soit pas respectée en pratique ne change rien au fond du problème. Il apparaît, d'ailleurs, à la lecture des exposés des motifs des divers textes qui la composent, qu'elle n'a jamais été observée d'une manière continue. La question demeure donc de savoir pourquoi un tel arsenal juridique a rencontré des difficultés d'application. Sans doute, la réponse réside-t-elle dans le caractère tout à la fois draconien et incomplet de la législation issue du diplôme législatif de 1928.

D'un côté, elle réglemente avec une grande sévérité la récolte et la commercialisation des produits forestiers. L'exemple le plus frappant de cette tendance est l'interdiction de couper tout arbre vif ou mort sans autorisation administrative. Cete excès de protection s'est retourné en définitive contre les arbres. On s'est abstenu de planter parce que l'on ressentait l'inadaptation de la loi aux nécessités vitales de la population. De plus, les pouvoirs publics n'ont jamais disposé, ni ne disposeront dans un avenir prévisible, des moyens de contrôle que suppose la mise en oeuvre d'une réglementation aussi pointilleuse.

D'un autre côté, la législation forestière ne se soucie pas de fournir un cadre durable au reboisement, ni de l'organiser rationnellement. Il n'est pas prévu, en particulier, de plans d'aménagement ni de règles de gestion forestière. On peut relever à diverses reprises, dans les exposés des motifs, l'espoir exprimé par le législateur de voir les conditions climatiques changer sous l'effet du reboisement. Sans doute y a-t-il là la clef du système de 1928. Tout se passe comme si l'on attendait d'un effort de reboisement intense, mené d'un coup, des pluies plus fréquentes résolvant, par là même, le problème de la pérennité du couvert végétal.

Parallèlement à cette critique majeure, on peut formuler d'autres remarques. Les incitations fiscales, en particulier, semblent avoir toujours été inopérantes. Celles-ci constituent pourtant, dans leur principe, un levier éprouvé pour ramener les propriétaires privés à se conformer à la politique forestière de l'Etat. Dans le cas du Cap-Vert, l'évolution, confirmée sous le gouvernement actuel, des impositions foncières, ôte à celles-ci toute signification économique véritable et oblige à chercher d'autres techniques incitatives. L'attribution de primes prévues par le diplôme législatif de 1954, outre qu'elle présente des inconvénients sociaux, ne semble pas être en harmonie avec la faiblesse des moyens financiers du gouvernement.

Par ailleurs, nombre de dispositions en vigueur ont été prises à l'époque où le Cap-Vert et, singulièrement, le port de Mindelo, constituait une escale importante pour la marine à vapeur. Les conditions de fait qui ont entraîné l'édiction de mesures concernant la commercialisation du bois de chauffe ou du charbon ont changé. Cela ne veut pas dire que la demande de bois de chauffe ait considérablement baissé, car si les navires à vapeur ont disparu, la population a triplé en même temps. Mais les nécessités réglementaires du marché du bois, devenu purement interne, ne sont plus les mêmes.

II. LE PROJET DE LOI FORESTIERE

Le projet de loi forestière cap-verdienne a été conçu pour servir un programme de reboisement devant être mené dans des conditions particulièrement difficiles. Il s'agit non seulement de produire du bois et du fourrage mais de poser des bases d'une restauration de l'écosystème en redonnant aux sols la couverture végétale qui leur fait défaut. Retenir l'eau apportée par les quelques jours de pluie annuels, fixer les terres sur les versants montagneux, reconstituer un humus, tels sont les objectifs à terme du reboisement. Or, pour mener celui-ci à bien, le gouvernement ne dispose que d'un service forestier très réduit et de moyens financiers restreints. Une autre difficulté tient au statut foncier. La majeure partie des terrains qu'il convient de reboiser est constituée de propriétés privées. Et il faut ajouter que les dimensions les plus fréquentes de celles-ci sont fort réduites. On doit donc travailler sur une mosaïque de parcelles exiguës.

1. La planification forestière

Le projet de loi prévoit une planification de l'effort de reboisement, des travaux intéressant chaque unité forestière et de l'espace forestier.

a) Le programme forestier national

Le programme forestier national est établi pour des périodes de dix ans. Il fixe les objectifs du reboisement en hectares, espèces et zones géographiques. Sur le dernier point il doit préciser, d'une part, "les critères de sélection des terrains" et, d'autre part, les limites des régions sur lesquelles se concentrera l'action. On espère ainsi éviter une dispersion des efforts que n'autorise pas la faiblesse des moyens administratifs.

Parallèlement à la croissance des superficies boisées, le programme doit prévoir celle du service nécessaire à leur gestion. Il indique notamment la création de postes, les délais dans lesquels ceux-ci devront être pourvus et les modalités de formation des personnels correspondants (article 9).

Le programme est proposé à l'adoption du Conseil des Ministres par le Ministre chargé des forêts. Il n'a pas encore été déterminé s'il devait en outre recevoir l'approbation de l'Assemblée Nationale. Il est soumis pour avis à un collège consultatif: le Conseil national des ressources naturelles. En cas de nécessité, la révision du programme peut être anticipée (articles 9 et 10). Le programme n'est pas seulement un acte prospectif ou une déclaration d'intentions. Destiné essentiellement à orienter l'action du service forestier, il a sur ce point une force juridique contraignante. En effet, les classements forestiers doivent être effectués "dans les limites des zones inscrites au Programme forestier national" (article 10). C'est une condition de la légalité du classement. Ainsi espère-t-on garantir une progression rationnelle du reboisement en tâche d'huile sur les bases territoriales sélectionnées à l'avance. Il n'est pas prévu dans le projet de loi d'inventaire forestier. Dans l'état actuel de la flore cap-verdienne, celui-ci serait vite fait: Mais

Le Programme comporte, en fait, un inventaire minimal car il doit présenter "un état des surfaces boisées et des productions forestières à la date de son approbation" (article 9, 1°).

b) Les plans d'aménagement

Le principe du plan d'aménagement est adopté pour toute unité forestière gérée ou contrôlée par le service forestier. La définition des plans par le projet de loi est assez sommaire pour tenir compte de la faiblesse actuelle des moyens administratifs. Le texte indique surtout les objectifs que le plan devra viser: "la nature et le programme des travaux qui devront être effectués pour la conservation des sols, le reboisement, les traitements sylvicoles, l'exploitation forestière ..." (article 35). La procédure d'élaboration et d'approbation des plans reste à définir par voie réglementaire. En revanche, ceux-ci ont reçu du projet de loi une force juridique contraignante. "Aucune coupe, mise en pâturage ou récolte de fourrage ne pourra avoir lieu ... qu'elle n'ait été prévue au plan d'aménagement" (article 39).

c) Les catégories de forêt

Si la notion de forêt est caractérisée très classiquement par la présence d'arbres "dont la destination n'est pas agricole" (article 2), le système des catégories de forêt en usage au Cap-Vert, et repris par le projet de loi, repose sur la soumission à un régime forestier. Ce dernier est défini comme "l'ensemble des dispositions régissant l'utilisation des terrains qui y sont soumis en vue de les affecter à des finalités écologiques et économiques" (article 18). Le régime forestier est divisé en deux branches. L'une est dite de protection, l'autre de production. Mais les finalités écologiques ne sont pas ignorées du second. Simplement elles sont exclusives dans un cas, doublées des finalités économiques dans l'autre.

Le régime forestier de protection se distingue essentiellement par le fait que "... seule l'exploitation des produits résultant d'opérations menées dans l'intérêt de la conservation du couvert forestier y est possible". Il est mis en oeuvre là où les finalités écologiques telles que la conservation des sols ou la régularisation des systèmes hydrologiques "ne pourraient être atteintes d'une manière satisfaisante par le développement d'un couvert végétal exploitable économiquement" (article 18). En combinant les deux régimes forestiers avec le statut foncier du sol on voit apparaître trois catégories de forêt ou plus exactement de "sols forestiers" puisqu'il n'est pas nécessaire que les arbres aient crûs pour qu'un sol soit soumis au régime forestier.

La première catégorie sera celle des terrains soumis au régime forestier de production. Elle comprend indifféremment des propriétés de l'Etat ou des particuliers. Dans la deuxième, celle des terrains soumis au régime forestier de protection, on ne trouve pas en principe de propriétés privées. Si l'application de ce régime à un terrain privé était jugé indispensable, il y aurait lieu de procéder préalablement à l'acquisition de celui-ci par l'Etat sauf libre consentement du propriétaire exprimé par écrit (article 19). Il paraît en effet équitable de ne pas imposer un régime juridique qui aboutit à vider le droit de propriété d'une grande partie de son contenu sans indemniser le titulaire ou recevoir son accord. Reste, enfin, les forêts, publiques ou privées, qui viendraient à exister sur le terrain et n'auraient pas été soumises au régime forestier. Ces forêts sont gérées librement par leurs propriétaires. On a voulu concentrer les efforts sur les forêts soumises et, tout au moins dans l'immédiat, il n'est pas question d'encadrer systématiquement toutes les forêts. La seule restriction à cette liberté concerne les défrichements. Ceux-ci resteront soumis à autorisation si le terrain avait été antérieurement soumis. On doit penser que, dans ce cas, la forêt défrichée aura été implantée par, ou avec, le concours de l'Etat. Il ne serait pas raisonnable de mener un programme de reboisement pour le laisser

compromettre par des défrichements inopportuns. Mieux, la nécessité de l'autorisation pourra être étendue à des forêts n'ayant bénéficié d'aucune attention de l'Etat, et donc jamais soumises, en cas de besoin (article 30).

La soumission d'un terrain au régime forestier est subordonnée aux indications du Programme forestier national puisqu'elle ne peut concerner que les terrains situés dans les "zones inscrites" à ce document (article 20). Sur le plan procédural on a écarté la consultation des intéressés. Le dossier d'instruction doit bien contenir une "évaluation des effets qu'aura l'acte de soumission sur les conditions matérielles de vie" ... des personnes exerçant des droits sur le terrain et, par ailleurs, l'"avis" de ces mêmes personnes sur l'opportunité de la soumission (article 22, 4° et 5°). Mais il n'en reste pas moins que la décision sera prise par le Ministre d'une manière purement autoritaire et sans qu'il ait été procédé à des enquêtes publiques ou consultations, encore moins à un arbitrage. Le propriétaire ne peut qu'émettre un avis défavorable et saisir la juridiction administrative selon les règles du droit commun. Il faut préciser qu'il n'est pas obligé de pratiquer la sylviculture et a la possibilité de confier la gestion de sa forêt au service forestier. Dans l'immédiat, il ne peut que bénéficier, étant donné l'état général des sols, de pareille mesure.

En ce qui concerne le déclassement, il est pris par un acte contraire, du Ministre ou du Conseil des Ministres dans le cas des forêts de protection. Mais si la sortie du régime forestier doit entraîner un défrichement immédiat au prévisible, la procédure doit en outre comprendre l'autorisation de défrichement (articles 27 et 28). Quant au défrichement différé dans le temps, on a vu qu'il resterait subordonné à l'autorisation puisque celle-ci est requise dès lors que le terrain est ou a été soumis au régime forestier. Enfin le projet de loi interdit tout déclassement, et donc tout défrichement, dans les cinquante années suivant la publication de l'acte de soumission des terrains concernés sauf "autorisation expresse du législateur"(article 26). On a voulu ainsi garantir un minimum de rentabilité écologique et économique aux efforts de reboisement. Cinquante ans représentent, selon les experts forestiers, un laps de temps suffisant pour que la présence des arbres ait pu agir sur la constitution des sols et que leur exploitation ait permis de compenser Les frais de leur croissance.

2. Le contrôle des déboisements

a) Les défrichements et les coupes

Le défrichement est défini comme la "destruction du couvert forestier d'un terrain en vue de donner à celui-ci une autre affectation, quels que soient les moyens utilisés à cette fin" (article 29). Pour tenter de décourager les défrichements déguisés, il est précisé: "Lorsqu'une forêt aura été coupée à blanc estoc sans que ses arbres puissent rejeter, ou aura péri par le feu, ou par la maladie des arbres, on présumera qu'il y a eu défrichement si des travaux de reboisement ne sont pas entrepris dans les deux ans suivant cet événement" (id.).

Le défrichement est subordonné à une autorisation et à une opération de reboisement compensatrice. Le projet de loi n'a pas précisé quelle était l'autorité compétente pour statuer sur les demandes d'autorisation, ni la procédure qui devra être observée. Elle a, en revanche, indiqué un certain nombre de cas dans lesquels "l'autorisation ... sera refusée". Il s'agit tantôt de raisons d'ordre écologique (défense des sols contre les érosions, protection des dunes et des côtes, équilibre biologique d'une région), tantôt de raisons d'ordre économique (satisfaction des besoins en bois, produits dérivés, pâturages et fourrages). La rédaction de cette disposition se veut impérative notamment par l'emploi de la formule "l'autorisation ... sera refusée Lorsque ... etc.". Mais c'est l'Administra-

tion forestière qui reconnaît la "nécessité du couvert forestier" pour sauvegarder l'un des intérêts énumérés, de sorte que celle-ci conserve un pouvoir d'appréciation assez large.

Le reboisement compensatoire apparaît dans le projet de loi cap-verdien comme un simple principe dont les modalités d'application ne sont pas précisées. Il est simplement prévu le "paiement d'une taxe de reboisement dont l'assiette et le taux seront déterminés par arrêté conjoint des Ministres chargés des forêts et des finances" (article 32). Dans la logique de cette règle, la taxe ne sera pas exigée des personnes "ayant préalablement à la délivrance de l'autorisation, effectué un reboisement équivalent agréé par le Service forestier" (id.).

b) Les coupes, mises en pâturage et récoltes 'de fourrage

Les coupes, mises en pâturage et récoltes de fourrage sont traitées juridiquement de manière identique. Elles sont entièrement libres dans le cas des forêts non soumises au régime forestier. Dans l'hypothèse contraire, elles doivent avoir été prévues au plan d'aménagement. Si la forêt est directement gérée par le service forestier, il incombe à celui-ci de respecter sous sa propre responsabilité le plan sans qu'aucun contrôle particulier ait été prévu. Lorsque la forêt est gérée par un tiers, soit parce que ce dernier en est le propriétaire, soit parce qu'il a conclu avec l'Etat une convention de gestion, la coupe, mise en pâturage ou récolte de fourrage doit être autorisée par le service forestier. Le silence observé par ce dernier pendant deux mois sur une demande "vaut autorisation aux conditions de celle-ci" (article 67). Ceci afin de réduire les tâches de l'Administration et de la contraindre à prendre des décisions dans des délais raisonnables. Le rejet de la demande doit être motivé et notifié à l'intéressé. Pratiquement, le seul motif légal de rejet sera la contradiction avec les indications du plan d'aménagement.

c) Les activités dangereuses pour la forêt

Le sol cap-verdien est entièrement distribué en propriétés publiques ou privées dont les titres écrits sont dûment enregistrés. A cet égard, il se singularise par rapport au continent africain puisque l'on n'y connaît pas le problème des terres appartenant à l'Etat selon le droit écrit et sur lesquelles des communautés exercent des droits d'usage coutumiers. Les seules menaces, mais elles sont très sérieuses, qui pèsent sur les arbres à l'heure actuelle tiennent à la divagation des chèvres, aux vols de bois ou de fourrage. Ces actions sont réprimées pénalement et administrativement. Sans doute sera-t-il malaisé de les contenir d'une manière efficace tant que l'on n'aura pas mis un terme à la pénurie des végétaux. Pour l'avenir, il se posera la question de l'incendie. Le Cap-Vert ne connaît pas les pratiques continentales des feux de brousse ... qui seraient d'ailleurs inconcevables dans la situation de pauvreté végétale. Mais si l'on imagine l'avenir avec optimisme, on doit penser que le reboisement finira par exposer la forêt aux risques d'incendies accidentels ou criminels et cela d'autant plus que la rareté des pluies donnera une matière ligneuse particulièrement sèche. La question n'est pas envisagée par le projet de loi tant l'hypothèse d'un incendie de forêt paraît imaginaire dans les conditions actuelles. On y a simplement incriminé les "... actes de nature à détruire le couvert forestier ou entraîner la dégradation des sols ..." (article 78). Cela peut aussi recouvrir les mutilations des arbres, que l'emploi de substances chimiques pour les faire périr, ou que l'incendie criminel.

d) Le contrôle indirect des coupes

Le contrôle indirect des coupes est prévu d'une manière relativement modeste. Il porte sur les bois et les fourrages. Pour éviter des tracasseries inutiles, il est concentré sur les quantités significatives de ces matières, celles qui représentent un poids d'au moins cent kilogrammes. "Toute personne détenant, transportant, exposant à la vente

ou vendant ..." un tel poids de bois en fourrage est tenue ..."d'en justifier la provenance légale" sur réquisition des agents de contrôle. De même le projet de loi donne-t-il compétence au Ministre pour "soumettre à autorisation le transport des bois d'un poids excédant cent kilogrammes ...".

3. L'organisation du reboisement

Le reboisement au Cap-Vert bénéficie d'une planification avec le Programme forestier national et d'un instrument de financement avec le Fonds forestier national. Tout l'effort est concentré sur les forêts soumises au régime forestier. La tâche consiste à accroître progressivement la surface forestière jusqu'à ce que soient obtenues la restauration de l'écosystème et la satisfaction des besoins de la population; cela, en partant d'une absence quasi complète de forêts et avec quelques jours de pluie par an.

Outre les conditions naturelles, les difficultés qui devront être surmontées tiennent ... à la faiblesse des moyens administratifs et à la division des sols en une mosaïque de minuscules propriétés. Cette dernière situation est le résultat de l'égal partage des terres entre les enfants du propriétaire décédé dans une conjoncture de très forte progression démographique. Elle correspond par ailleurs à une répartition des risques agricoles entre les différents étages climatiques, la politique de chaque propriétaire foncier étant de mettre en exploitation des lopins de terre situés à des altitudes distinctes dans l'espoir que les calamités naturelles n'atteindront pas toutes les récoltes. Cependant, quelle que soit la justesse de ce calcul, on a atteint un point où la parcellisation de la terre constitue un obstacle au reboisement, lui-même condition d'un retour à des conditions naturelles moins hostiles à la vie humaine. Les principales solutions à ce problème ne ressortissent pas au droit forestier mais à la législation foncière. Toutefois, le projet de loi donne compétence au service forestier pour "procéder à des échanges amiables de terrains" ou à défaut pour exproprier les parcelles dont l'exiguïté compromettrait l'aménagement forestier (article.66). Il apporte également une possibilité de coopération entre parcelles appartenant à différents propriétaires pour former une unité de gestion viable. "Lorsqu'un terrain soumis au régime forestier ... aura une superficie trop exiguë pour former une unité de gestion autonome, il sera constitué en une ou plusieurs parcelles rattachées à l'unité de gestion englobant des terrains contigus ou les plus proches" (article 36). Mais l'aménagement peut être ainsi commun à plusieurs parcelles, il n'y a pas unification de l'organe de gestion. Chaque propriétaire reste responsable de la mise en oeuvre du plan d'aménagement sur sa parcelle. C'est d'ailleurs pour faciliter leur coopération qu'il est prévu de détailler les plans d'aménagement en "fiches d'aménagement parcellaires", document simplifié exposant à chacun les travaux qu'il lui incombe de faire sur sa parcelle (article 37).

L'autre difficulté du reboisement tient à la faiblesse des moyens de l'Administration. On s'est efforcé d'y pallier en multipliant les possibilités de gestion par des tiers qui viendront donc constituer autant d'auxiliaires du service forestier. L'éventail des formules de gestion recouvre des forêts publiques et privées soumises au régime forestier.

a) L'organisation du reboisement dans les forêts publiques

Dans les forêts publiques, la gestion incombe en principe au service forestier, mais il peut en être déchargé selon trois modalités.

En premier lieu, il a paru souhaitable de faire place dans la législation aux associations bénévoles de protection de la nature. Celles-ci existent au Cap-Vert et ont d'ores et déjà mené à bien des reboisements appréciables. On peut en attendre une collaboration

sur le terrain mais surtout qu'elles contribuent à créer des mentalités favorables à l'effort forestier et une opinion publique soutenant cet effort. Sur le terrain, il est offert aux associations de participer à la gestion de la forêt de protection en concluant des conventions à cet effet avec l'Etat. Ces missions devront rester gratuites et en aucun cas les membres des associations "ne pourront se voir attribuer des rémunérations ou recevoir des produits forestiers qui viendraient à être récoltés ..." (article 40). La récompense de leurs travaux sera d'ordre moral: participation aux instances consultatives de l'environnement, participation à l'élaboration du plan d'aménagement, jouissance de la forêt créée.

La deuxième possibilité réside dans le "contrat de gestion forestière" ouvert à toute Personne désireuse de s'adonner à la sylviculture, qu'il s'agisse d'une personne physique, d'une commune, d'une coopérative, ou d'une société privée. Ces contrats sont conclus pour des périodes ne pouvant excéder trente ans. Ils sont renouvelables (article 45). Le cocontractants s'engagent à exécuter le plan d'aménagement sous le contrôle du service forestier. En échange, ils exploitent les produits de la forêt pour leur compte.

Les contrats de gestion forestière supposent un certain nombre de compétences, notamment dans le cas des personnes morales, pour l'organisation de l'exploitation sylvicole. Une partie de la population rurale capable de porter des soins aux arbres mais non de tenir des documents ni de faire les investissements nécessaires s'en trouve donc exclue. C'est pour elle que le projet de loi a prévu le système des "concessions forestières communautaires".

Dans le principe, il s'agit d'amener des paysans voisins d'une forêt à participer de manière plus ou moins complète à la gestion de celle-ci. Comme on suppose que ces paysans sont incapables de s'organiser en coopérative, ou société de sylviculture, c'est le service forestier qui se charge d'organiser l'équipe concessionnaire. Il enregistre les noms et éventuellement sélectionne les candidats - désigne les chefs de chantier, indique les travaux à effectuer et arbitre le partage des produits entre les membres de l'équipe. Le service forestier dispose d'un pouvoir disciplinaire lui permettant de mettre fin à l'expérience en cas d'échec, et d'écarter de l'équipe les indésirables. Le texte ne spécifie pas quelles sont, à l'intérieur du plan d'aménagement, les tâches confiées à chaque communauté. C'est l'acte de concession qui le fera pour permettre une meilleure adaptation aux possibilités concrètes. A la limite on peut imaginer que l'activité de ces équipes se limite au gardiennage. S'il est efficace, ce sera déjà un beau résultat.

Les concessions sont unilatérales et ne constituent donc pas de véritables contrats. Elles sont établies pour des périodes de cinquante ans renouvelables mais pourront être révoquées en cas de nécessité (articles 48 à 52).

b) L'organisation du reboisement dans les forêts privées

L'Etat cap-verdien ne dispose pas des moyens d'inciter les propriétaires privés à reboiser par des exonérations fiscales, des prêts ou des subventions. Son seul instrument d'action réside dans l'acte d'autorité. La soumission d'un terrain au régime forestier autorise pour son propriétaire une obligation de reboiser conformément aux indications d'un plan d'aménagement arrêté par l'Administration. Une telle mesure a de fortes chances de heurter les propriétaires qui y opposeront toutes les résistances possibles ou plus simplement de ne pas être respectée par suite de l'absence, de l'incompétence ou de l'empêchement physique du propriétaire. Aussi lui est-il donné le choix de confier son terrain à la gestion du service forestier. En fait, la possibilité est double; le propriétaire peut donner au service forestier les missions de sylviculture et se réserver les actes d'exploitation, il peut aller plus loin et lui confier également le soin de vendre

Les produits ou louer les pâturages. Dans le premier cas, il devra payer une redevance forfaitaire de gestion qui ne sera exigible qu'"... après que les exploitations du bois, fourrages ou pâturages aient pu être légalement autorisées" (article 56). Dans le second cas, il recevra les sommes rapportés par l'exploitation moins la redevance de gestion et une "redevance d'exploitation" qui seront retenues par le service forestier (article 58).

Le choix de la formule de gestion doit être effectué par écrit dans les deux mois suivant la date de la notification de la soumission au régime forestier. Passé ce délai, le propriétaire est réputé avoir opté pour une gestion et une exploitation par les soins du service forestier. Ce choix, exprès ou tacite, lie le propriétaire pour dix ans. A chaque terme décennal il peut modifier librement les conditions de la gestion, reprendre celle-ci ou la laisser au service forestier.

Lorsque le propriétaire assure lui-même la gestion, il est soumis au contrôle du service forestier. En cas d'inexécution du plan d'aménagement dûment constaté, il s'expose à des sanctions et à la mise sous gestion du service pour dix ans. Cette dernière décision ne constitue pas une sanction à proprement parler, mais une mesure conservatoire dans l'intérêt de la forêt. Le propriétaire se trouvant dans cette situation percevra d'ailleurs normalement le produit des exploitations auxquelles il aura été légalement procédé (article 65). Le terme de dix ans retenu pour la remise en cause des modalités de gestion correspond à un compromis entre la souplesse voulue du système, la vitesse de croissance des espèces plantées au CapVert et les exigences d'une bonne administration.

Il convient d'ajouter, pour avoir une vue plus juste de la législation cap-verdienne, deux précisions. Tout d'abord, Lorsque la gestion d'une forêt publique ou privée est en tout ou partie assurée par un tiers, que ce soit le propriétaire, un co-contractant de l'Administration ou une communauté concessionnaire, la plantation des arbres est toujours effectuée par les soins, ou sous la direction immédiate du service forestier. Tant que l'écosystème n'aura pas été restauré, on ne peut en effet s'offrir le luxe de rater les quelques jours de l'année où cette opération doit être effectuée.

Ensuite, s'agissant de la soumission de terrains privés, le projet de loi dispose que le plan d'aménagement devra réserver "des emplacements affectés aux cultures vivrières nécessaires à la subsistance de l'intéressé et de sa famille; des pâturages nécessaires à la subsistance du troupeau personnel de l'intéressé ..." avec cette limite que "Le nombre maximal de têtes par espèce" sera inscrit au plan d'aménagement.

4. Affectations des richesses forestières

La question de l'affectation des richesses forestières se pose au Cap-Vert dans des termes différents de ceux qui prévalent dans de nombreux pays du continent africain. En règle générale, le problème est de savoir dans quelle mesure l'Etat affecte les richesses procurées par la forêt au développement général du pays et à celui des communautés rurales dont l'économie est traditionnellement liée à l'espace forestier. Ici le partage du sol en propriétés de droit écrit, aussi bien que la raréfaction de la végétation, n'ont pas permis l'instauration d'usages coutumiers sur les forêts.

La contribution de l'effort de reboisement à l'équilibre de l'économie rurale au Cap-Vert pourra prendre trois formes. Tout d'abord, l'action du seul service forestier sur les terres de l'Etat qu'il gérera directement aura pour effet de retenir l'eau dans les sols et partout de faire évoluer l'écosystème dans un sens moins hostile aux activités agraires et pastorales. De plus, doit-on attendre de la mise sur le marché par l'Etat de quantités sans cesse croissantes de bois, fourrages et pâturages une amélioration sensible de l'économie rurale. Enfin, les possibilités qui sont ouvertes aux paysans et aux communes

rurales de pratiquer la sylviculture devraient assurer à ceux-ci des revenus, des approvisionnements et des créations d'emploi.

Tout le problème sera de faire de sorte que les communautés rurales saisissent les opportunités qui leur sont offertes de drainer à leur profit une plus grande masse des bénéfices procurés par le reboisement.

Reste la question de l'affectation des revenus monétaires que l'action du service forestier va procurer. Ceux-ci ont dans leur majeure partie une composition très classique. On y trouve, en effet, les produits des exploitations forestières effectuées par le service sur les forêts de l'Etat, les redevances pour les prestations que le service forestier sera amené à fournir sur les forêts des particuliers ou des collectivités locales dans le cadre de la gestion de celles-ci et la taxe de reboisement perçue à l'occasion des autorisations de défrichement. Les recettes provenant de ces divers chapitres, auxquels on ajoutera pour mémoire le produit des amendes et saisies prononcées pour infraction à législation forestière, ou les dons et legs, sont affectées au réinvestissement forestier. Toutefois, on ne peut guère se faire d'illusion sur les possibilités de la forêt cap-verdienne d'autofinancer sa reconstitution. Les superficies dénudées sont si vastes qu'il faudra bien du temps avant que la gestion des parcelles boisées arrive à équilibrer le coût des reboisements. Pour favoriser, cependant, autant que faire ce peut, les progrès dans ce sens et doter l'effort de reboisement de moyens financiers nationaux, le projet de loi apporte une solution originale, tout au moins en matière forestière, qui est l'établissement d'une "taxe forestière" pesant sur l'ensemble des contribuables. Dans la situation particulière du Cap-Vert on peut dire que tout le monde recueillera directement les avantages d'une politique de reboisement. N'importe quel Cap-verdien y gagnera des marchés mieux approvisionnés en bois de chauffe, viandes, laits et denrées agricoles et à des prix qui devraient, sinon baisser, du moins ne pas croître exagérément. N'importe quel Cap-verdien trouvera avec la restauration du couvert forestier des lieux de séjour plus amènes, de l'eau en plus grande quantité. Il n'est, par conséquent, logique et juste de faire supporter une partie au moins du coût du reboisement par l'ensemble des citoyens. Quant à déterminer exactement ce qui devra être cette taxe pour atteindre le plus grand nombre possible de contribuables la loi forestière ne s'y est pas risquée. Elle a simplement prévu que la taxe serait constituée "par une fraction additionnelle à un impôt principal" (article 17). Cet impôt et la valeur de la fraction additionnelle qui y sera ajoutée en faveur de la forêt seront précisés par la loi des finances.

Le moyen de mettre l'ensemble de ces ressources au service du reboisement réside dans leur affectation à un compte spécial budgétaire ouvert sous la dénomination de "Fonds forestier national". Ce Fonds ne constitue pas une administration. Il n'a pas la personnalité juridique. Il s'agit d'une pure autonomie comptable par laquelle certaines recettes de l'Etat, celles de la forêt, sont affectées directement à des dépenses de l'Etat limitativement énumérées. En gros disons que la liste de ces dépenses telle qu'elle résulte de l'article 12 recouvre les différentes opérations de reboisement, de gestion et d'amélioration de la forêt. Il est important de souligner deux caractéristiques de ces dépenses. Tout d'abord le Fonds ne doit en aucun cas agir "comme maître d'oeuvre". Cela signifie qu'il ne doit pas exécuter lui-même les travaux, mais seulement en assurer le financement. Admettre le contraire eut été favoriser la naissance d'une organisation administrative distincte du service forestier et sans doute concurrente avec tous les risques de frictions ou de gaspillages qu'une telle situation n'aurait pas manqué d'entraîner.

Ensuite, le Fonds n'a pas, en dehors des quelques agents nécessaires à son fonctionnement, de personnels propres, encore ceux-ci lui sont-il ... "affectés par le Ministre chargé des forêts parmi les agents du service forestier national ...". Et, ils ne reçoivent "d'autres rémunérations que celles prévues par les lois et règlements régissant

Le corps administratif auquel ils appartiennent"(article 13). Ainsi Le Fonds ne peut-il financer des dépenses de personnels qui restent à la charge du budget général de L'Etat. Ainsi également ne pourra-t-il se constituer une sorte de féodalité administrative privi-légiée avec de meilleurs traitements que ceux des autres agents forestiers et qui diminue l'efficacité du Fonds en absorbant une partie de ses ressources.

L'organisation du Fonds et ses modalités de fonctionnement n'ont pas été réglées par le projet de loi qui renvoie ce soin à un décret du Conseil des Ministres (article 14). Les seules prescriptions législatives dans ces domaines sont de soumettre le budget annuel du Fonds à l'approbation de l'Assemblée Nationale devant laquelle il sera présenté en annexe au budget général de l'Etat et, par ailleurs, de déposer les liquidités dans un compte ouvert à la Banque du Cap-Vert (articles 15 et 16).

E T H I O P I E

Le texte forestier de base est la proclamation n° 192 du 5 septembre 1980 sur la conservation et le développement des ressources forestières et la vie sauvage ¹¹. Des dispositions concernant directement les forêts ou utiles à la compréhension du système éthio-pien sont contenues dans la proclamation n° 31 du 29 avril 1975 concernant l'appropriation publique des terres rurales et la proclamation n° 206 du 25 avril 1981 relative aux "associations citadines".

Il apparaît à travers la lecture de ces textes que l'administration territoriale en Ethiopie est confiée à des "associations". Les "associations citadines" (Urban Dwellers' Associations) administrent les centres urbains et disposent à cet effet de vastes pouvoirs allant jusqu'aux compétences juridictionnelles. Les membres de leurs organes dirigeants sont élus parmi les personnes "ayant acceptées le Programme de Révolution Nationale Démocratique de l'Ethiopie" (Urban Dwellers' Associations and Urban Administration Proclamation No. 206, 1981; Article 8, 1°). En matière forestière, ces associations sont chargées de "collecter le produit des ventes d'herbes, d'arbres ou autres choses identiques et celui des amendes " (id. article 13, 2°). Elles doivent "développer, protéger et maintenir leurs propres forêts, conformément à la législation forestière avec le souci d'enrichir les ressources forestières, de protéger les sols de l'érosion et d'embellir les centres urbains ..." (id. article 13, 2°).

Les "associations paysannes" (peasant associations) sont organisées en pyramides. Les associations de base recouvrent une zone rurale d'un minimum de huit hectares. Elles sont regroupées en associations de "Woreda", elles-mêmes fédérées au sein d'associations de "Awraja" (Public Ownership of Rural Lands Proclamation No. 3111975). Ces associations, qui comportent elles aussi des organes juridictionnels, distribuent les terres aux paysans

¹ La proclamation maintient expressément (article 3) en vigueur certains règlements qui lui sont antérieurs. Il s'agit, concernant les seules forêts, des textes suivants: The Protection of State Forest Regulations No. 34411968, The Exploitation of State Forest Regulations No. 34511968, The Management of Protective Forests Regulations No. 34711968, The Powers of Forest Guards Regulations No. 35011968, The Trade of Saw Logs and Veneer Logs Regulations No. 35111958.

et administrent Les forêts de leurs ressorts. Elles sont placées sous La tutelle des agents du gouvernement, notamment du "Land Reform Officer", qui est chargé de promouvoir La réforme agraire et qui préside Les tribunaux des associations paysannes au niveau des "Woreda" et "Awraja".

Les terres rurales sont toutes déclarées "propriété collective du Peuple Ethiopien" (id. article 3, 1°). Leur usage est attribué par Les associations paysannes à raison d'une dizaine d'hectares pour chaque paysan (id. article 4). Les terres doivent être cultivées par Le paysan Lui-même, sauf certaines dérogations pour Les personnes incapables de travailler aux champs, et sont inaccessibles.

La notion de forêts recouvre Les "terres portant des arbres" (Forest Wildlife Conservation and Development Proclamation No. 19211980; article 2, 2°). En sont exclus Les terrains affectés à chaque paysan, aux églises, mosquées, cimetières, offices et institutions (id. article 5). Le statut foncier des forêts permet de distinguer, d'une part, Les forêts de L'Etat directement gérées par L'Administration forestière et Les forêts des associations citadines ou paysannes. Cette administration est organisée en une grande agence, La "Forest and Wildlife Conservation and Development Authority" (id. article 8 et suivants). L'agence est dirigée par un Conseil et un Directeur général. Le Conseil s'apparente à un cabinet ministériel. IL comporte, en effet, sous La présidence du Ministre de L'Agriculture, cinq ministres (mines, énergie et ressources; commerce intérieur; industrie; intérieur; développement urbain et construction), ainsi que Le Commissaire au Tourisme éthiopien, Le Président des associations paysannes et Le Directeur général. Le Conseil approuve Le budget annuel de L'agence et son programme d'action (id. article 15). Le Directeur général, nommé sur La recommandation du Conseil, administre L'agence, prépare et exécute Les décisions du Conseil (id. article 18).

I. CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE

1. Planification de La gestion forestière

a) Planification de L'espace forestier

La Proclamation de 1980 confie à L'Autorité forestière Le soin de préparer et de mettre en oeuvre, d'une part, des "programmes nationaux d'afforestation" (article 12, 5°), d'autre part, un programme de développement et d'utilisation des forêts de L'Etat" (id. 6°).

Des catégories de forêts sont distinguées à La fois par La Proclamation de 1980 et Les règlements antérieurs. On peut relever tout d'abord L'article 12, 4° de La Proclamation qui énumérant Les pouvoirs de L'Autorité forestière La charge de "désigner Les forêts de L'Etat dont Les produits pourront être ou pas être utilisés". Mais c'est surtout dans une disposition finale de ce même texte que L'on voit apparaître une catégorie de protection s'opposant donc aux forêts de production. Selon Les termes de L'article 21 "L'Autorité peut désigner et délimiter tout terrain pour Le mettre à part comme forêt de protection pour Les besoins de: 1°) - La conservation du sol ...; 2°) - La conservation et l'amélioration du régime des eaux ...; 3°) - Le contrôle des crues; 4°) - La protection des dunes et rivages de La mer ...". Le régime des forêts de protection est précisé par Le règlement n° 347 de 1968. IL comporte, pour L'essentiel, des restrictions pesant sur L'exploitation de ces forêts. Les modalités de celles-ci doivent avoir été prévues dans un plan d'aménagement et faire L'objet d'une autorisation administrative. Les coupes sont restreintes aux arbres martelés par Les agents forestiers (article 5). IL est également attaché à La notion des forêts de protection La possibilité d'obliger Le propriétaire du terrain (c'est-à-dire à L'heure actuelle L'Etat ou Les associations citadines et paysannes) de Le reboiser à ses frais (article 7). IL n'est pas prévu de procédure particulière pour Le classement des forêts.

b) Planification des travaux forestiers

Le règlement n° 345 de 1968 impose qu'aucune forêt de L'Etat ne soit exploitée sans un "plan d'opérations" ... (article 4). Quant aux associations, elles sont tenues d'exécuter Les directives données par L'Autorite forestiere concernant La conservation, La protection, Le développement et l'utiLisation des forêts" (ProcLamation de 1980, article 6). Et elles ne peuvent vendre leurs produits forestiers sans la permission de L'Autorité (id. article 7). Ces dispositions devraient permettre de soumettre les forêts des associations au principe du plan d'aménagement.

2. Contrôle des déboisements

La Legislation éthiopienne ne prévoit pas Le défrichement mais uniquement La coupe des arbres. Il faut par ailleurs ajouter qu'elle contient des dispositions relatives au feu, aux droits d'usage, aux pâturages et à la circulation des produits forestiers.

a) La coupe des arbres

Dans Les forêts de L'Etat, La Proclamation de 1980 interdit d'abattre des arbres et de récolter tout produit naturel sans un permis écrit de L'Autorité forestière. Toutefois, le même texte autorise Le ramassage des branches, feuilles, ecorces tombees au sol, ainsi que L'installation de ruches. Le miel et les autres produits ainsi obtenus ne sont pas réservés à l' age personnel de celui qui Les a collecté et peuvent être vendus.

Le règlement n° 345 de 1968 prescrit le martelage par L'Administration forestière des arbres à abattre dès Lors que ceux-ci sont couverts par un plan d'amenagement (article 5).

Le règlement n° 344 de 1968 interdit d'ecorcer, entailler ou ébrancher les arbres forestiers. Il prévoit que le débardage des arbres abattus devra être mené sur des routes et pistes de facon à causer le moins de dommages au sol et aux jeunes plants (article 7, 1° et 3°).

Quant aux associations on a vu qu'elles n'ont pas le droit de vendre leurs produits forestiers sans autorisation de L'Autorité.

b) Le feu

Il entre dans les devoirs de L'Autorite forestiere de "protéger les forêts de L'Etat contre Le feu ou Les autres dangers naturels et de prendre toutes Les mesures nécessaires a cet effet" (Proclamation de 1980, article 12, 1°). Des dispositions plus precises sont apportees sur cette question par le règlement n° 344 de 1968. Il est interdit d'allumer un feu dans ou près d'une forêt, en brousse et sur toute terre où poussent des arbres sauf pour les habitants des zones forestières et les personnes y travaillant. Cette dernière possibility est toutefois entourée de conditions de prudence et sujette aux limitations de saison ou de zones qu'édicterait le Ministre (article 4). Les compagnies ferroviaires sont tenues de dégager Les abords des voies de tous matériaux inflammables et d'adopter sur les Locomotives des dispositifs contre La dispersion d'escarbilies (id.). Enfin, L'Autorité administrative a Le pouvoir de requisionner Les habitants pour lutter contre Les incendies de foret (id. article 5).

c) Les pâturages et droits d'usage

Le pâturage est interdit par le règlement no 344 de 1968 dans les pépinières, jeunes plantations et forêts en regeneration. Partout ailleurs, il est soumis à un permis speci-fiant la parcelle alloué et le nombre de bestiaux autorisés a y pâturer ainsi que la période de pâturage.

L'habitation dans une forêt de L'Etat est prohibée et l'Autorité forestière a le devoir de faire expulser par les agents compétents les contrevenants (Proclamation de 1980, articles 12, 10° et 22, b). Il subsiste simplement le droit pour toute personne de ramasser les branches, feuilles ou écorces tombées au sol et d'exploiter des ruches. Mais ce droit s'écarte des usages habituels en Afrique en ce que les produits récoltés peuvent être librement vendus (Proclamation de 1980, article 22, 2°).

d) Contrôles des prélèvements forestiers

On a vu que la coupe des arbres était soumise à la réglementation antérieure à 1980 prévoyait également un système de contrôle de la circulation des bois avec délivrance de recus à l'acheteur. La Proclamation de 1980 donne compétence à l'Autorité forestière pour délivrer des certificats d'origine accompagnant les produits forestiers (article 12, 13°), organiser la transformation et le marché des produits forestiers (id. 15), contrôler que les produits forestiers sont bien utilisés conformément aux permis (id. 18).

3. L'organisation du reboisement

Les textes éthiopiens ne consacrent pas de dispositions particulières au reboisement sauf à en faire l'une des missions dévolues à l'Autorité forestière et aux associations citadines ou paysannes.

11. LES AFFECTATIONS DE LA RESSOURCE FORESTIERE

Les affectations de la ressource forestière sont dominées par l'Autorité forestière dont les compétences ne s'arrêtent pas à la coupe ou à la vente des bois mais s'étendent, en aval, à l'utilisation de ces produits. C'est ainsi qu'elle a le pouvoir d'émettre des directives concernant "le mouvement des produits forestiers" (Proclamation de 1980, article 12, 23°) et qu'elle a la charge "d'assurer un approvisionnement constant en bois nécessaire à l'industrie, la construction, la consommation domestique et aux autres usages" (id. article 12, 9°).

Le règlement n° 345 de 1968 prévoyait en faveur des ruraux un système de permis spécial leur permettant de couper dans les forêts de L'Etat des bois "dans une quantité nécessaire pour satisfaire les besoins domestiques d'un village (... cette quantité ne pouvant excéder la contrevaletur de cent dollars éthiopiens par an" (article 6 (2)).

G A M B I E

Le texte sur lequel repose la législation forestière en Gambie est le Forest Act No. 9 de 1977. Cette loi est complétée par un règlement d'application, les 'Forest Regulations' de 1978 U.

L'Administration forestière constitue une division au sein du Ministère dont elle relève. Elle a à sa tête un "Conservateur des forêts".

11 Loi n° 9 du 26 Janvier 1977 et Règlement du 2 février 1978.

La Loi ne définit pas la notion de forêt. Son champ d'application est limité à des aires classées sans recours à un quelconque critère naturel. Elle traite des forêts de l'Etat, mais contient également des dispositions inspirées par des considérations écologiques susceptibles d'être appliquées aux terrains privés. C'est essentiellement une législation de police faisant peu de part aux problèmes de gestion forestière.

I. CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE

1. Planification de la gestion forestière

a) Planification de l'espace forestier

La Loi de 1977 ne prévoit pas de plan forestier national ni d'inventaire. En revanche elle accorde une place importante à la définition des catégories de forêts et à la procédure de classement.

Lorsqu'on recherche les catégories de forêts prévues par la loi gambienne, on trouve les trois dénominations de forêt protégée, parc forestier et zone d'érosion éolienne. La dernière apparaît surtout comme un instrument de reboisement des terrains agricoles ou pastoraux. Elle ne constitue pas une catégorie juridique de forêt. Quant à la forêt protégée, elle se présente comme une forme de régime conservatoire qui peut être le préalable de la création d'un parc forestier ou rester en l'état, tandis que le parc forestier correspond à la notion de forêt classée des législations d'expression française.

La procédure de création d'un parc forestier commence par une "déclaration" du Ministre plaçant un terrain défini sous le régime de la forêt protégée (article 10). Les terrains susceptibles de faire l'objet d'une telle déclaration sont en principe ceux dont l'Etat a la jouissance comme propriétaire ou comme locataire (article 2 "Lands at the Disposal of the Government"). Mais la décision ministérielle peut aussi concerner d'autres terrains dès lors qu'une végétation forestière devrait y être établie ou protégée (article 9(1)(b)). Le pouvoir d'appréciation du Ministre n'est pas limité par la loi qui ne fait mention d'aucun but de protection ou autre. Il faut signaler par ailleurs que l'expression "végétation forestière" par laquelle nous avons traduit l'anglais "forest growth" recouvre toute végétation autre que les cultures agricoles et donc pas forcément des arbres (article 2, "Forest Growth").

La déclaration du Ministre indique son intention de créer un parc forestier, la finalité de cette création qui peut être l'intérêt de l'Etat, celui d'une catégorie de personnes ou celui d'une communauté, ainsi que le statut foncier des terrains. Elle désigne, par ailleurs, un Commissaire enquêteur. La déclaration est publiée au Journal Officiel (article 10). Le rôle du Commissaire enquêteur va être de recenser les droits mis en cause par la création du parc forestier. A cet effet il lui appartient de faire connaître aux populations concernées le contenu de la déclaration ministérielle et d'inviter tout titulaire de droits à lui à exposer ceux-ci par écrit ou par oral au cours d'une période d'enquête dont il fixe les délais (article 11). Il dispose dans l'exercice de sa mission des pouvoirs d'un magistrat (article 13). Et, effectivement, il en remplit les fonctions puisqu'il doit dire quels sont les droits qui lui paraissent fondés ou pas. Son rapport est accompagné des pièces écrites établissant l'existence ou l'inexistence des droits, ainsi que du recensement de toutes les réclamations ou allégations de droits formulées devant lui. Il est transmis au Conservateur des forêts qui va exprimer un avis sur la comptabilité des droits qu'a reconnus le Commissaire enquêteur avec la création du parc forestier.

La loi prévoit plusieurs cas d'incompatibilité. Les droits peuvent "empêcher le projet d'atteindre ses objectifs, entraver sérieusement le fonctionnement du parc forestier,

ou encore Lui causer des dommages" (article 16). Dans ces hypothèses, Le Ministre a le choix entre plusieurs possibilités:

- i) éteindre Les droits en cause avec une compensation en monnaie ou en droits équivalents sur d'autres terrains;
- ii) cantonner L'exercice des droits en cause à certaines zones situées dans les limites du parc ou hors de celles-ci ainsi que l'enfermer dans des saisons annuelles;
- iii) réviser les limites du parc, ou y pratiquer des enclaves pour en exclure les zones où s'exercent les droits sous réserve de ne pas dépasser les limites originellement fixées par le projet.

Le Ministre peut également reconnaître les droits que le Commissaire enquêteur n'avait pas estimé fondés (article 17). Ses décisions font l'objet d'une publication au journal officiel précisant tant l'identification des terrains retenus finalement pour former le parc que les droits qui y seront exercés. Cette publication, qui est portée à la connaissance des populations par les mêmes voies que la déclaration initiale, ouvre un délai de recours juridictionnel de trois mois (article 18). Lorsque le délai est écoulé sans qu'il y ait eu de recours ou que les recours intentés ont été rejetés, le Ministre peut enfin adopter l'arrêté (Order) de création du parc. Cet arrêté précise les droits s'exerçant dans le parc soit par reconnaissance du Ministre, soit par décision juridictionnelle (article 19). La publication de l'arrêté transforme la forêt protégée en parc forestier.

A priori, on a là une procédure offrant de sérieuses garanties aux titulaires de droits de toute nature sur les terrains érigés en parcs forestiers ¹¹. Toutefois, sa mise en œuvre devrait avantager l'Etat sur le plan forestier. On observera tout d'abord qu'elle a pour effet d'éteindre sans compensation ni indemnité les droits qui n'ont pas été revendiqués devant le Commissaire enquêteur ²¹/ Il faut ajouter que si les droits reconnus ne sont pas exercés pendant une période de dix ans, ils tombent en désuétude (article 24). Ils ne sont transmissibles que par succession ou avec l'agrément du Ministre (article 23). Enfin, la suppression d'un parc n'entraîne aucune réactivation des droits qui y avaient été supprimés (article 26) ³¹. Cette dernière opération n'est entourée d'aucune précaution et résulte d'un simple arrêté ministériel (id).

Les catégories des parcs forestiers et des forêts protégées ne limitent pas le champ d'application de la loi aux seules forêts publiques. On a vu que celle-ci se souciait du reboisement dans les "zones d'érosion éolienne" mais surtout les régies de police forestière contenues dans la Législation gambienne sont assises non seulement sur les sols mais encore sur les "produits forestiers". De sorte que la loi s'applique à tous les terrains, publics ou privés portant des arbres non agricoles ... encore que la distinction ne soit pas évidente dans la lettre du texte. Selon l'article 2, les produits forestiers comprennent:

-
- ¹¹ Elle offre aussi des tentations peu scrupuleuses que le législateur a tenté de prévenir en interdisant la constitution de droits nouveaux ou leurs transmissions sans agrément du Ministre dès que celui-ci a fait publier le projet de création du parc (article 22).
 - ²¹ Le législateur a toutefois prévu la possibilité pour celui qui aurait ignoré l'existence de l'enquête de requérir du Ministre la reconnaissance de ses droits dans un délai de un an à compter de la publication de l'arrêté.
 - ³¹ Dans le même sens, le législateur invite les chefs tribaux à négocier le transfert de leurs droits à l'Etat "nonobstant toute loi coutumière contraire" (article 24).

- "i) - qu'ils soient trouvés ou pris dans une forêt ou pas: le bois d'oeuvre, Le bois de feu, Le charbon, Le caoutchouc, Le gutta percha, Le Latex, Les essences de bois, La gomme, La résine, Le vernis naturel, Les extraits et écorces à tanin, Les fruits (sic), Les fibres, Les écorces, Les Laques);
- ii) - quand ils sont trouvés ou proviennent d'une forêt: Les arbres ..., Les plantes ..., Les cendres de bois, Les tourbes/ huiles ..., minéraux ..., Le miel, La cire, Le guano, Les cocons de soie, L'humus ...".

b) Planification des travaux forestiers

La Loi de 1977 ne prévoit pas de plan d'aménagement forestier.

2. Contrôle des déboisements

La question des défrichements n'est pas abordée par la législation qui réglemente les prélèvements de produits forestiers, protège certaines espèces, se préoccupe du feu, pro-hibe d'une manière générale les actes dommageables aux arbres et organise un contrôle des -produits forestiers.

a) La réglementation des prélèvements

La Loi donne pouvoir au Ministre de réglementer les prélèvements de produits forestiers et de les interdire sur des terres publiques (article 30 (a), et (n)). Sur cette base, le règlement de 1978 interdit toute exploitation de produit forestier dont la valeur serait égale ou supérieure à 500 dalas sans "Licence d'exploitation forestière" (article 12). Pour l'exploitation de produits d'une valeur moindre il prévoit un "permis" (article 15).

Les Licences d'exploitation sont délivrées pour des produits spécifiés devant être extraits de parcelles déterminées et pendant une période fixée. Elles donnent lieu au paiement de taxes et de redevances (royalties) annuelles (article 14).

Les permis (articles 15 à 20) sont délivrés pour des périodes de six mois renouvelables. Ils spécifient comme les Licences les produits à extraire et les lieux d'extraction. Comme les Licences ils donnent lieu au paiement de taxes et redevances. Deux types de permis font l'objet de mesures particulières concernant les modalités de prélèvement. Ce sont les permis de récolte du vin de palme, et du bois de feu.

D'une façon générale, le règlement donne compétence au Conservateur des forêts qui accorde les Licences et les permis pour y inclure toute condition qu'il jugera utile. Il y a là la possibilité de donner à l'application de la Loi un degré de perfectionnement qu'elle ne présente pas dans ses dispositions. Le martelage des arbres, par exemple, ou la conformité des coupes à des plans d'aménagement, qui ne sont prévus, pourraient sans doute entrer dans les "conditions" de délivrance des Licences et permis.

Certaines espèces, dont la liste est arrêtée par le Ministre, sont déclarées protégées et ne peuvent faire l'objet d'aucune exploitation (Loi de 1977, article 30 (i), Règlement de 1978, article 4 et annexe 2). Une mention spéciale est réservée par le Règlement aux alignements routiers. Leurs arbres ne peuvent être "coups, brûlés, détruits ou endommagés" sans permission écrite de l'Administration forestière, sauf pour le passage des lignes électriques et téléphoniques (article 26).

b) Le feu

Il existe une interdiction générale de faire des feux sur toute "terre protégée" qui est assortie d'un pouvoir du Conservateur des forêts de réglementer et prescrire des "feux de protection" (Règlement de 1978, article 7). Sur Les pâturages et terres agricoles, Le feu n'est permis que si: primo, "l'aire de brûlage est délimitée et protégée par une bande de terrain nettoyée de toutes herbes et broussailles", secundo "Le brûlage est surveillé par les fermiers ... pour s'assurer que le feu reste dans les limites prévues" (id. Article 8). En cas d'incendie de brousse ou de forêt, les agents forestiers compétents ont le pouvoir de réquisitionner pour la lutte toute personne. Enfin, et c'est sans doute l'aspect original de la législation gambienne en la matière, le Règlement de 1978 fait peser une responsabilité spéciale sur les autorités locales. Selon les termes de l'article 5, "Les chefs, sous-chefs et notables (headchiefs, sub-chiefs and headmen) des districts, sous-districts, villes et villages seront responsables de la protection des terres situées ... (dans leurs circonscriptions) ... contre les ravages des incendies de forêt et de brousse. Lorsqu'ils auront été trouvés coupables de quelque négligence dans leurs devoirs relative-ment aux incendies ils pourront être passibles d'une sanction ...".

c) Le contrôle des produits forestiers

Le contrôle des produits forestiers est organisé par le Règlement de 1978 au travers du transport, des échanges internationaux et des industries du bois.

Le transport des bois d'oeuvre ou de feu, ainsi que du charbon sont soumis à autorisation. Les autorisations sont délivrées après vérification de la provenance légale des produits par les agents des forêts pour un seul transport (article 23). Dans le cas des importations, le permis de transport est exigé mais il peut être remplacé par les documents douaniers. Si la législation du pays d'origine prévoit un permis d'exploitation, ce document doit être présenté aux autorités gambiennes (article 24). L'exploitation de produits forestiers est interdite sauf autorisation écrite du Ministre. Cette prohibition ne s'applique toutefois pas aux bois sculptés et "souvenirs" qui peuvent être sortis du pays librement (article 25).

L'installation de scieries ou autres manufactures usant le bois comme matière première est soumise à l'obtention d'une licence délivrée pour un an renouvelable par le Conservateur des forêts (article 27). Les exploitants peuvent être légalement obligés de tenir des livres dans les formes prescrites par le Conservateur des forêts et de se soumettre à des inspections. La Loi ajoute la possibilité pour le Ministre d'établir des stations de contrôle des produits forestiers par lesquelles devraient nécessairement passer Les produits récoltés avant d'être acheminés vers leurs destinations (article 30 (q)).

3. L'organisation du reboisement

L'organisation du reboisement ne fait pas l'objet de mesures spécifiques dans la Législation gambienne sauf dans le cas des zones d'érosion éolienne. Ces zones sont prévues par Les articles 27 et 28 de la loi de 1977. Il appartient au Ministre de les établir par une déclaration publiée au Journal Officiel et d'y prescrire des mesures de défense, notamment La formation de brises-vent, le maintien d'arbres et la plantation d'arbres. C'est cette dernière solution que développe le Règlement de 1978. Selon l'article 11 de celui-ci, "Un minimum de vingt arbres adultes ou de six jeunes arbres par hectare doit être maintenu sur Les terres agricoles comprises dans une zone d'érosion éolienne ... compte tenu des bandes de végétation arborée mise en place pour combattre l'érosion".

II. LES AFFECTATIONS DE LA RESSOURCE FORESTIERE

L'Etat gambien n'exploite pas en régie ses forêts mais délivre des Licences et permis d'exploitation contre des taxes et redevances (royalties). Les systèmes des Licences et permis est étendu aux forêts des collectivités locales et des personnes privées. En principe, les taxes et redevances sont déterminées selon un tarif arrêté par le Ministre et périodiquement révisé. Les licences peuvent toutefois faire l'objet d'adjudication.

Il n'est pas prévu que les recettes procurées de cette façon soient versées dans une caisse particulière. Mais la législation gambienne institue un certain partage des recettes forestières avec les collectivités locales. L'article 22 du Règlement de 1978 dispose en effet que le Trésor Public (Accountant General) paiera une redevance (royalty) à chaque région (Area Council) en proportion des revenus de exploitation des produits forestiers provenant de la région (that Council's area of jurisdiction) à l'exclusion de ceux provenant des forêts protégées et parcs forestiers de l'Etat. La redevance consistera dans un pourcentage du revenu total de l'exploitation que déterminera et révisera le Ministre.

MAURITANIE *

La législation mauritanienne étudiée comporte quatre textes. Deux ont pour objet l'organisation de l'administration forestière et ses compétences. Il s'agit du décret n° 95 -80 du 29 septembre 1980 fixant les attributions du Ministre du Développement rural et l'organisation de l'administration centrale de son département, ainsi que de l'arrêté 030 MDR du 2 avril 1982 portant attribution et réorganisation centrale et régionale des services de la protection de la nature.

Le texte central est constitué par l'ordonnance n° 82-171 du 15 décembre 1982 portant Code forestier.

Enfin, un décret n° 83-073 du 3 mars 1983 fixe les redevances en matière d'exploitation forestière.

L'Administration forestière relève du Ministère du Développement rural, au sein duquel elle occupe une place relativement modeste. Les forêts sont en effet rattachées à l'une des six directions que comporte ce Ministère, celle de la protection de la nature. L'organigramme de cette direction tel qu'il résulte de l'arrêté de 1982 la subdivise en deux services: conservation des sols et pâturages d'un côté, reboisement et faune de l'autre. Ce dernier service comprend lui-même un bureau de la faune et un bureau des forêts. Les services extérieurs dans les régions et les départements sont unifiés en "inspections" régionales de la protection de la nature et "cantonnements" départementaux de la protection de la nature.

La forêt est définie par l'ordonnance de 1982 comme "les formations végétales dont les produits principaux sont les bois ou d'autres matières telles que écorce, tanin, gomme" (article 2). De même, le législateur appelle-t-il "périmètres de reboisement" les "terrains

* La loi forestière de la Mauritanie est identique à celle du Mali. Par conséquent, cette analyse s'applique également au Mali.

plantés de main d'homme en espèces végétales ne donnant pas de produits agricoles, ainsi que Les forêts naturelles enrichies artificiellement par des travaux de plantation ou de sylviculture" (article 4). Ainsi, si l'arbre n'est pas absent de la notion juridique de forêts, il n'en constitue pas élément nécessaire. Ce dernier est représenté par "les espèces végétales ne donnant pas de produits agricoles. En d'autres termes, la forêt recouvre l'espace naturel.

La loi reconnaît deux types de propriétés forestières: celle de l'Etat d'une part, celle des collectivités et des particuliers d'autre part. Ces dernières ont un régime juridique identique. Elles comprennent "les périmètres reboisés" par des collectivités ou des particuliers, "ainsi que les lieux protégés par les collectivités dans un but socio-religieux" (article 45). Elles font l'objet d'une immatriculation (id.). Toutefois, la forêt privée est soumise à une forte emprise étatique. C'est tout d'abord l'administration qui en détermine "les limites précises" et procède à l'immatriculation (id.). Ensuite elle est soumise "aux mêmes restrictions que le domaine classé de l'Etat en ce qui concerne les défrichements et les méthodes d'exploitation des produits forestiers" (article 46). Enfin, les forêts immatriculées "qui ne sont pas exploitées depuis plus de cinq ans" tombent dans le domaine forestier de l'Etat (article 1).

I. CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE

1. Planification de la gestion forestière

a) Planification de l'espace forestier

La législation mauritanienne ne prévoit ni inventaire ni plan forestier national mais elle distingue des catégories de forêt et institue des procédures de classement.

i) Les catégories de forêt

En ce qui concerne l'Etat, le Code institue les deux grandes catégories du domaine forestier classé et du domaine forestier protégé. La seconde est constituée par les terrains "n'ayant pas encore fait l'objet d'un texte de classement" (article 13) ou qui ne sont pas incorporés automatiquement au domaine classé par le jeu des dispositions relatives aux reboisements effectués par l'Etat (article 16). Quant au domaine classé, il comprend les "forêts classées", les "périmètres de protection" et les "périmètres de reboisement". Les périmètres de protection sont des terrains où le défrichement est interdit et qui ont fait l'objet d'un classement (articles 3 et 11). Les périmètres de reboisement peuvent remplir une fonction de conservation des sols identique à celle des périmètres de protection. Selon l'article 15, sont en effet "classés obligatoirement comme périmètres de reboisement, les parties du terrain nu ou insuffisamment boisées comprenant: 1°) - les versants montagneux offrant un angle de 35% et plus, dont la mise en réserve serait reconnue indispensable; 2°) - les dunes de sables en mouvement; 3°) - les terrains très dégradés aux environs des agglomérations urbaines et des puits pastoraux ...".

Par ailleurs, il convient de signaler que "tout reboisement effectué par l'Etat en dehors du domaine classé tombe automatiquement dans ledit domaine, même s'il n'a pas fait l'objet d'un texte de classement" (article 16).

ii) Les procédures de classement et de déclassement - Le classement:

Le classement d'un terrain en forêt domaniale ou en périmètre de reboisement est effectué "sur proposition du Service forestier" (article 19). La procédure comporte une

consultation des autorités locales et des populations intéressées, ainsi que des possibilités de recours.

Le projet de classement établi par les soins du service forestier fait l'objet d'une "reconnaissance générale ... par les représentants du Conseil régional et des villages environnants" (article 19). Cette formalité permet de préciser les limites du terrain. Elle est suivie d'une publicité du projet. "Le préfet ... le porte à la connaissance des populations intéressées par tous les moyens ... conformes aux règlements et usages locaux ...". Dans un délai de trente jours, le préfet réunit une commission de classement associant les représentants des services de l'Etat à ceux des collectivités locales ¹. La nature des pouvoirs exercés par la Commission de classement n'est pas clairement définie par la loi. D'un côté, la Commission semble n'avoir qu'une simple fonction consultative dans l'instruction du dossier de classement. Le procès verbal de sa réunion est en effet transmis au gouvernement de la région ou au Ministre chargé de la protection de la nature "pour décision". Aucune disposition n'oblige l'une ou l'autre de ces autorités à suivre les conclusions de la Commission (article 19). D'un autre côté, on remarquera que le législateur parle d'un "procès-verbal de réunion" et non d'un simple avis. De plus, traitant des compétences de la Commission, il utilise une rédaction donnant à penser que les pouvoirs de cet organe dépassent le niveau consultatif. La Commission, peut-on lire à l'article 19 "1°) détermine les limites de la forêt; 2°) constate l'absence ou l'existence des droits d'usage grevant la forêt à classer ...". Dans ce dernier cas elle doit _____ en outre constater "la possibilité du plein exercice de ces usages à l'extérieur du périmètre réservé ..." ou leur cantonnement dans des zones définies.

Selon l'interprétation la plus vraisemblable, la Commission de classement constitue un organe de conciliation entre les intérêts des usagers du sol et le service forestier. Bien que nulle disposition ne lui en fasse obligation, on doit supposer qu'elle entend les objections et réclamations des titulaires des droits d'usage; sans quoi la publicité prévue auprès des populations n'aurait aucun effet pratique. Le procès verbal de la réunion représente un projet de conciliation amiable des intérêts en présence duquel l'autorité de décision donnera sa sanction avec d'éventuelles modifications.

Les possibilités de recours contentieux prévues par le texte ne sont pas ouvertes aux usages du sol, mais réservées aux "personnes physiques ou morales ayant des droits autres que ceux d'usages ordinaires" (article 22). La procédure qui leur est offerte comprend deux échelons. Dans le mois qui suit la publication du projet de classement elles peuvent formuler une "opposition" devant la Commission de classement. Si celle-ci ne leur donne pas satisfaction, elles saisiront alors les tribunaux compétents d'un recours contre l'acte administratif d'immatriculation de la forêt classée.

- Le déclassement:

Le déclassement apparaît dans l'Ordonnance de 1982 comme la condition préalable de l'aliénation d'une forêt ou d'un périmètre classé. Il n'est pas entouré de très grandes garanties. Le texte dispose seulement qu'il est prononcé par l'autorité qui avait pris l'acte de classement correspondant et après avis d'une commission formée du préfet, du chef du service forestier, d'un délégué de l'administration des domaines et d'un représentant du Conseil régional (article 23).

1/ La Commission comprend, sous la présidence du préfet du département:

- l'Inspecteur régional ou le chef du cantonnement forestier;
- un représentant régional ou le chef du cantonnement forestier;
- le représentant des structures d'éducation des masses;
- deux représentants par collectivités intéressées.

b) Planification des travaux forestiers

La loi mauritanienne ne fait aucune référence à une forme quelconque de plans d'aménagement forestier.

2. Contrôle des déboisements

Le contrôle des déboisements repose, dans la législation mauritanienne, sur la réglementation des défrichements, des coupes de bois, du feu et des activités pastorales.

a) Le défrichement

Le souci de protéger l'ensemble du couvert végétal dans un pays soumis au climat aride a conduit le législateur à retenir la notion commune du défrichement qu'indique la langue française plutôt que celle spéciale au vocabulaire forestier le plus utilisé. Il résulte en effet de la lecture de l'Ordonnance de 1982 que le défrichement y désigne l'arrachage de toutes espèces végétales couvrant une parcelle de l'espace naturel pour mettre celui-ci en culture. Et comme les arbres ne sont pas si nombreux dans ce pays qu'ils fassent obstacle au travail agricole du sol, les opérations de défrichement doivent en principe les respecter. Ainsi défini, le défrichement fait l'objet d'une réglementation stricte qui s'applique aussi bien sur les terres publiques que dans les propriétés privées et qui s'efforce "de parer aux inconvénients grandissants du système de culture itinérante" (article 5).

Le défrichement est toujours soumis à autorisation "des autorités" administratives compétentes" (article 6). Mais l'identité de celles-ci n'est pas précisée autrement par le législateur. L'Administration est tenue de refuser la demande dans un certain nombre de cas, dans les autres "d'expliquer au requérant les règles afférentes au mode de défrichement requis" (article 8). Le défrichement se trouve donc soit interdit, soit soumis à certaines conditions.

L'interdiction de défricher s'applique, selon les termes de l'article 11:

- 1° - sur les pentes des montagnes, collines et plateaux où il y a des risques d'érosion et de ravinement;
- 2° - aux abords des cours d'eau permanents et semi-permanents sur 100 mètres à partir de la berge, sauf raison de salubrité publique;
- 3° - dans les zones de naissance des sources et leurs bassins de réception;
- 4° - dans les zones de peuplements purs d'espèces présentant un intérêt économique ... 1];
- 5° - dans les zones protégées pour raison de salubrité publique;
- 6° - dans les zones protégées dans l'intérêt de la défense nationale;
- 7° - dans les forêts classées, périmètres de protection et de reboisement ..." 2].

1] Ces espèces sont énumérées par l'article 11, 4° et par l'article 36 qui donne la liste des espèces protégées. Il peut être dérogé à l'interdiction de défrichement si les peuplements sont peu importants ou constituent des jachères (article 12).

2] Le défrichement est toutefois possible dans le domaine classé lorsqu'il concerne des terrains "destinés à être enrichis en essences de valeur" (article 31).

Les conditions du défrichement comportent: "Le respect strict des essences protégées ..., l'interdiction formelle de tuer les arbres, arbustes ou leurs souches en mettant le feu à leurs pieds" (article 8). Des dérogations mentionnées dans le texte de l'autorisation de défrichement peuvent être accordées pour permettre le dessouchage "en vue de la culture attelée mécanisée" (article 9).

Il est, enfin, tenu un "registre spécial" des autorisations mentionnant les noms des intéressés, la localisation et la superficie de la parcelle "réelle ou aproximative" (article 7).

b) Les coupes de bois

La réglementation des coupes de bois semble s'appliquer aussi bien aux forêts domaniales qu'à celles des collectivités et des particuliers. Selon les dispositions de l'article 46 en effet, ces dernières sont soumises "aux mêmes restrictions que le domaine classé de l'Etat en ce qui concerne les défrichements et les méthodes d'exploitation des produits forestiers".

Néanmoins deux titres juridiques de coupe parmi ceux que prévoit le législateur paraissent être réservés aux forêts domaniales. Il s'agit de la "régie" et de la "vente de coupes". Ces notions ne sont pas définies dans le texte de l'Ordonnance de 1982, non plus que les autorités compétentes pour autoriser les actes d'exploitation (article 39). Un autre titre peut intéresser à la fois les arbres de l'Etat et ceux des particuliers. C'est le permis de coupe qui est délivré pour "un nombre limité d'arbres, de pièces, mètres cubes ou stères" (article 39). Son octroi donne lieu au paiement de taxes.

Seuls des "exploitants forestiers régulièrement immatriculés au début de chaque exercice budgétaire auprès de l'Inspection de la Protection de la nature ..." et titulaires de "cartes professionnelles" peuvent se voir attribuer des permis de couper du bois vif ou ramasser du bois mort pour le domaine forestier de l'Etat (article 40). Enfin, dans le domaine forestier classé, les autorisations ne peuvent viser que le ramassage du bois mort ou la coupe "d'arbres martelés par un agent du Service forestier" (Décret n° 83.073 du 3 mars 1983 fixant les redevances en matière d'exploitation forestière; article 3).

Par ailleurs, les droits d'usage peuvent porter "sur les fruits et les produits de la forêt naturelle" (article 24). Ils comprennent donc l'abattage des arbres ainsi qu'en témoigne une disposition prescrivant aux usagers de couper les arbres "ras-terre" (article 30). Mais les droits d'usage ne s'exercent librement que dans le domaine protégé. Dans le domaine forestier classé, ils ne subsistent que dans la mesure prévue par l'acte de classement (articles 31 et 32). Et dans la zone sahélienne la loi interdit à l'autorité administrative de reconnaître des droits d'usage hors "des parties du domaine spécialement aménagées à cet effet" ou des "cas de force majeure" (article 32).

c) Les feux de brousse

Le régime de prévention des feux de brousse est constitué par une interdiction "d'allumer des feux en dehors des habitations et des bâtiments d'exploitation à l'intérieur et à distance de 500 mètres des forêts classées" (article 48) que complètent des obligations générales de prudence et de collaboration à la lutte contre les incendies forestiers. "Toute opération de mise à feu", dit l'article 47, "dans quelque but que ce soit, devra être strictement contrôlée ...". L'article 48 ajoute qu'"il est strictement interdit d'abandonner un feu non éteint susceptible de se communiquer aux herbages". Quant à la collaboration à la lutte contre les incendies, elle est prévue en termes très généraux par l'article 49 qui vise "quiconque n'aura pas obtempéré à une réquisition faite en vue de combattre un incendie de

de forêt ou menaçant La forêt". Les peines prévues pour les infractions en matière de feu sont relativement lourdes. L'emprisonnement est "obligatoire" ... "si l'incendie a été allumé volontairement dans un intérêt personnel de culture ou autre ..." (article 68).

d) Les activités pastorales

Dans Le domaine forestier classé, Le pâturage ne peut être exercé que dans les limites prévues par l'acte de classement. Encore la loi fait-elle interdiction d'autoriser le pâturage en zone sahélienne sauf "cas de force majeure" ou aménagement spécial sylvopastoral d'une parcelle (article 32).

Quant à la collecte de fourrage, elle semble interdite dans le domaine forestier classé puisqu'il est interdit aux bergers d'y utiliser "tout outil de coupe de la végétation" (article 32). Mais on peut lire à l'article 38 que "seul l'émondage des petites branches d'essences non protégées est autorisé" ^{1]}.

e) Régime particulier aux espèces protégées

L'article 36 énumère sept espèces protégées dont "L'arrachage, l'abattage ou la mutilation sont interdits sauf autorisation". Comme il n'existe pas de sanction spéciale pour la coupe illégale d'une espèce protégée, c'est surtout la prohibition de la "mutilation" qui fait la différence de régime avec les autres essences qui restent sujettes à "l'émondage". Un autre élément du statut de protection réside dans l'interdiction faite à l'Administration de délivrer des permis de défrichement qui intéresseraient des "peuplements purs" d'espèces inscrites à l'article 36 (article 11). Des dérogations sont toutefois prévues: primo, dans le cas des jachères où la densité des espèces protégées serait assez claire pour permettre la remise en culture tout en respectant les individus de ces espèces; segundo, dans le cas de superficies "ne s'intégrant pas à un massif forestier important" (article 12).

3. Organisation du reboisement

La mission de reboisement apparaît dans l'organigramme des "Services de la protection de la nature". Elle entre, avec une finalité écologique stricte, dans les compétences du "Service de la conservation des sols et des pâturages", avec une finalité productiviste dans les compétences du "Service du reboisement et de la faune" (Arrêté n° 030/MDR du 2 avril 1982 portant attribution et réorganisation centrale et régionale des services de la protection de la nature).

Le législateur n'a cependant accordé qu'une place modeste au reboisement dans les instruments juridiques que comporte l'Ordonnance de 1982. Il a défini une catégorie de forêt dite "périmètre de reboisement", constitué par "les terrains plantés de main d'homme en espèces végétales ne donnant pas de produits agricoles". Le classement en périmètre de reboisement est ainsi qu'on l'a vu obligatoire lorsque la conservation des sols requiert un couvert arboré. Il est facultatif pour "tout terrain nu ou insuffisamment boisé à mettre en régénération".

Les périmètres de reboisement bénéficient d'une protection spéciale comprenant d'une part Leur classement automatique dans le domaine forestier classé de l'Etat (article 17) et leur affranchissement "de tous droits d'usage" (article 35).

^{1]} La rédaction de l'article 38 n'est pas claire dans la mesure où elle interdit toute autre coupe que l'émondage "sur l'ensemble du Territoire national" alors qu'elle est placée sous le titre du chapitre V "Ebranchage dans la zone sahélienne".

II. AFFECTATION DE LA RESSOURCE FORESTIERE

L'Ordonnance de 1982 ne prévoit aucune affectation particulière des recettes procurées par l'exploitation des bois domaniaux. La contribution de la forêt à l'économie rurale est assurée par les droits d'usage. Ces derniers sont définis par l'autoconsommation et la gratuité. "Les droits d'usage sont ceux par lesquels les personnes ou physiques ou morales ou des collectivités rurales s'approprient à titre temporaire ou définitif les produits de la forêt en vue de satisfaire un besoin individuel ou collectif et ne donnant lieu à aucune transaction commerciale ..." (article 24).

Les catégories de bénéficiaires de droits d'usage sont très largement ouvertes par la loi. Elles comprennent en effet "les populations riveraines", "tout Mauritanien possédant ses droits civiques", les "résidents, touristes et hommes de sciences de passage en République Islamique de Mauritanie" (article 26). Toutefois, ces personnes doivent demander l'autorisation d'exercer les droits d'usage dès lors qu'elles se trouvent dans le domaine forestier classé.

Le contenu des droits d'usage est en principe vaste. Il comporte l'utilisation du sol forestier (sans défrichement), la circulation à pied ou en véhicule, le pâturage des animaux domestiques, la récolte des fruits et produits de la forêt naturelle (article 24). Mais, d'une part, la chasse n'entre jamais dans les droits d'usage, d'autre part, ces derniers ne s'exercent pleinement que dans le domaine protégé. Dès lors qu'un terrain fait l'objet d'un classement il n'y subsiste plus que les droits mentionnés expressément dans l'acte de classement et ceux-ci ne peuvent excéder le ramassage du bois mort, des fruits, plantes alimentaires ou médicinales (article 34). Certains droits sont cantonnés par la loi elle-même. C'est le cas de l'usage du sol qui ne peut s'exercer que dans certains périmètres et lorsque "les circonstances économiques sociales et écologiques le permettent" (article 29). De même le pâturage en zone sahélienne est-il restreint aux espaces ayant fait l'objet d'un aménagement sylvo-pastoral et ne doit-il pas s'accompagner de "l'installation, même provisoire, du berger ou de sa famille dans le domaine classé" (article 32).

Quant aux cultures sur un sol forestier, elles ne sont envisagées qu'après défrichement lorsque l'opération porte sur "des terrains destinés à être enrichis en essences de valeur" (article 31).

N I G E R

La législation forestière du Niger repose sur une Loi n° 74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier qu'est venu modifier et compléter, quelques mois plus tard, une Ordonnance n° 74-16 du 23 août 1974 ^{1]}. Le texte d'application, le Décret n° 74-226 PCMA|MER|CAP du même jour tient compte des apports de cette ordonnance. Enfin, un

^{1]} L'Ordonnance d'août 1974 modifie le contenu de certains articles de la loi, mais aussi y ajoute une dizaine d'articles nouveaux. Ceux-ci sont regroupés au sein d'une Section III dite "généralités" rajoutée au deuxième chapitre de la loi. Ils portent des numéros déjà attribués aux dispositions de la loi dont la numérotation n'a pas été changée. On se trouve donc avec deux articles 38, deux articles 39, et ainsi de suite, jusqu'à l'article 48. Pour éviter les confusions, on fera suivre les numéros de ces articles de l'indication loi ou ordonnance selon les cas.

Arrêté n° 22 MER|CAP|EFC du 4 juin 1974 fixe les quantités minimales pour la délivrance des permis d'exploitation de bois de feu dans les grands centres urbains et à proximité des axes routiers.

L'Administration forestière relève du Ministère de l'économie rurale, du climat et de l'aide aux populations.

La loi forestière s'applique aux forêts qui sont déterminées par le jeu d'un critère naturel. Selon l'article 2: "Sont qualifiés forêts, les terrains dont les fruits exclusifs ou principaux sont les bois d'ébénisterie, les bois de service ou d'industrie, les bois de chauffage et à charbon ou des produits accessoires tels que: les écorces et fruits à tanin, les écorces textiles et tinctoriales, le kapok, la glu, les gommés, les palmiers spontanés et tous autres végétaux ne constituant pas un produit agricole".

Si le terrain occupé par la forêt ainsi définie appartient à un particulier, on aura une forêt privée. Mais la propriété privée doit être fondée sur un "titre" ou sur "des faits de possession équivalents" ^{1]}. Les autres forêts "vacantes et sans maître" sont propriété de l'Etat ^{2]}. Le domaine forestier de l'Etat s'étend également aux "périmètres de restauration". Selon l'article 6 de la loi de 1974, "Sont considérés obligatoirement comme périmètres de restauration les parties de terrain nu ou insuffisamment boisé comprenant: 1°) les versants montagneux dont la mise en réserve serait reconnue indispensable, 2°) berges sableuses ou instables des rivières et des fleuves, 3°) les terrains où pourraient se produire des ravinements et éboulements dangereux. Facultativement, pourront être inclus dans les périmètres de restauration, les parties insuffisamment boisé dont la mise en régénération s'impose".

Si l'on excepte les berges des cours d'eau qui entrent dans le domaine public fluvial et appartiennent nécessairement à l'Etat, le classement en périmètre de restauration semble devoir s'appliquer indifféremment aux sols publics ou privés. Or, il entraîne automatiquement l'entrée du sol dans la propriété de l'Etat en vertu de l'article 1er de la loi. Le périmètre de restauration offre donc une possibilité d'expropriation indirecte des sols privés.

Quant aux collectivités locales, elles n'apparaissent pas dans les textes nigériens comme propriétaires de forêts.

I. CONSERVATION ET RECONSTITUION DE LA RESSOURCE FORESTIERE

1. Planification de la gestion forestière

Il n'est prévu, par les textes étudiés, ni inventaire forestier ni plans forestiers ni plans d'aménagement. La planification est réduite à la détermination de catégories d'espaces forestiers.

a) Les catégories d'espaces forestiers

Le domaine forestier comprend deux catégories, auxquelles s'ajoutent les périmètres de restauration.

^{1]} Article 22 et article 38 de l'Ordonnance.

^{2]} Article 1.

La première catégorie est celle des forêts classées. Elle se caractérise par un régime juridique protecteur, notamment en ce qui concerne les droits d'usage (article 11), le bétail (articles 13 et 17), les mises en culture (article 15) ou le feu (article 19). L'application du régime de forêt classée est, comme l'indique la terminologie, subordonnée à un acte administratif de classement.

La deuxième catégorie est celle des forêts protégées. Aux termes de l'article 5 "Sont considérées comme forêts protégées toutes les autres forêts du domaine qui n'ont pas fait l'objet d'un classement". Elles sont juridiquement inaliénables, sauf déclassement préalable. Il s'agit donc d'une catégorie résiduelle comprenant les forêts telles que définies par le critère des productions non agricoles et pour lesquelles il n'existe ni acte de classement ni titre de propriété privée. Sur le terrain elles représentent la grande masse de l'espace naturel du pays. Elles bénéficient d'un régime juridique moins protecteur que celui des forêts classées. Les droits d'usage en particulier s'y exercent sans restriction.

Quant aux périmètres de restauration, ils forment une catégorie à vocation transitoire. En effet, après que les reboisements nécessaires à la conservation des sols aient été effectués, les terrains "peuvent être incorporés dans le domaine forestier classé ..." (article 7). Tant qu'ils sont en régimes de périmètres de restauration, les terrains reçoivent une protection plus stricte que celle des forêts classées. Ils sont affranchis de tous droits coutumiers d'usage (article 10). Les droits de parcours, les mises en culture y sont interdits. Mais il n'est pas prévu de les soustraire à toute exploitation.

En dehors des forêts domaniales, les forêts privées constituent la quatrième catégorie. En principe, les titulaires y exercent "tous les droits résultant de leur titre de propriété" ^{1]}. La loi limite cependant leur liberté de gestion aux "pratiques ne présentant aucune menace pour l'équilibre de l'environnement ni un danger quelconque pour le public". Ce principe est assorti d'une mesure d'application concernant les défrichements auxquels l'Administration pourra s'opposer dans des cas prévus par la loi ^{2]}. Il n'est toutefois pas prévu de procédure de déclaration préalable ou d'autorisation. La lecture des textes conduit à penser qu'il doit être relativement aisé de mettre l'Administration devant un fait accompli sans se rendre coupable de la moindre illégalité. En fait, les forêts des particuliers n'occupent que peu de place dans la législation nigérienne. Les lois qui en proviennent sont également soustraites à la réglementation générale de la circulation des produits forestiers qui ne s'applique qu'à ceux provenant du domaine de l'Etat ^{3]}.

b) Les procédures de classement et de déclassement

Les procédures de classement et de déclassement ne s'appliquent qu'au domaine forestier de l'Etat et, à l'intérieur de celui-ci, ne concernent que la forêt classée comme on l'a vu. Le déclassement est évoqué par la loi qui en fait la condition préalable d'une aliénation mais il ne comporte pas de procédure particulière. Dans le silence des textes on est donc conduit à supposer qu'il est opéré selon la règle du parallélisme des formes, c'est-à-dire dans les mêmes conditions que le classement. On verra toutefois que la procédure prescrite pour celui-ci a pour objet essentiel de régler les problèmes fonciers. Or, par hypothèse,

^{1]} Ord. n° 74-16, article 38 et Loi n° 74, article 22.

^{2]} Loi n° 74, article 23. Les cas fondant l'opposition administrative correspondent aux fonctions écologiques de la forêts telles que la défense des sols contre les érosions ou la protection des sources, mais aussi aux fonctions sociales ("bien-être de l'homme") ou militaires.

^{3]} Décret n° 74-226, article 54.

un déclassement ne peut mettre en cause l'exercice de droits fonciers autres que ceux de l'Etat propriétaire du terrain forestier. Le bon sens porterait donc à borner les exigences procédurales en matière de déclassement à l'édition d'un acte contraire au classement par la même autorité que celle qui avait décidé ce dernier. A moins que l'on ne considère l'intérêt qu'il y aurait à protéger les droits d'usage sur les terrains de l'Etat par une procédure équivalente comprenant notamment la consultation des populations locales. La question n'est en tout cas pas résolue à la lecture des textes.

La procédure de classement comporte quatre phases. Tout d'abord le projet est élaboré au niveau local par l'Administration forestière avec le concours des sous-préfets et maires intéressés, puis approuvé par l'autorité forestière centrale et retourné devant les administrations locales pour consultation des populations. La consultation est annoncée par une publicité comprenant un affichage de trente jours à la sous-préfecture, des communiqués radiophoniques, la notification aux chefs de village et "tout autre moyen". A l'issue du délai d'affichage de trente jours, une commission administrative ^{1]} se réunit localement pour recueillir les réclamations des personnes qui auraient des droits à faire valoir sur les terrains dont le classement est projeté. Le rôle de la commission est de rechercher un règlement amiable des contestations qui lui auront paru bien fondées. Mais l'arbitrage de la commission n'épuise pas toute voie de recours. Les personnes qui estimeraient leurs droits méconnus pourront encore se pourvoir devant le juge compétent ainsi que les y invite la loi ^{2]}. Dans le cas particulier des droits coutumiers, la commission a pour mission de constater leur existence et de dire dans quelles limites ils pourront être exercés à partir de l'application du régime juridique de forêt classée.

Sur la base du procès verbal des travaux de la commission et de l'avis du directeur des eaux et forêts, le Ministre prépare le projet de décret de classement qui sera arrêté par le Chef de l'Etat en Conseil des Ministres.

En définitive, la procédure de classement a pour objet essentiel l'étude locale du projet et de son impact sur les droits fonciers.

2. La balance des déboisements et des reboisements

a) Le contrôle des déboisements

i) Les défrichements et les coupes

La rédaction des textes nigériens suscite dans l'esprit du lecteur un doute sur le point de savoir quelles sont les dispositions qui s'appliquent à toutes les forêts et celles qui ne concernent que des domaines de l'Etat. Il semble que les forêts des particuliers soient soumises seulement à la réglementation des défrichements. Ainsi qu'on l'a vu, l'Administration forestière peut s'opposer à ces opérations dans un certain nombre de cas énumérés par la loi. Il faut signaler que celle-ci est conçue dans des termes suffisamment compréhensifs pour donner en réalité à l'Administration un pouvoir discrétionnaire d'appréciation sur l'opportunité du défrichement. Mais, inversement, on ne voit pas de procédure permettant à l'Administration de formuler "son opposition" à un défrichement avant que celui-ci ait pu être effectué.

^{1]} La commission est composée aux termes de l'article 4 du décret n° 74-226 "du Sous-préfet ou du Maire, du chef de service forestier d'arrondissement, du chef du canton assisté des chefs de villages concernés".

^{2]} Décret n° 74-226, article 4.

Apparemment, La liberté du défrichement cesse lorsque celui-ci concernerait des espèces protégées dont la liste figure à l'article 16 de la loi n° 74 puisque l'abattage ne peut avoir lieu "qu'après autorisation du responsable forestier du département". Toutefois, même dans cette hypothèse "est dispensé de l'autorisation préalable, Le cultivateur qui, au moment du défrichement, Laisse dans son champ vingt arbres de belle venue et vingt jeunes plants de régénération et qui recèpe au ras du sol sans mutilation ni incinération, les autres arbres et plants d'essences protégées" 1] .

S'agissant du domaine de L'Etat aucune garantie spéciale n'est prévue pour l'évaluation de l'opportunité des défrichements. En revanche, La possibilité de procéder à des défrichements pour mise en culture est évoquée en divers articles sans que l'autorisation préalable de l'Administration soit toujours requise.

En principe, le défrichement est interdit dans les forêts classées, Les périmètres de restauration ainsi que sur le domaine public fluvial dans une largeur de dix mètres à compter des rives des cours d'eau 2]. Mais, d'une part, dans le dernier cas la loi pose la prohibition "sauf autorisation spéciale", d'autre part, le décret n° 74-226 prévoit, contra legem, la possibilité de délivrer "des autorisations de cultures temporaires sur des parties de forêts classées destinées à être enrichies en essence de valeur". De sorte que seuls les périmètres de restauration se trouvent en définitive à l'abri des défrichements. Quant à la forêt protégée, c'est-à-dire, l'espace naturel appartenant à l'Etat et n'ayant pas fait l'objet d'un classement, elle est susceptible de défrichement sauf interdiction expresse de l'Administration. L'article 15 de la loi n° 74 dispose en effet que "Les cultures sur sol forestier après défrichement et incinération peuvent être interdites dans les forêts protégées". Il n'est d'ailleurs pas prévu de demande d'autorisation pour ce type de défrichement. Le seul contrôle organisé par les textes est celui de la vente commerciale des produits forestiers provenant d'un défrichement. L'article 34 du décret 74-226 les soumet à une redevance, les articles 49 à 52 réglementant le stockage des mêmes produits sur les axes routiers.

Les coupes font l'objet de dispositions plus développées mais qui ne garantissent pas davantage un contrôle strict des déboisements.

Les droits d'usage,tout d'abord, permettent aux personnes et collectivités qui en sont titulaires de procéder à des coupes en principe pour la satisfaction de leurs propres besoins, mais on verra que la législation nigérienne considère également les "usages à caractères commerciaux" pour les soumettre à des taxes.

Dans les forêts classées, Les droits d'usage ne permettent pas l'abattage d'un arbre mais seulement le "ramassage du bois mort" 3]. Dans les forêts protégées, même opération est soumise à autorisation du Service des eaux et forêts 4] .

En dehors de l'exercice des droits,d'usage et descoupes en régie avec ou sans ventes prévues par l'article 21 de la loi n° 74, l'exploitation forestière est encadrée par un système comprenant deux grands types d'autorisation. Il y a, d'une part, Les permis d'exploitation établis à la surface et, d'autre part, Les permis de coupe établis par quantités de produits.

1] Décret no 74-226, articles 20 et 22.

2] Loi n° 74, article 15.

3] Loi n° 74, article 11.

4] Décret n° 74-226, article 8.

Les permis d'exploitation sont accordés par le directeur du service forestier ou son représentant pour les lots inférieurs ou égaux à 2 500 hectares; par le Ministre chargé des forêts pour les lots de 2 500 à 10 000 hectares et par décret du Chef de l'Etat au delà 1. On trouve dans les dispositions pénales de la loi n° 74 des incriminations visant le dépassement des autorisations de coupe conférées par le "cahier des charges" du permis d'exploitation, mais aucune règle d'aménagement ou de reboisement. Ces permis que le législateur qualifie de "temporaire", sans leur assigner d'ailleurs de limite dans le temps, apparaissent comme une survivance des concessions forestières de jadis et l'on en trouve comme la confirmation à l'article 39 de la loi n° 74 qui évoque "les concessionnaires pour leur interdire de commencer de couper avant d'avoir reçu le permis d'exploitation de l'autorité compétente ...".

Les permis de coupe sont distingués en permis individuels et permis de grande coupe.

Les permis individuels portent sur des quantités inférieures ou égales à "60 fagots de bois de service, 10 arbres en bois d'oeuvre, 50 stères en bois de feu ou 20 quintaux de charbon de bois". Plusieurs permis peuvent être accordés au cours d'une même année à une même personne jusqu'à concurrence d'un volume défini de produits, qui est précisément celui correspondant à l'attribution du permis de grande coupe: "500 fagots, 100 arbres, 500 stères ou 100 quintaux ..." 2.

Tous les permis sont assujettis au paiement de taxes et il se dégage l'impression générale que l'on a surtout cherché à préserver l'intérêt financier de l'Etat en les réglementant.

ii) Les contrôles indirects des défrichements et des coupes

Les défrichements et les coupes sont indirectement contrôlés par la soumission à autorisation de la circulation des produits forestiers. Celle-ci est requise quelle que soit la nature ou les raisons du transport des produits forestiers. Elle s'étend aux produits directement extraits de la forêt ou ayant fait l'objet de transformation s'il s'agit du bois.

Lorsque l'extraction était subordonnée à un permis de coupe, c'est ce permis qui vaut titre de circulation. En cas de besoin il est prévu que l'Autorité forestière locale pourra proroger la validité du permis, pour un transport effectué après expiration de celui-ci, ou opposer les indications nécessaires lorsque les volumes extraits circuleront en plusieurs transports successifs.

Dans les autres hypothèses, telles que l'exercice de droits d'usage ou le permis d'exploitation, il est délivré des permis de circulation.

Ces permis doivent être contrôlés à l'"admission dans un centre de consommation des produits forestiers" par les agents chargés de la surveillance de ce centre 3. Mais il n'est pas prévu d'obligation particulière à charge de celui qui achètera les produits en question. Autre faille du système, les personnes en mission peuvent "ramener du bois de feu pour leur usage personnel" sans autorisation à condition "que leurs déclarations soient appuyées au moins d'une pièce à conviction" 4. Enfin, la police des produits forestiers ne vise que ceux qui proviennent des "végétaux forestiers du domaine de l'Etat". A moins de n'avoir dans les propriétés privées qu'une production négligeable, cette restriction risque fort de compromettre l'efficacité du système.

1 Décret n° 74-226, article 32.

3 Décret n° 74-226, article 60.

2 Décret n° 74-226, articles 38 et 40.

4 Décret n° 74-226, article 58.

i i i) Les activités susceptibles de nuire à la conservation des forêts

Outre les droits d'usage, la législation nigérienne régleme les activités agropastorales en milieu forestier et adopte des mesures tendant à prévenir les incendies.

La mise en culture du sol forestier est en principe prohibée dans les forêts classées et les périmètres de reboisement. Concernant le pastoralisme, qui apparaît comme un droit d'usage, il est libre, sauf dans les périmètres de reboisement. Toutefois, "l'introduction des chèvres et des chameaux" peut être interdite dans les forêts classées là où elle présente un danger pour les peuplements 1]. Pour la récolte du fourrage, la loi fait une distinction entre l'ébranchage qui est interdit et "l'émondage des petites branches" qui est autorisé "sous réserve d'une correcte exécution de l'opération" 2]. Mais le décret n° 74-226 limite cette possibilité aux "petits rameaux feuillus des espèces non protégées ... en dehors des forêts classées" 3].

La prévention des incendies de forêts repose sur trois moyens. Tout d'abord, une interdiction d'allumer des feux susceptibles de se communiquer à la forêt. Celle-ci fait l'objet de diverses précisions telles que les zones où les mises à feu sont prohibées, les précautions qui doivent être prises pour pratiquer un écobuage, ou l'obligation faite aux exploitants divers de "débarrasser de toutes substances inflammables" les abords des forêts 4]. En deuxième lieu, l'Administration forestière a compétence pour faire établir des pare-feux par "les usagers des forêts ou les habitants des villages riverains". De même peut-elle confier aux mêmes personnes des missions de surveillance de certaines zones. "En cas d'activités intenses et d'efficacité apparente, ce service pourra être rétribué" 5].

Enfin, en cas de survenance d'incendies, l'autorité forestière ou l'autorité locale dispose d'un droit de réquisition de toute personne pour organiser la lutte. Le refus d'obtempérer est sanctionné pénalement 6].

b) L'organisation du reboisement

L'organisation du reboisement apparaît dans la législation nigérienne essentiellement comme une mission de service public aux soins de l'Administration. Le législateur a simplement privilégié les reboisements à finalité écologique en leur donnant un cadre juridique spécifique. Ce sont les périmètres de restauration dont la justification réside dans la défense de sols exposés à l'érosion. Le reboisement y est facilité juridiquement par l'incorporation automatique du terrain au domaine forestier classé, et par la suppression de tous droits d'usage coutumiers, mais aucun délai n'est imparti à l'Administration pour effectuer les opérations matérielles de reboisement 7].

Par ailleurs, les textes ont prévu des possibilités de concours des tiers au reboisement domanial. Celles-ci apparaissent sous deux formes. L'une, inscrite dans la loi de 1974,

1] Loi de 1974, articles 14 et 15.

2] Loi de 1974, article 17.

3] Article 25.

4] Loi de 1974, articles 18 et 19; Décret n° 74-226, articles 28 et 74.

5] Décret n° 74-226, articles 29 et 30.

6] Loi de 1974, article 20; Décret n° 74-226, article 31.

7] Loi de 1974, articles 6, 7 et 10.

consiste dans des "dotations à charge de reboisement", l'autre, apportée par le décret n° 74-226, concerne particulièrement l'association de la sylviculture et de l'agriculture.

Cette dernière donne lieu à la conclusion d'un contrat dit "de culture". Il s'agit d'une version simplifiée du système taungya. Les contrats concernent des "parties de forêts classées destinées à être enrichies en essence de valeur". Le co-contractant s'engage à respecter les arbres des "espèces protégées ou de valeur préexistante" et à faire croître les nouveaux plants avec autant de soin que ses cultures. A l'issue du contrat, il abandonne le terrain. Des primes peuvent être accordées à ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats forestiers 1].

Dans le cas des "dotations" on a, au point de départ des terrains domaniaux "nus ou couverts de boisements très dégradés". Le bénéficiaire, qui peut être un particulier, une collectivité ou un établissement public, se charge du reboisement. En contrepartie, il "exploite librement le terrain sous réserve des restrictions visant la protection des terrains en pente et de celles inscrites dans l'acte de dotation". Il peut recevoir des subventions pour le reboisement. La dotation n'est pas enfermée dans un délai mais elle est révocable 2].

II. AFFECTATION DE LA RESSOURCE FORESTIERE

L'exploitation des forêts domaniales à des fins commerciales représente pour l'Etat une source de recettes fiscales puisqu'elle donne lieu au paiement de redevances. Il n'est pas prévu que les sommes provenant de la forêt soient en tout ou en partie utilisées à l'entretien de celle-ci. La fiscalité forestière contribue simplement à alimenter le budget général de l'Etat.

On trouve, en revanche, une affectation spécifique de la ressource forestière au maintien de l'économie des collectivités coutumières. Celle-ci apparaît à travers les droits d'usage dont l'étendue varie en fonction de la catégorie à laquelle appartient la parcelle forestière sur laquelle ils vont s'exercer.

Complètement absents des périmètres de restauration, les droits d'usage sont restreints dans les forêts classées au "ramassage du bois mort ... récolte des produits d'exsudation, des fruits, des plantes médicinales et alimentaires ..." 3]. Au-delà de ce minimum légal, l'acte de classement peut reconnaître d'autres objets aux droits d'usage. Il convient de préciser que le législateur a invité l'Administration à dessiner les limites des forêts classées "de manière qu'en dehors d'elles subsistent des surfaces boisées largement suffisantes pour le libre exercice des droits coutumiers d'usage des riverains". Et lorsque ce précepte ne peut être matériellement respecté, il convient de procéder "préalablement à l'acte de classement, à un règlement d'aménagement de ces usages" 4]. On a vu que la procédure de classement comporte une consultation des populations intéressées qui pourront donc faire valoir leurs droits tant devant la commission de classement qu'éventuellement devant les tribunaux 5].

1] Décret n° 74-226, articles 17, 18 et 19.

2] Loi de 1974, articles 24 et 25.

3] Loi de 1974, article 11.

4] Loi de 1974, article 12.

5] Décret n° 74-226, articles 3 et 4.

Dans Les forêts protégées, c'est-à-dire l'espace naturel non encore classé, les droits d'usage sont entiers et peuvent porter tout aussi bien sur les produits accessoires de la forêt que sur les arbres eux-mêmes. Ils s'exercent "... y compris dans les chantiers forestiers sans que les exploitants de ces chantiers prétendent, à ce titre, à aucune compensation" (1]. Il existe toutefois des limites édictées dans l'intérêt de l'équilibre forestier.

Tout d'abord, le législateur pose comme principe général que "l'exercice des droits coutumiers d'usage est toujours subordonné à l'état et à la possibilité de la forêt". Il en résulte le pouvoir, pour l'Administration, de suspendre l'exercice des usages compromettant la bonne conservation de la forêt. Par ailleurs, l'abattage d'un arbre, vif ou mort, même s'il entre dans les droits Légitimes des usagers, doit être autorisé par l'Administration.

En principe, les droits coutumiers sont destinés "à la satisfaction des besoins personnels et collectifs des usagers". Néanmoins, la loi consacre une notion "d'usages commerciaux" pour les "produits autres que le bois des Karités, gommiers, Kapoliers, palmiers et autres essences dont les récoltes ... appartiennent traditionnellement ... aux collectivités coutumières ...". Celles-ci peuvent continuer leurs activités même dans les forêts classées sous réserve d'opérer sans "nuire aux végétaux producteurs" 2]. En matière d'usages commerciaux, la gratuité de l'accès à la ressource n'est plus la règle. "Les usagers pourront être tenus de contribuer au prorata dont ils jouissent, à l'enrichissement et à l'entretien des forêts sur lesquelles ils exercent leurs droits d'usage" 3].

R W A N D A

Le Rwanda a procédé en 1984 à la refonte de sa législation forestière. Celle-ci reposait sur un décret du 18 décembre 1930 réglementant la coupe et la vente du bois dans le Rwanda-Urundi 4]. Ce texte, comme l'indique son titre, avait pour objet de soumettre la coupe de bois à autorisation de l'Administration. Il était complété par des ordonnances déterminant les taxes afférentes aux permis de coupe et les conditions techniques des coupes. D'autres ordonnances créaient des réserves forestières ou édictaient des mesures pour la protection d'une espèce: le bois de santal. Il convient de préciser, pour mesurer l'inadaptation de cette législation à l'évolution historique du Rwanda, que, prise dans le cadre du mandat belge, elle ne visait que les coupes pratiquées ou destinées aux colons européens, les Rwandais restant libres de couper du bois conformément à leurs droits coutumiers.

La croissance très rapide de la population a suscité un déboisement accéléré que l'ancienne législation ne permettait pas de contrôler. IL en est résulté une aggravation de l'érosion des sols, des pertes de productivité agricole et l'apparition de difficulté dans la satisfaction des besoins vitaux des familles.

La nouvelle législation que nous étudierons ici, bien qu'elle n'ait pas encore force de loi, a pour objectif de favoriser le reboisement dans un pays où les terrains disponibles

1] Loi de 1974, article 9.

2] Loi de 1974, articles 9 et 14.

3] Décret n° 74-226, particle 16.

4] B.O. 1931, p. 35.

se sont faits rares et où le sol est divisé en une multitude de petites exploitations agricoles. Sur le plan des conditions naturelles, si le Rwanda ne souffre pas d'un climat aride, la plus grande partie de son territoire est composé de terrains en fortes pentes d'autant plus exposés à l'érosion qu'ils sont intensément cultivés.

Les institutions forestières mises en place par le texte de 1984 comportent: des commissions des forêts et de l'environnement chargées de proposer des arbitrages dans les problèmes d'affectation des terres, un fonds forestier pour le financement du reboisement et un service forestier. Le service forestier est placé sous l'autorité hiérarchique du Ministre chargé des forêts, actuellement le Ministre du développement rural. Ses missions sont définies par la loi. Elles comprennent la gestion du domaine forestier de l'Etat, le contrôle de la gestion des autres forêts et boisements ainsi qu'une assistance technique, la mise en oeuvre des mesures propres à favoriser l'utilisation optimale des ressources forestières, la protection de la nature (article 8).

La notion de forêt n'est pas développée par la loi qui s'appuie sur celles de "domaines" ou de "propriétés" forestières. Indirectement, elle rejoint l'acceptation de la forêt généralement admise dans les droits africains. Les terrains sont en effet considérés comme forestiers s'ils sont revêtus, ou doivent être revêtus, d'une "végétation ligneuse autre que plantée à des fins exclusivement agricoles" (article 31). On observera que cette rédaction élimine de la forêt les espaces naturels dépourvus de végétation ligneuse mais y incorpore, en revanche, des associations agroforestières dans lesquelles les essences forestières prédominent. En fait, s'agissant de ces associations, la loi est volontairement imprécise. Il appartiendra à la pratique et à la jurisprudence de déterminer les critères concrets de la prédominance forestière. Il convient de signaler ici que la forêt proprement dite n'est pas le seul objet de la loi. Celle-ci s'efforce de favoriser également les reboisements linéaires ou associés aux cultures par un régime juridique dit "d'arborisation".

I. CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE

1. Planification de la gestion forestière

a) Planification de l'espace forestier

La planification de l'espace forestier repose sur une série d'instruments juridiques comprenant un inventaire des plans et un système de catégories de forêts.

i) L' inventaire forestier _

La loi se contente de poser le principe de la tenue d'un inventaire forestier. Elle renvoie à l'autorité administrative le soin de déterminer son contenu ainsi que la périodicité de ses révisions. La seule indication donnée concerne son champ d'application. l'inventaire recouvre non seulement les forêts publiques mais encore celles des particuliers soumises à l'obligation d'un plan d'aménagement (article 29).

ii) Les plans nationaux et communaux _

Les plans forestiers nationaux et communaux sont des documents prévoyant pour des périodes de dix ans 1 les besoins en bois, les programmes de reboisements ou de régéné-

1/ Pour tenir compte des situations imprévues, les plans peuvent être rectifiés en cours de la période décennale. On a évité les révisions anticipées pour faciliter l'harmonisation chronologique des plans forestiers entre eux et avec le plan de développement économique qui est quinquennal.

rations et, pour le plan national, les moyens administratifs nécessaires à la gestion forestière.

Le rétablissement d'une situation forestière optimale dans un pays fortement déboisé est une tâche de longue haleine. Son succès dépend davantage de la constance de l'effort que d'actions spectaculaires mais discontinues. C'est pourquoi il a paru important au législateur, d'une part, de restreindre le programme des reboisements et régénérations à ce qu'il paraîtra "nécessaire et possible de mener à bien", d'autre part, de favoriser la croissance de l'Administration forestière parallèlement à celle du volume des arbres à gérer. A ce dernier effet, l'article 1 indique que le plan national devra comprendre "la précision des emplois qui devront être créés au sein du service forestier pour garantir la continuité de la gestion forestière ainsi que la formation des personnels correspondants".

Le plan forestier national est approuvé par le chef de l'Etat après consultation des instances qui peuvent apprécier son réalisme en matière financière, les autorités gérant le Fonds forestiers, ou en matière foncière, les commissions des forêts et de l'environnement (article 2).

Les plans forestiers communaux ne sont pas de simples applications du plan national dans le territoire de La commune. D'une part, leur contenu ne coïncide pas exactement avec celui du plan national, d'autre part, la loi en fait une compétence communale. Il appartient en effet aux autorités municipales, avec l'assistance technique du service forestier, de proposer le plan forestier communal. Pour éviter la paralysie de la loi il est toutefois prévu que les plans doivent être proposés à l'approbation du Ministre dans un délai fixé et qu'à défaut celui-ci se substitue à l'autorité municipale défaillante pour arrêter le plan (article 6).

Aussi bien pour les plan communaux que pour le plan national, il est prévu d'indiquer les délais d'exécution des travaux programmés. Au niveau communal, le respect des délais est contrôlé par le service forestier. De plus, l'autorité de tutelle a toujours le pouvoir de se substituer à une commune défaillante (article 73). En ce qui concerne la mise en oeuvre du plan national, la seule garantie concevable était celle du pouvoir politique. Aussi bien la loi a-t-elle prévu que le Ministre chargé des forêts devra adresser tous les ans au Président de La République "un rapport dans lequel il rendra compte de l'exécution du plan forestier national" (article 30).

iii) Les catégories de forêts

La propriété des sols au Rwanda appartient à l'Etat, aux communes, à des établissements publics ou à des personnes privées. En droit, l'Etat est propriétaire de tous les sols qui n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement au titre d'une autre personne; c'est-à-dire, de la majeure partie de l'espace rural. En pratique, les communes se sont vues reconnaître des droits par l'Etat et les usagers du sol ont le sentiment d'en être les légitimes propriétaires. Il règne à cet égard une certaine confusion, aggravée par les promesses que l'on a pu faire à des communautés rurales pour les engager à collaborer dans les chantiers de reboisement. Pour tenter d'aplanir ces difficultés, la loi distingue le domaine forestier de l'Etat, celui des communes et les propriétés forestières privées. Les établissements publics sont assimilés à la dernière catégorie en ce qui concerne l'application de la législation forestière.

Le domaine forestier de l'Etat est formé de terrains lui appartenant et qui, soit ont fait l'objet d'un classement ou d'un arrêté ministériel constatant la nécessité de les reboiser, soit présente "une végétation ligneuse autre que plantée à des fins exclusivement agricoles" (articles 31 et 32).

Pour lever des doutes possibles et faciliter leur aménagement, la loi précise que "les alignements d'arbres aux bords des routes, sur les berges des lacs et cours d'eau hors de la limite du domaine public fluvial ainsi que les marais portant une végétation ligneuse et les boisements ouverts à la fréquentation du public dans les périmètres urbains "entrent dans le domaine forestier de l'Etat sous réserve d'être sa propriété" (articles 31 et 33).

Lors du classement d'une parcelle dans le domaine forestier de l'Etat, celle-ci peut être affectée à la production normale ou être déclarée, en tout ou partie, réserve forestière, zone de protection forestière ou zone de repeuplement en essences autochtones. Cela fait, avec le domaine forestier inclassé, cinq catégories.

Le domaine forestier inclassé est appelé à se rétrécir progressivement au fur et au mesure que seront opérés les classements. Il correspond à une sorte de mesure conservatoire garantissant par avance le maintien des droits de l'Etat et l'affectation forestière. D'une part "nul n'a le droit de s'y établir ni de mettre le sol en culture", d'autre part, il est immédiatement placé sous l'administration du service forestier (article 62).

Le domaine forestier classé se caractérise par l'obligation qui est faite à l'Administration d'y mettre en oeuvre des plans d'aménagement (article 49). Son affectation de droit commun est "la production forestière normale" (article 40).

Les réserves forestières constituent de véritables réserves naturelles, voire des réserves intégrales dans la mesure où "l'accès du public pourra y être réglementé ou interdit par arrêté du Ministre ...". Dans le système juridique rwandais elles doublent des réserves naturelles prévues par les textes sur la protection de la faune dont la mise en oeuvre est confiée à une autre administration ¹ et qui n'ont guère connu de réalisations concrètes jusqu'ici (article 41).

Les zones de protection forestière représentent l'instrument de conservation naturelle souple qui peut être spécialisé dans la protection d'un ou plusieurs objets et permettent le maintien des activités compatibles avec sa ou ses finalités. Dans les zones de protection forestière, le contenu des mesures de protection est déterminé par l'acte de classement; alors que la loi impose un régime d'interdiction rigide dans le cas des réserves forestières ² (article 42).

Quant aux zones de repeuplement d'essences autochtones, leur dénomination indique clairement leur finalité. Elles sont destinées à protéger la flore forestière du pays contre les excès de l'introduction d'espèces étrangères à croissance rapide (article 43).

Le domaine forestier des communes repose exclusivement sur le classement. Rien ne s'oppose dans le texte de la loi à ce que certaines parcelles soient constituées en réserve, en zones de protection ou de peuplement autochtone. Toutefois, il convient de préciser que les domaines communaux sont en principe destinés à la production des bois à usage domestique, ce qui, a priori exclut la création d'une réserve forestière.

La propriété forestière privée, enfin, ne peut faire l'objet d'un classement dans l'une des catégories prévues pour le domaine de l'Etat, sauf, en cas de besoin, à exproprier pour

¹ L'Office rwandais pour le tourisme et la protection de la nature, établissement public placé sous la tutelle directe du Chef de l'Etat.

² "... Tout acte susceptible de nuire à la bonne conservation de la faune et de la flore y est interdit, en particulier la chasse, la pêche, la collecte d'animaux, de végétaux ou de minéraux ..." (article 41).

mettre en place un régime de protection incompatible avec l'appropriation privée.

La procédure de classement dans le domaine forestier de l'Etat est organisée en fonction de la situation foncière délicate du Rwanda. Les projets de classement doivent comporter ... "une étude de l'impact prévisible du classement sur la vie des populations locales faisant apparaître, le cas échéant, les solutions susceptibles de compenser les inconvénients du classement" (article 34). Ils sont soumis, par le canal des autorités communales, à une enquête publique (article 35). Après la clôture de l'enquête, une commission dite "des forêts et de l'environnement" ^{1]} entend l'auteur du projet et les autorités communales. Elle s'efforce, si nécessaire, de proposer des amendements au projet pour trouver une solution satisfaisant toutes les parties. Mais la commission n'a qu'une compétence consultative. Elle rend un avis qui est transmis pour décision au Ministre en même temps que le projet de l'Administration. Pendant les séances de la commission, celle-ci a d'ailleurs pu modifier son projet pour tenir compte des oppositions. En un mot, le rôle de la commission est de mettre en lumière d'éventuelles difficultés et de rechercher des solutions de compromis. La décision finale appartient en principe au Ministre mais elle peut remonter au niveau du Chef de l'Etat en cas de problème sérieux. Concrètement, le renvoi devant le Chef de l'Etat est décidé soit par le Ministre, soit par la commission (articles 34 à 39).

Le déclassement ou la modification de l'arrêté de classement suit une procédure parallèle à laquelle s'ajoutent, s'il doit y avoir un défrichement, une étude d'impact sur l'environnement et une déclaration du Ministre sur l'opportunité du défrichement (article 46).

Le classement dans le domaine forestier communal et le déclassement ou la modification de l'acte de classement sont opérés selon les procédures prévues pour le domaine de l'Etat, l'autorité communale ayant l'initiative de l'acte et la décision finale. Toutefois, ici également, les communes se trouvent soumises au contrôle de tutelle du Ministre qui peut se substituer à elles pour prendre l'initiative d'un classement et doit approuver leurs décisions finales (articles 67 à 71).

b) Planification des travaux forestiers

S'agissant des domaines forestiers de l'Etat et des communes, la planification des travaux forestiers est orientée par l'acte de classement et définie par un plan d'aménagement.

^{1]} Les commissions des forêts et de l'environnement sont constituées dans chaque préfecture (article 14). Elles associent "les représentants des administrations intéressées, et des communes, ainsi que des personnalités qualifiées représentant l'intérêt général de la protection de la nature, les associations de protection de la nature et les intérêts professionnels privés concernés par la forêt tels que l'agriculture, l'élevage et les activités de transformation du bois" (article 15). La loi leur donne un rôle consultatif en matière forestière et rend leur consultation obligatoire dans certains cas tels l'examen des projets de classement ou l'élaboration du plan forestier national. Mais, et ceci explique leur dénomination, elles peuvent voir leurs compétences étendues par arrêté du Président de la République. Les commissions des forêts et de l'environnement pourraient ainsi devenir des organes de coordination des actions administratives pour la gestion des espaces naturels et ruraux (articles 14 à 19). Pour éviter que la carence d'une commission ne bloque une procédure comportant sa consultation obligatoire, la loi lui impose de statuer dans les deux mois de sa saisine. "Passé ce délai elle est réputée avoir approuvé sans réserve le projet qui lui a été soumis" (article 16).

Chaque acte de classement énonce, en effet, "la ou les affectations forestières, principales ou exclusives, qui ont justifié le classement du terrain ..." (article 40, 2°). Et, "Les plans d'aménagement devront être conformes aux indications de l'acte de classement" (article 61). Il y a un plan d'aménagement pour chaque unité d'aménagement (article 58). La loi invite le Ministre à déterminer les limites des unités d'aménagement dans l'année qui suit le classement d'un terrain (article 44).

Enfin, le plan d'aménagement gouverne les possibilités de coupes. Celles-ci, dès lors qu'elles intéressent des arbres couverts par un plan, ne peuvent être autorisées que si elles sont conformes aux indications du plan (article 80). Pour faire face à des situations imprévues le plan est susceptible de révision anticipée ^{1]}.

L'obligation du plan d'aménagement peut être étendue aux propriétaires privés mais seulement dans les cas où ceux-ci auraient sollicité une aide du Fonds forestier ou du service forestier pour une surface boisée ou à reboiser d'au moins quatre hectares (article 78).

2. Le contrôle des boisements

Six catégories de mesures concourent dans la loi rwandaise au contrôle des déboisements. Celles-ci concernent les défrichements, les coupes, la circulation des bois, les droits d'usage, le feu et les extractions minières.

a) Les défrichements

Selon les termes de l'article 89 "Il y a défrichement ... lorsque les arbres ou végétaux ligneux d'une parcelle sont coupés ou extirpés par quelque procédé que ce soit en vue de donner au sol une autre affectation ...". Le même article exclut des dispositions concernant le défrichement "les vergers, parcelles et jachères agricoles".

Les principes qui gouvernent le défrichement sont, d'une part, la soumission à autorisation, d'autre part, l'obligation d'un reboisement équivalent.

L'autorisation est délivrée par le Ministre. Elle doit également être refusée dans plusieurs cas. Primo, lorsqu'elle est "contraire à la législation en vigueur concernant les parcs nationaux et réserves naturelles ou aux indications des arrêtés de classement

^{1]} Le contenu du plan comprend un minimum de rubriques fixées par la loi et que peut compléter le pouvoir réglementaire, à savoir:

- 1°) - la description et l'analyse des conditions forestières ainsi que des contraintes et besoins;
- 2°) - La définition des objectifs prioritaires et, le cas échéant, la localisation des différentes zones avec leur affectation;
- 3°) - le programme à long terme des travaux à réaliser, les modes de traitement choisis et les règles de culture à observer;
- 4°) - le tracé des infrastructures forestières telles que routes, pistes, postes forestiers existantes ou programmées;
- 5°) - le tracé du plan parcellaire et, le cas échéant, des unités de gestion;
- 6°) - pour chaque unité de gestion, un plan de gestion détaillant pour une période de 5 à 10 ans les objectifs et le programme des travaux à réaliser, en particulier les interventions sylvicoles et les possibilités de coupe de chaque parcelle" (article 58).

et plans d'aménagement en vigueur". Secundo, lorsqu'elle est susceptible de compromettre la conservation des sols, les systèmes hydrologiques, la conservation de la forêt naturelle spontanée et des savanes arborées, les équilibres naturels d'une région en général". Tertio, lorsqu'elle est contraire "au maintien de réserves suffisantes de bois de feu à proximité d'agglomération ou de centres commerciaux habités ou fréquentés par plus de mille personnes, au maintien d'espaces boisés récréatifs suffisants dans et autour des villes de plus de dix mille habitants, aux instructions des documents de planification forestière qui seraient en vigueur" (article 91).

Pour permettre une véritable prise en compte des intérêts écologiques susceptibles d'être atteints par un défrichement, la loi impose de joindre à la demande d'autorisation de défrichement une "étude de l'impact prévisible du projet de défrichement sur les aspects de l'environnement" visés par l'article 91 (article 92). Cette étude est à charge du pétitionnaire.

Le second principe de la réglementation des défrichements est que ceux-ci doivent être accompagnés "d'un boisement de surface équivalente à la charge du bénéficiaire du permis" (article 93).

Si ce dernier est une commune ou un particulier "il remplira son obligation en acquittant une redevance" de reboisement et l'opération sera menée par l'Etat. Toutefois, il pourra être autorisé à effectuer lui-même le reboisement s'il "démontre" qu'il dispose des moyens de le mener à bien. Dans ce cas, il ne paiera qu'une taxe réduite correspondant aux frais de gestion administrative (articles 93 et 95).

Pour garantir la réalisation concrète du reboisement qui donc incombe en principe au service forestier, il est prévu qu'"aucun permis de défrichement ne sera accordé sans que le reboisement équivalent n'ait fait l'objet d'un avis favorable de la part de l'autorité qui en aura la charge" (article 95).

Enfin, le permis de défrichement doit spécifier notamment: ..."l'indication des arbres et formations ligneuses qui devront être laissés en place pour la conservation des sols et le maintien des équilibres naturels en fonction de la destination nouvelle des terrains; la localisation, les caractéristiques telles que surface et essences, les délais d'exécution des reboisements équivalents; l'autorité forestière ou la personne chargée d'effectuer le reboisement et la mention de son avis favorable" (article 96).

b) Les coupes

Le permis de coupe est imposé pour les arbres mais aussi pour les bambous et papyrus qui revêtent au Rwanda une importance écologique et économique non négligeable.

La coupe est dispensée de permis dans l'emprise des exploitations agricoles et des terrains clos attenants à une maison d'habitation, un bâtiment industriel, commercial ou administratif (article 79). La portée de ces exceptions doit être appréciée en tenant compte des dispositions de la loi relatives à l'"arborisation" qui permettent d'obliger les propriétaires de ces mêmes espaces à y entretenir un certain nombre d'arbres. En revanche, et c'est un point important, les agents forestiers ou les communes sont soumis à l'obligation du permis de coupe. Le pouvoir d'autoriser les coupes est réservé au Ministre et à certaines autorités auxquelles il l'aura délégué. Comme la situation actuelle du service forestier ne permet de réserver de telles délégations aux seuls ingénieurs des eaux et forêts, le législateur a dû admettre qu'elles puissent être accordées à "d'autres agents de l'Etat" (article 79).

Mais les agents localement habilités à délivrer les permis de coupe ont une compétence limitée. Ils doivent se conformer aux indications du plan d'aménagement ainsi qu'aux instructions du Ministre. A défaut de ces instructions, ils ne peuvent autoriser une même personne, physique ou morale, à couper "plus de cinquante pieds au cours d'une même année" (article 81). En toute hypothèse, ils tiennent un double des permis délivrés et en rendent compte tous les mois au responsable du service forestier (id.).

La délivrance du permis n'est pas une compétence liée. Les agents qui en ont la charge sont juges de son opportunité à l'égard des "nécessités de la conservation des sols, de la faune et de la flore sauvages, de la régulation des systèmes hydrologiques ainsi que de l'agriculture et de l'élevage" (article 82).

Le principe du martelage préalable des arbres par le service forestier est posé par la loi. Toutefois, il eut été irréaliste de prétendre le mettre en application sur tout le territoire national du jour au lendemain. Aussi bien n'est-il imposé que "sur le territoire des communes dont la liste sera fixée et complétée par le Directeur des eaux et forêts ..." (article 83).

c) Les droits d'usage

Les droits d'usage au bois n'étaient pas clairement établis dans les traditions juridiques rwandaises. Ils ne sont en tout cas pas prévus par la nouvelle législation qui ne permet sur le domaine forestier inclassé que "l'exercice des activités forestières accessoires", à savoir "La récolte des plantes alimentaires ou médicinales, des lianes, des roseaux et des fruits ainsi que l'apiculture" (article 62). Ces mêmes droits ne sont maintenus dans le domaine classé que pour autant que l'acte de classement le prévoit et dans la mesure compatible avec l'affectation de la parcelle forestière en cause.

d) Contrôles des prélèvements de bois

Le contrôle des prélèvements de bois est prévu au moment des coupes et du défrichage, ainsi que tout au long des circuits commerciaux du bois.

Pour la coupe ou le défrichage il est prévu que les personnes qui se livrent à ces opérations doivent être en mesure de présenter les permis correspondants "à toute réquisition des autorités compétentes" (article 97).

Pour les autres opérations, l'article 101 pose le principe selon lequel "il appartient à quiconque scie, transporte, vend ou expose à la vente des produits forestiers bruts ou transformés d'en établir la provenance légale". A cet effet, les intéressés peuvent utiliser notamment des permis de transport qui sont délivrés par l'Administration forestière (article 99) ou encore des certificats de vente délivrés par les vendeurs aux acheteurs (article 98).

Afin de faciliter la surveillance, le respect de ces règles, les opérations de coupe et de défrichage ainsi que le transport du bois doivent, sauf permis dérogatoire, être effectués de jour (articles 88 et 100).

e) Prévention et Lutte contre les incendies de forêt

Il existe concernant La prévention des incendies de forêt des dispositions sévères, interdisant notamment tout feu de brousse, dans la législation relative à la conservation des sols à laquelle renvoie la loi forestière. Mais cette dernière ajoute la possibilité pour l'Administration d'édicter par voie réglementaire des interdictions d'allumer un feu

quelconque "près des boisements" ou encore des obligations "d'établir et entretenir des pare-feux ainsi que "d'exploiter et détruire les arbres secs ou malades". le même texte (article 103) donne compétence au service forestier pour réquisitionner les communautés et les particuliers en cas de lutte contre des incendies forestiers.

f) Prévention du déboisement par les activités minières ou les travaux routiers

Le Rwanda possède d'importants gisements miniers de cassitérites et d'or exploités industriellement et par des artisans. Les chantiers d'extraction donnent lieu à des abattages d'arbres et bouleversements de terrains préjudiciables tant à la conservation des forêts qu'à celle des sols. La législation sur la conservation des sols prévoit déjà un certain nombre de mesures pour limiter les inconvénients tant de l'extraction minière que des travaux routiers. La loi forestière y ajoute, lorsque ces activités intéressent les domaines forestiers de l'Etat ou des communes, la nécessité d'obtenir une autorisation du Ministre chargé des forêts. Elle fait peser de plus sur le responsable des travaux les obligations "de prendre toute mesure utile pour que son activité ne provoque ou n'aggrave aucun phénomène d'érosion, ne dégrade les sols ou n'endommage la végétation autour de ses chantiers et exploitations, n'altère la qualité des eaux ni ne perturbe les débits des cours d'eau"; ainsi que "de remettre les lieux des fouilles, extractions ou chantiers en état à l'issue des périodes de travaux, de protection ou d'exploitation" (article 104). Le contenu concret de ces obligations n'est pas laissé à l'appréciation du titulaire de l'autorisation mais fixé, ainsi que les délais d'exécution, par l'autorisation elle-même (article 105). Les agents forestiers sont habilités à vérifier le respect des conditions de l'autorisation. En cas de manquements constatés, l'Administration dispose de trois moyens: suspendre les activités jusqu'à la mise en conformité des chantiers, faire procéder à l'exécution d'office des travaux de mise en conformité aux frais du titulaire de l'autorisation, retirer les autorisations données (article 106).

3. L'organisation du reboisement

On a déjà vu que l'organisation du reboisement dispose au Rwanda d'un instrument de planification, les plans forestiers nationaux et communaux, et d'un instrument de financement, le fonds forestier national. Il convient d'y ajouter un instrument de fourniture du matériel génétique. Le service forestier est, en effet, chargé de "veiller à l'approvisionnement du pays en graines, plants, boutures ou autres matériels génétiques forestiers de qualité"(article 10). Concrètement, cette mission se décompose dans l'entretien "d'un réseau de pépinières ouvertes au public", le contrôle de "la qualité des matériels génétiques forestiers offerts à la vente par toute autre pépinière". Le contrôle des "importations de matériels génétiques forestiers" et la destruction des matériels ... produits au Rwanda ou importés qui ne présenteraient pas les caractéristiques de qualité requises" (id.).

Pour favoriser le reboisement, la loi comporte, d'une part, des modalités de gestion forestière, d'autre part, le régime d'arborisation.

a) Les modalités de gestion forestière

Les modalités de gestion forestière sont distinctes selon que la forêt relève du domaine de l'Etat, des communes, ou est privée.

i) Pour les forêts de l'Etat, le principe est celui de la gestion en régie par le service forestier. La compétence de cet organisme va, en principe, jusqu'à la livraison des bois au long des routes après débardage (articles 63 et 9). Mais le législa-

teur s'est efforcé d'intéresser au reboisement des terres de L'Etat d'autres personnes. IL a prévu à cette fin une série de "contrats de gestion forestière". De tels contrats peuvent être conclus avec:

- un sylviculteur privé dont ce sera l'activité principale;
- un agriculteur ou un groupe d'agriculteurs qui complétera ses revenus ou s'assurera de son bois de feu par La gestion d'une forêt voisine;
- une commune qui peut y avoir intérêt pour assurer ses approvisionnements en bois d'usage domestique;
- une association bénévole pour La gestion de réserves forestières ou de zones de protection dans lesquelles il ne sera procédé à aucune activité d'exploitation régulière" (article 54).

De plus, la loi a prévu la possibilité d'intéresser à La gestion forestière des paysans qui n'auraient pas Les moyens de conclure un véritable contrat avec L'Administration en constituant des "équipes d'auxiliaires forestiers" chargées de gérer une parcelle "sous La direction d'un agent du service forestier" (article 55). De même, des permis de gestion forestière sont prévus pour couvrir L'hypothèse dans laquelle la forêt est utilisée provisoirement par un autre service de L'Etat, en particulier l'Armée (articles 56 et 57). Dans tous Les cas où Le contrat est conclu, le co-contractant participe à l'élaboration du plan d'aménagement. Il reste sous Le contrôle du service forestier qui dispose d'un ensemble de sanctions contractuelles et de mesures conservatoires pour garantir La bonne exécution du contrat ou à tout Le moins La conservation de La forêt (articles 51 et 52). En échange, le co-contractant a la libre disposition des produits qu'il aura légalement récoltés" (article 50, 4°), sauf dans Le cas des associations bénévoles.

En ouvrant La gestion des forêts aux paysans, le législateur a eu Le souci d'éviter un détournement de la loi au profit d'activités strictement agricoles ou pastorales. Selon Les termes de l'article 53 "Les contrats de gestion ne pourront autoriser Le développement d'activités agricoles menées sur des parcelles distinctes ou en association agroforestière que sur des terrains dépourvus de boisement au moment de La conclusion du contrat et en vue du reboisement progressif de ces terrains. De même, Les activités pastorales seront Limitées aux pâturages existants dans L'unité d'aménagement au moment de La conclusion du contrat, à moins que cette activité n'ait une influence bénéfique pour La conservation des boisements".

ii) Pour Les forêts communales, la loi prévoit également plusieurs modalités de gestion. Le principe demeure La régie communale sous le contrôle de tutelle du service forestier. Mais Les communes peuvent aussi:

- sconfier volontairement la gestion de Leur domaine au service forestier ou se voir retirer cette gestion par décision du Ministre "Lorsque L'inobservation des plans d'aménagement ou de la législation forestière par Les autorités communales sera de nature à compromettre La bonne gestion de La forêt (article 73). Que L'intervention directe du service forestier soit demandée par La commune ou imposée par Le Ministre, Les produits de l'exploitation de sa forêt Lui sont réservés "après déduction des frais d'exploitation et de gestion" (id.);
- créer, par convention avec d'autres communes, une association pour La gestion de Leurs forêts (article 76);s
- conclure des contrats de gestion identiques à ceux prévus pour Le domaine de L'Etat mais avec seulement deux catégories de co-contractants qui sont Les "groupements forestiers" (sociétés formées d'agriculteurs ou de sylviculteurs) et Les associations bénévoles (article 72).

Dès lors qu'il y a contrat, la logique de la tutelle conduit à un double contrôle. Celui de la commune sur son co-contractant et celui du Ministre sur la commune. Ce dernier doit approuver tous les contrats. Il peut requérir l'autorité communale de prendre des sanctions contractuelles jusque et y compris la résiliation du contrat. Enfin, "en cas de carence de cette dernière, il dispose du pouvoir de substitution" (articles 75 et 76).

iii) Pour La forêt privée, la règle est celle de la Liberté de gestion sous réserve des dispositions concernant les défrichements et les coupes (article 77).

iv) Aides aux forêts privées et communales

Il entre dans les missions du service forestier d'"apporter son assistance technique à la gestion des domaines forestiers communaux, à celles des forêts privées ..." (article 8). Par ailleurs, la loi permet au Fonds forestier de financer la "vulgarisation des techniques sylvicoles, la création et l'entretien de pépinières sylvicoles de l'Etat". Mais surtout le Fonds forestier peut consentir "des prêts, primes et subventions ... a des communes ou à des personnes privées pour le financement d'opérations de reboisement, de traitements sylvicoles ou l'établissement de pépinières sylvicoles" (article 22).

Pour prévenir la mauvaise utilisation de ces aides, "les prêts et subventions ... pourront être assortis de toute condition opportune, notamment l'obligation pour le bénéficiaire de confier l'exécution des travaux de reboisement, de pépinières ... de traitements sylvicoles au service forestier ou à des entreprises forestières fournissant les garanties professionnelles adéquates, ainsi que de se fournir en plants dans les pépinières sylvicoles de l'Etat" (article 23).

Dans le même souci "les subventions pourront être assorties de l'obligation d'avoir atteint à l'expiration d'un délai fixé, un résultat défini. A défaut, le bénéficiaire sera tenu de rembourser au Fonds forestier national le capital et les intérêts correspondant aux manques constatés" (article 24).

b) Le régime d'arborisation

Le régime d'arborisation apparaît comme un complément des dispositions relatives à la forêt dans un pays qui, d'une part, ne dispose que de peu d'espaces libres de culture et, d'autre part, a un besoin urgent d'arbres tant pour protéger les sols que pour satisfaire les nécessités vitales de sa population.

Il consiste dans la possibilité pour l'Administration d'obliger les propriétaires ou usagers de terres arables à y planter et entretenir un ou plusieurs arbres. Le pouvoir réglementaire détermine éventuellement le nombre de pieds par unité de surface, les essences, ou encore la disposition des plantations (en ligne, en courbe de niveau, en haie, etc. ...) (article 110).

Il s'agit d'une obligation de résultat. Celui sur qui elle pèse doit être en mesure de montrer aux agents de contrôle les arbres requis. En cas de défaillance il s'expose à une exécution d'office à ses frais (articles 112 et 113). Cette obligation, qui ne pèse que sur les terrains privés, connaît plusieurs limites. Elle ne peut concerner une surface de terre arable inférieure à un quart d'hectare d'un seul tenant (article 109). Elle ne peut, par ailleurs, "avoir pour effet une réduction des surfaces cultivables qui ne puisse être compensée par l'augmentation globale du potentiel de production agricole" (article 110).

Comme elle entraîne la nécessité de distribuer gratuitement les plants nécessaires (article 111), le législateur a prescrit de ne la mettre en oeuvre que sur "les territoires

des communes dotées d'une pépinière adéquate dont la liste sera arrêtée et complétée par le Ministre ..." (article 115). La contrepartie du régime d'arborisation réside dans la liberté qu'auront les paysans de couper leur bois sans aucun permis dès lors que les arbres n'appartiennent pas à une forêt et que le minimum de pieds prescrit est laissé en place.

II. AFFECTATIONS DE LA RESSOURCE FORESTIERE

1. Les recettes de l'Etat

L'exploitation de la forêt, des boisements des autres végétaux ligneux est une source de recettes pour l'Etat, mais celles-ci sont réinvesties dans l'effort de reboisement.

a) Les sources de recettes forestières

Les recettes forestières prévues au bénéfice de l'Etat par la loi rwandaise ont plusieurs sources. Ce sont:

i) les ventes d'arbres et autres produits forestiers effectués par le service forestier et provenant du domaine de l'Etat.

Ces ventes ont lieu, en principe, selon des tarifs fixés par arrêté du Ministre et révisés au moins tous les deux ans. Toutefois, la loi autorise deux autres formes de ventes: l'adjudication et le contrat de fourniture de bois. Afin d'éviter autant que faire ce peut le détournement de la procédure d'adjudication, la loi exige que celle-ci ait été, préalablement à sa mise en oeuvre, réglementée par arrêté ministériel et que cinq candidats au moins se soient manifestés par des soumissions. Dans les contrats de fourniture de bois, le prix reste déterminé par les tarifs en vigueur, mais le service forestier négocie librement la qualité, les volumes et les dates de livraisons de produits qu'il s'engage à livrer à un tiers (article 64).

La loi prévoit également, bien que la compétence du service forestier s'arrête à la vente des produits récoltés, la possibilité d'organiser "des unités de sciage et de transformation du bois" en régie ou sous forme d'établissements autonomes placés sous la tutelle du Ministre. Deux objectifs sont légalement imposés à ces entreprises qui sont de "pallier les insuffisances de l'initiative privée" ou de "permettre la formation de techniciens du bois" (article 9). En fait, ces dispositions ont été insérées dans le texte de la loi pour donner une base juridique à de petites unités fonctionnant déjà et qui devraient rester des entreprises pilotes.

ii) Les taxes perçues lors de la délivrance des permis de coupes d'arbres n'appartenant pas à l'Etat et les redevances prévues pour la vente d'arbres domaniaux sur pied (article 85).

iii) Les taxes perçues lors de la délivrance des permis de défrichement. Une taxe réduite est appliquée lorsque le bénéficiaire du permis a été autorisé à effectuer le reboisement équivalent prévu par la loi. Elle doit couvrir "les frais de gestion administrative entraînés par la délivrance des permis". Une taxe complète, perçue dans les autres cas, doit couvrir, en plus, les frais "correspondants aux coûts moyens de reboisement de nature équivalente" (article 94).

iv) Les redevances dues par les communes pour la gestion de leurs forêts par le service forestier. Mais celles-ci ne sont perçues que s'il y a exploitation des bois par le service forestier pour le compte de la commune et dans la limite des recettes réalisées (article 73).

v) Les produits des sanctions administratives et pénales frappant les co-contractants de L'Etat défaillants ou les contrevenants à la législation forestière.

b) Le réinvestissement forestier

Les recettes forestières ne peuvent pas procurer, dans un avenir immédiat, de devises à l'Etat rwandais. Tout au plus peut-on espérer à terme que la production nationale de bois atteindra des quantités suffisantes pour diminuer les importations de bois ou de produits équivalents. Par ailleurs, l'effort de reboisement qu'il convient de mener pour fixer les sols, rendre aux terres agricoles leur productivité et satisfaire les besoins d'une population en forte croissance, suppose que l'Etat investisse sur une période assez longue dans la forêt. Aussi bien le législateur a-t-il prévu un réinvestissement des recettes procurées par la forêt en créant le Fonds forestier national. Cette institution est un simple "compte d'affectation spécial" (article 20) dans lequel est versé l'ensemble des recettes de l'Etat produites par la forêt (article 21) et qui est destiné au financement de dépenses de l'Etat limitativement énumérées par la loi. Le budget du Fonds est annexé au budget général de l'Etat (article 26). L'existence du Fonds, qui n'a pas de personnalité juridique distincte de l'Etat, n'entraîne qu'un minimum de créations d'emplois nécessaires à son fonctionnement. Ces emplois sont "pourvus par des agents de l'Etat qui ne recevront d'autres rémunérations que celles prévues par les lois et règlements régissant les corps auxquels ils appartiennent" (article 25).

Le Fonds agit comme un instrument de financement et en "aucun cas ... comme maître d'oeuvre" (id.). Les dépenses auxquelles il est affecté sont: "1°) les opérations de reboisement et de traitements sylvicoles des forêts et boisements de l'Etat; 2°) la création et l'entretien de pépinières sylvicoles de l'Etat; 3°) les opérations de vulgarisation des techniques sylvicoles; 4°) les prêts, primes et subventions consentis à des communes ou à des personnes privées pour le financement d'opérations de reboisement, de traitements sylvicoles ou l'établissement de pépinières sylvicoles; 5°) les prêts consentis à des entreprises publiques de transformation du bois . . . pour l'achat de matériels ou l'ouverture d'une unité de production; 6°) les opérations de recherches et d'expérimentation forestières; 7°) le remboursement des prêts ... (qui auraient été consentis au Fonds)...;

8°) les frais d'équipement et de fonctionnement afférents aux activités administratives et techniques du Fonds à l'exclusion des traitements des ... (personnels permanents)" (article 22). La dernière rubrique doit permettre le financement des consultants ou vacataires dont le concours serait nécessaire. La liste des dépenses susceptibles d'être couvertes par le Fonds paraît un peu large dans l'immédiat où la priorité devrait être donnée aux opérations de reboisement.

2. Les contributions à l'économie rurale

La loi rwandaise rompt avec l'attitude commune des législateurs de langue française vis-à-vis des droits d'usage. Elle ne reconnaît en effet que l'exercice d'"activités forestières accessoires" consistant dans la cueillette ou l'installation de ruches et susceptibles d'être restreintes par les actes de classement du domaine forestier public. En revanche, elle donne un cadre juridique à un domaine forestier communal dont les terrains sont remis par l'Etat aux communes dans le but de pousser celles-ci à assurer leur autosuffisance en bois d'usages domestiques. Elle offre, par ailleurs, une gamme de possibilités pour les paysans de participer à l'activité forestière sur le domaine de l'Etat. Les contrats de gestion forestière sont, comme on l'a vu, ouverts aux sylviculteurs isolés mais aussi aux groupements de paysans. Pour intéresser les moins favorisés, ou ceux qui n'ont pas les moyens de former un groupement, il est prévu la formule des "auxiliaires forestiers" dans laquelle c'est en somme le service forestier qui a la tâche de gérer l'association paysanne et de distribuer entre ses membres tant le travail que les revenus.

L'idée qui soutend ces institutions est d'amener les paysans à contribuer au reboisement en utilisant les loisirs importants que comportent leurs activités agricoles en échange de revenus nouveaux ou, à tout le moins, de la fourniture de bois. De même, sont encouragées, à travers du régime d'arborisation, aussi bien que des aides techniques et financières de l'Etat, l'association des arbres forestiers avec l'agriculture.

SENEGAL

Le Code forestier du Sénégal est formé de deux textes distincts. La loi n° 65-23 du 9 février 1965 en constitue la partie législative. Mais elle ne traite que la répression des infractions. Les normes régissant la gestion forestière sont contenues dans le Décret n° 65-078 du 10 février 1965. Les articles de la loi portent des numéros précédés de la lettre L; ceux du décret de la lettre D. Il n'y a ni concordance entre les numéros, ni hiérarchie matérielle des uns par rapport aux autres. Le décret n'est pas subordonné à la loi. Il est autonome. La loi ne lui apporte qu'un complément pénal. Sur le plan de l'organisation administrative, les forêts, les aires de protection et la chasse relèvent d'une même administration placée sous l'autorité du Ministre de l'économie rurale.

La législation sénégalaise ne repose pas directement sur la notion de forêt mais sur celle de domaine forestier classé. C'est-à-dire qu'elle s'applique à des terrains ayant fait l'objet d'une décision administrative expresse les incorporant au domaine forestier. Toutefois, le législateur a prévu les conditions qu'un terrain devait remplir pour être classé ou encore dans le cas des parcs et réserves naturels les motifs du classement. La décision administrative doit porter sur des terrains ayant "vocation" de forêt, de périmètres de reboisement, de parc ou de réserve. S'agissant de la "vocation de forêt", on retrouve les critères naturels très larges en usage en Afrique. Cette vocation est en effet attribuée aux terrains "dont les produits exclusifs ou principaux sont les bois ... les écorces ... le kapok, les caoutchoucs, les résines ou gommes ...". Et d'une manière générale, ... "les peuplements ... de tous ... végétaux ne constituant pas un produit agricole ..." (article D 2). De même faut-il ajouter, ce qui est tout aussi classique, la définition de la "vocation de périmètres de reboisement ou de restauration" qui vise les terrains sur lesquels "s'exerce ou risque de s'exercer une érosion grave et dont le reboisement est reconnu nécessaire du point de vue agronomique, économique ou social" (article D 3).

On remarquera que le législateur n'a pas indiqué de condition de classement tenant à la propriété publique des sols. Par ailleurs, aux termes de l'article D 9, "la gestion du domaine forestier est confiée au Service des eaux et forêts". On doit donc en déduire que le classement dans le domaine forestier peut concerner un terrain privé et qu'il a, dans ce cas, la portée d'une expropriation. Cette interprétation est confortée par la lecture de l'article D 17 relatif aux déclassements qui précise que la mise à la disposition d'un tiers d'une parcelle déclassée "ne peut permettre la reconstitution ... des droits fonciers ... qui avaient été éliminés par l'effet du classement ...". Enfin, la législation, si elle prévoit la possibilité de confier la gestion de certaines parcelles du domaine forestier à des communautés ou des personnes privées, ne contient aucune disposition concernant la gestion de la forêt privée. Celle-ci reçoit cependant une reconnaissance légale dans l'article D 42 qui institue un permis de circulation spécial pour "les produits forestiers provenant de propriétés privées".

I. CONSERVATION ET RECONSTITUTION DE LA RESSOURCE FORESTIERE

1. Planification de la gestion forestière

a) Planification de l'espace forestier

Le Code forestier n'évoque ni l'inventaire forestier ni un plan de développement propre à la ressource. En revanche, il comporte un système de classements et de déclassements dont l'originalité tient à la conception dynamique qui l'anime.

Le domaine forestier comporte cinq catégories. Les deux premières sont proprement forestières.

Ce sont les "forêts classées" que l'on appellera par commodité "forêts simples" ainsi que les périmètres de reboisement et de restauration. Les trois autres sont les aires de protection de l'espace naturel qui, au Sénégal, relèvent de la compétence de l'Administration forestière. Elles comprennent les réserves naturelles intégrales (article D 4), les réserves spéciales (article D 5) et les parcs nationaux (article D 6) 1].

Les classements et déclassements sont effectués selon une procédure comportant trois niveaux que l'on appellera instruction, consultation nationale et décision.

L'instruction est effectuée au sein de chacune des sept régions administratives du Sénégal par une commission régionale de la conservation des sols. Cette commission associe les représentants des Services de l'Etat dans la région à ceux des collectivités locales intéressées 2]. Elle doit se transporter sur les lieux et établir un dossier comportant:

"- une carte détaillée faisant apparaître l'emplacement des villages, les terres destinées à la culture, les terres abandonnées à la jachère, les terres dont le classement ou le déclassement est demandé, l'emplacement des réserves forestières existantes, le chiffre de la population des villages et sa variation au cours des dernières années, la nature et l'importance des différents droits d'usage constatés et de ceux dont le maintien sera autorisé; - une note justificative de la demande de classement ou de déclassement;

1] Les notions en sont assez mal définies. La réserve intégrale protège "les zones constituant une collection type d'habitats naturels qui doivent être conservés comme partie intégrante du patrimoine national". Ce n'est que par a contrario avec le régime des réserves spéciales prévoyant des "restrictions partielles ou totales" que l'on peut donner au concept de réserve intégrale sa signification pleine. Les parcs nationaux se différencient des réserves intégrales par l'ouverture au public selon la notion généralement admise.

2] Elle est, aux termes de l'article D 11, formée par:

- "- le Gouvernement de la Région ou son délégué;
- les préfets intéressés;
- un représentant du service des domaines;
- un représentant du service des eaux et forêts;
- un représentant du service de l'agriculture;
- un représentant du service du génie rural;
- un représentant du service de l'élevage;
- un représentant de chacune des collectivités intéressées à la demande ou au projet présenté;
- un représentant de l'assemblée régionale."

- en cas de déclassement, une liste des collectivités bénéficiaires" (article D 12).

En bref, le dossier établit la justification du projet et les éléments d'appréciation de son impact sur l'économie locale.

La consultation nationale est faite par une commission nationale de la conservation des sols regroupant les représentants des services centraux de l'Etat et des instances politiques du pays ^{1]}. Cette commission émet un avis sur le dossier d'instruction que lui a adressée la commission régionale.

La décision appartient au Président de la République qui statue par décret, au vu du dossier d'instruction et de l'avis de la commission nationale (article D 17).

La procédure est assortie de délais assez stricts pour éviter le blocage de l'affaire à l'un des niveaux préparatoires de la décision. On observera toutefois que le texte du décret ne peut empêcher la commission régionale qui a, en somme, l'initiative de la procédure de ne pas instruire certaines demandes.

Il transparaît dans cette réglementation une conception dynamique de la planification de l'espace forestier adaptée à un pays pratiquant l'agriculture itinérante. En effet, les déclassements sont mis sur un pied d'égalité avec les classements. Toute personne ou collectivité peut former relativement à l'une ou à l'autre des "réclamations ou projets" (article D 12) dont la commission régionale "étudie le bien fondé" (id.). Les adaptations de l'espace forestier aux besoins de l'économie rurale sont en quelque sorte garanties par la fréquence des sessions de la commission régionale. Celle-ci doit se réunir "une fois par an sur convocation de son président" (article D 13). Une telle périodicité dans la révision de la carte forestière paraît très favorable aux intérêts agricoles, ou à la conservation des sols. De plus, elle est en accord avec les traditions africaines de redistribution des terres au fil des cycles de la végétation. On pourrait, en revanche, se demander si elle est en harmonie avec les rythmes de croissance des arbres et si un certain laxisme dans les réponses données aux demandes de déclassement ne risque pas d'entraîner un déboisement progressif du pays. Le législateur a vu ce danger et y a paré en instituant une limite au pouvoir d'appréciation des commissions régionales. Aux termes de l'article D 11 ... "Lorsque dans un département ^{2]} le domaine forestier représente moins de vingt pour cent de la superficie, les demandes de déclassement ne pourront être étudiées ... que dans la mesure où seront présentées simultanément des propositions de classement portant sur des superficies au moins équivalentes. Toutefois, dans la zone sylvo-pastoral où la plus grande partie du domaine forestier doit être utilisée en vue de l'alimentation du bétail, le taux de classement ne devra pas être inférieur à cinquante pour cent".

^{1]} Elle est, aux termes de l'article D 14 formée par:

- le Ministre chargé de l'économie rurale ou son représentant;
- un représentant du Ministre de l'intérieur;
- un représentant de l'Assemblée nationale;
- un représentant du Conseil économique et social;
- le chef du service des eaux et forêts;
- le chef du service des domaines;
- le chef du service de l'élevage;
- le chef du service du génie rural;
- le chef du service de l'agriculture.

^{2]} Circonscription administrative inférieure à la région.

Le système comporte d'autres effets. Tout d'abord, il constitue un instrument de dirigisme en matière agricole. Le décret prononçant le déclassement "fixe les conditions précises d'exploitation desdites terres pour les collectivités bénéficiaires en fonction du plan de développement du territoire ...". De plus, "... aucun défrichement, aucune culture ne pourront être effectués dans une zone déclassée sans qu'au préalable un plan d'aménagement réservant les rideaux d'arbres anti-érosifs n'ait été soumis par la collectivité bénéficiaire au service forestier et approuvé par arrêté du Ministre de l'économie rurale. Les agents des eaux et forêts sont chargés du contrôle de l'exécution des plans d'aménagement des zones déclassées ..." (article D 17). Le "retrait immédiat" des terres sanctionne la méconnaissance des conditions d'exploitation.

Enfin, le jeu des classements, (qui peut affecter toute terre non cultivée ou érodée et qui entraîne l'appropriation publique), combiné avec celui des déclassements (qui "entraîne pas de la part de l'Etat renonciation à ses droits sur la parcelle déclassée", ni reconstitution des droits fonciers antérieurs), devrait conduire à une étatisation progressive des terres rurales. Les titulaires des droits fonciers ne devraient pouvoir y échapper qu'en cultivant leurs terres et en prenant toute mesure pour éviter l'érosion des sols, ce qui, après tout, représenterait une incitation heureusement orientée si, par ailleurs, le texte prévoyait un encadrement de la propriété forestière privée.

b) Planification des travaux forestiers

La notion de plan d'aménagement apparaît dans le Code forestier sénégalais à propos des parcelles du domaine forestier ayant fait l'objet d'un classement ainsi, qu'on l'a vu. On la retrouve dans le cas des ventes de coupes par les soins du service forestier dont l'assiette est fixée "en fonction des plans d'aménagement du domaine forestier" (article D 45). Mais aucune référence y est faite concernant les "permis de coupe" ou les "permis temporaires d'exploitation" (articles D 41 et D 44). La notion même de plan d'aménagement n'est pas définie. Son principe semble cependant acquis en toute hypothèse si l'on considère que le décret de classement de chaque parcelle doit en fixer "les conditions précises d'exploitation" (article D 17).

2. Le contrôle des déboisements

a) Le défrichement

Le défrichement est conçu dans le Code sénégalais comme ayant une finalité exclusivement agricole. "Est qualifié de défrichement", dit l'article D 26, "la succession des opérations destinées à permettre la mise en culture d'un terrain préalablement recouvert d'une végétation ligneuse".

L'extraction des arbres en vue de donner au terrain une autre destination telle que l'ouverture d'une route, ou l'installation d'un bâtiment industriel quelconque n'est pas envisagée par le législateur. On peut toutefois penser que ce type de défrichement relèvera, comme les défrichements agricoles, de la procédure de déclassement.

Le Code prévoit une possibilité de défrichement sans déclassement préalable de la parcelle concernée par le jeu de "contrats de culture". Selon l'article D 29, "Dans le domaine forestier, des autorisations de défrichement pour effectuer des cultures temporaires sur des terrains choisis par le service forestier et destinés à être enrichis ou reboisés en essences de valeur pourront être accordées par ce service aux communautés rurales limitrophes sous forme de contrat de culture". Par ailleurs, les défrichements en dehors du domaine forestier (c'est-à-dire des terrains classés) ne relèvent pas de la législation forestière mais des "règlements de policé rurale", à l'exception toutefois des terrains du domaine national mis en défense (article D 28).

b) La coupe des arbres

La coupe des arbres obéit au principe d'une autorisation administrative dans les terrains sous contrôle public: domaine forestier et domaine national.

Le Code prévoit quatre catégories de coupes:

- La coupe, en vertu des droits d'usage, d'arbres "destinés à la construction ou à la réparation des habitations" est soumise à "l'obtention d'un permis de coupe délivré à titre gratuit par le chef du secteur forestier"(article D 19).

- Pour les coupes "en vue d'une opération commerciale" il existe trois titres juridiques distincts.

- Le permis de coupe est délivré pour "l'exploitation de bois d'oeuvre, de bois de service, de bois de chauffage ou à charbon et de produits accessoires" et par "unités de produits", telles que "nombre déterminé d'arbres, de stères, de quintaux de charbon". Il ressort de la compétence des "chefs d'inspection ou de secteurs forestiers". Le Ministre a la faculté de réglementer "les quantités minima et maxima de produits à exploiter" (article D 41).

- Le permis temporaire d'exploitation autorise exclusivement l'abattage des bois d'oeuvre. Il est délivré pour des "lots de 2 500 hectares au maximum". Un cahier des charges, annexé au permis, indique "la quantité maxima et minima à exploiter annuellement, les diamètres minima d'exploitabilité ... les mesures à prendre pour la régénération naturelle du peuplement et la préservation de la forêt". Il relève de la compétence du Ministre "sur avis du directeur des eaux et forêts" (article D 44).

- Les ventes de coupe par les soins du service forestier concernent uniquement "les bois de chauffage ou à carbonisation". Les arbres sont vendus sur pied, par parcelle avec indication des diamètres d'exploitabilité et des prescriptions reconstruites par les permis temporaires d'exploitation. Il n'y a pas de martelage par les agents forestiers. L'assiette de la coupe mise en vente est déterminée "en fonction des plans d'aménagement du domaine forestier".

- La vente étant faite par adjudication, l'autorité compétente pour désigner l'acheteur est une commission formée de l'inspecteur régional des eaux et forêts, d'un représentant du préfet et du receveur régional des domaines.

Le régime juridique des coupes au Sénégal appelle plusieurs observations.

Tout d'abord, il s'applique aussi bien aux exploitants privés qu'aux collectivités publiques. On sait qu'il arrive parfois en Afrique que des services publics ou des autorités locales s'arrogent le droit de couper des arbres ou délivrer des permis de coupe sans consulter les services forestiers ni respecter les procédures légalement prévues. Ces pratiques, contraires à une gestion rationnelle de la ressource forestière, constituent une source de difficultés pour les directions des eaux et forêts. Le Code sénégalais dispose à ce propos que "les exploitations de produits forestiers faites par les services publics, les établissements ou entreprises publics ou d'utilité publique et les collectivités publiques ont lieu conformément aux dispositions du présent décret, à l'exception de celles qui sont réalisées en régie par le service des eaux et forêts" (article D 40).

En second lieu, on remarquera que le lien entre les assiettes des coupes et les plans d'aménagement n'est établi que pour les ventes par adjudication de bois de chauffage.

Pareillement, tous les arbres sont vendus sur pied et sans martelage du service forestier. Tout au moins, cette opération n'est pas prévue par le Code. Elle pourrait être néanmoins prescrite par voie de circulaire administrative ou dans les cahiers des charges des permis d'exploitation temporaire.

Enfin, la coupe des arbres hors du domaine national semble être entièrement libre sauf s'il s'agit de la végétation des "bandes antiérosives" prescrites dans certaines parties du pays (article D 37) ou d'individus appartenant à une espèce protégée (article D 35).

c) L'exercice des droits d'usage

Même lorsqu'il ne comporte pas le droit de couper des arbres vifs, l'exercice des droits d'usage en forêt peut conduire à la détérioration de celle-ci. Le Code sénégalais prévoit à cet égard que cet exercice "demeure toujours subordonné à l'état et à la possibilité du peuplement forestier. Il peut être temporairement suspendu ... dans tous les cas où le Service forestier estime nécessaire d'apporter des restrictions en vue de la sauvegarde du patrimoine forestier" (article D 20).

d) Pâturage

Aux termes de l'article D 24, "Le pâturage et le passage des animaux domestiques dans le domaine forestier est autorisé sauf dans les périmètres de reboisement ou de restauration, dans les terrains repeuplés artificiellement tant que la présence des animaux risque d'endommager les plantations, dans les parcelles de forêt en voie de régénération naturelle. Le parcours du bétail pourra être réglementé en cas de nécessité ou d'aménagement particulier

L'abattage d'essences protégées ou non en vue de la nourriture du bétail est interdit. Dans les régions déclarées à vocation pastorale, l'émondage et l'ébranchage des arbres four-ragers peuvent être autorisés dans certaines conditions à titre de droit d'usage".

e) Feux de brousse

Le Code opte pour le principe d'une réglementation des feux. L'article D 32 indique, par régions et départements, les périodes auxquelles des "feux de brousse mis à titre préventif seront allumés".

Ces mises à feu sont contrôlées par l'autorité administrative qu'il s'agisse ou pas du domaine forestier.

Les feux de brousse dans le domaine forestier sont "dirigés" par les agents du service forestier (article D 34). Dans le cas particulier des chantiers de coupe ou de carbonisation, des mines et carrières en exploitation, ou des terrains de culture sous contrat, les usagers pourront si nécessaire obtenir du service forestier des autorisations de mises à feu sous réserve de prendre "toutes dispositions préventives" (article D 34).

Les feux de brousse hors du domaine forestier sont en principe allumés sous la responsabilité des villages. "Pour permettre aux villages intéressés de prendre toutes mesures de sécurité nécessaires, les autorités administratives indiqueront au moins huit jours à l'avance la date de la mise à feu. Les collectivités opérant de leur propre initiative préviendront les autorités administratives et les collectivités voisines dans les mêmes délais" (article D 32).

Enfin, les mises à feu individuelles sont autorisées pour "les incinérations de pâturages et le brûlis des terrains de culture", sous réserve que les intéressés observent des

consignes de sécurité: "délimitation et protection des surfaces à incendies au moyen de bandes débroussaillées dés herbées; mise à feu en fin de journée et par temps calme; surveillance par les éleveurs ou les agriculteurs qui doivent se tenir prêts à intervenir en cas de propagation de l'incendie au delà des limites prévues" (article D 33).

La lutte contre l'incendie de forêt est prévue à L'article D 34 qui dispose "Dans le cas où un incendie né dans la forêt ou provenant de l'extérieur menacerait une zone en régénération, un reboisement artificiel ou un périmètre de restauration, les collectivités voisines devront prêter leurs concours à la lutte contre le feu. Nul ne peut se dérober à une réquisition valablement faite pour lutter contre un incendie menaçant La forêt".

f) Les mesures de protection propres à certaines espèces

Le Code comporte deux listes d'espèces forestières protégées (article D 35). La première concerne les essences indigènes. Elle est susceptible d'être complétée par arrêté du Ministre de l'économie rurale. La seconde vise en bloc "les essences forestières exotiques introduites au Sénégal et toutes Les essences plantées de main d'homme".

Les arbres appartenant à ces espèces "ne peuvent être ni abattus, ni arrachés, ni mutilés, même pour L'exercice d'un droit d'usage, sans autorisation préalable du service forestier" (id.). Une réglementation particulière est prévue pour La saignée des palmiers à l'huile, en vue de la fabrication du vin de palme, celle des roniers qui, comme les palmiers à huile, sont portés sur la Liste des espèces indigènes protégées, est interdite (article D 36).

IL est difficile de dire, à la seule lecture du Code, si ces dispositions s'appliquent aux arbres situés hors du domaine forestier et, en particulier, dans des terres privées. Deux arguments de texte semblent militer en faveur d'une réponse positive. D'une part. L'article D 35 n'édicte aucune condition spéciale de propriété pour soumettre à autorisation La coupe des arbres protégés. D'autre part, le législateur, s'agissant de L'interdiction de saigner Les roniers, a cru devoir en exclure explicitement "les stipes qui font L'objet d'une appropriation" (article D 36).

Mais si le régime de protection s'étend aux arbres privés, à l'exception des roniers, Le permis de coupe doit être une nécessité reLativement fréquente pour Les propriétaires privés, étant donné que la Liste des espèces protégées comprend dix-huit essences indigènes et toutes les essences importées ou "plantées" (sic) de main d'homme. Or, La réglementation des permis de coupe ne fait aucune référence aux arbres privés et il n'est pas évident du tout que les dispositions de l'article D 41 leur soient applicables. Les règles relatives à la circulation des bois provenant de propriétés privées porteraient même à penser le contraire.

g) La police des produits forestiers

La police des produits forestiers porte sur les trois opérations de transport, stockage et transformation. Elle vise par ailleurs les produits forestiers quelqu'ils soient, sauf en ce qui concerne la transformation où seuls les bois sont mis en considération. Le transport est assujéti à un "permis de circulation" délivré gratuitement (article D 42). Ce permis est exigé lors du transport d'un bois provenant directement d'une coupe du domaine forestier mais aussi d'une propriété privée (il porte dans ce cas la mention "exploitation privée"), d'une importation (délivrée au vu des documents douaniers et portant la mention "importation") ou encore d'un dépôt de stockage (article D 43: "Les produits stockés, lorsqu'ils seront acheminés sur un autre lieu, devront être accompagnés-d'un nouveau permis de circulation"). Ces permis qui visent les documents établissant la provenance des produits

(permis de coupe ... etc. ...) doivent être présentés à toute réquisition par Le transporteur. Lorsque Le transport a Lieu "par voie d'eau ou par chemin de fer", ils sont remis "à L'agent chargé du contrôle de l'embarquement" (article D 42).

Enfin, on remarquera que l'obligation du permis de circulation n'est assortie d'aucune Limite minimale de quantité, poids ou volume.

Pour le stockage, ailleurs que sur le lieu de l'exploitation, il est prévu un "permis de dépôt" délivré "en échange du ou des permis de circulation au dos desquels mention sera faite du dépôt" ... "Les permis de dépôts sont retirés lorsque les quantités mises à nouveau en circulation correspondent à celles dont le dépôt avait été autorisé" ... (article D 43).

Quant à la réglementation de La transformation, elle ne pèse que sur les scieries ou établissements "utilisant du bois brut comme matière première" (article D 46). Ceux-ci doivent tenir un livre journal faisant état de la date d'arrivée des matériaux et de leur quantité, avec référence aux numéros des permis de coupe et des permis d'exploitation ainsi que de La destination des produits obtenus.

Sur le papier on est en présence d'un système sans faille apparente. Les permis étant extraits de carnets à souches, Leur exploitation statistique devrait permettre de déceler assez aisément l'existence de fraude. Mais on doit se demander ce qu'il advient d'une villageoise revenant d'une corvée de bois, un fagot sur la tête. Contrevient-elle à l'obligation du permis de circulation? Et, si chemin faisant elle prend La liberté de s'attarder un jour ou deux chez une parente, est-elle assujettie à La réglementation des dépôts?

3. L'organisation du reboisement et de La régénération forestière

Le reboisement et La régénération forestière n'apparaissent dans Le Code que d'une manière ponctuelle au travers des dispositions variées. Pour synthétiser on distinguera un reboisement compensateur d'une opération de déforestation, des reboisements obligés dans Le cadre de La Lutte antiérosive ou des droits d'usage et des reboisements contractuels associés aux mises en culture. Les reboisements compensateurs sont sinon organisés du moins prévus dans Les deux cas déjà analysés d'un déclassement ayant pour effet de réduire la surface du domaine forestier à moins de vingt pour cent du territoire d'un département et dans celui d'un permis d'exploitation temporaire. On se souvient que dans la première situation, le déclassement ne peut être admis que s'il s'accompagne "d'une proposition de classement portant sur des superficies équivalentes" (article D 11). Dans La seconde situation, Le cahier des charges annexé au premier doit prévoir "les mesures à prendre pour La régénération naturelle de la forêt" (article D 44).

La participation obligée au reboisement pèse tout d'abord sur les titulaires de droits d'usage forestier qui "sont tenus de contribuer au prorata des droits dont ils jouissent à l'entretien des forêts sur Lesquels ils exercent des droits d'usage" (article D 21). Elle est prévue d'une manière beaucoup plus explicite pour les agriculteurs dont les exploitations se trouvent dans "une zone de terroir" ou une "zone pionnière" (article D 37). Ceux-ci doivent en effet entretenir "dans Les terrains de culture un minimum de vingt arbres de belle venue ou de soixante jeunes plants à l'hectare sauf dans les zones aménagées où des bandes boisées anti-érosives auraient été réservées ou créées" (id.). Le texte ne précise pas s'il s'agit d'arbres forestiers, mais on doit Le déduire de La phrase suivante qui interdit la coupe "de la végétation forestière de ces bandes anti-érosivés".

Les reboisements contractuels intéressent exclusivement le domaine forestier. Ils peuvent revêtir deux formes selon qu'il y a ou non association de cultures à la plantation des arbres forestiers. Avec Les contrats de culture l'opération suppose un défrichement

préalable destiné à "enrichir ou reboiser en essences de valeur". La mise en culture est accompagnée du reboisement. Elle dure jusqu'à l'expiration du contrat. Les titulaires, choisis parmi les collectivités limitrophes, s'engagent notamment "à aider les agents forestiers lors de la mise en place dans les cultures des plants ou semis d'essences de reboisement; à respecter les plants ou semis, à les protéger du feu et du bétail, à les entretenir au même titre que les cultures pendant la durée du contrat; à abandonner le terrain à l'expiration du contrat ..." (article D 30). On aura reconnu là une application du système taungya qui suscite de sérieuses réserves. Formellement on peut le classer comme un moyen de reboisement. En pratique, il s'est souvent transformé en cause de dé-forestation.

Plus sûres sont les concessions de reboisement prévues à l'article D 47 qui prévoient une entreprise exclusivement sylvicole. Selon ce texte, "Des portions du domaine forestier peuvent être concédées à des établissements privés, à des collectivités publiques ou privées à charge de les reboiser ou de les enrichir en essences forestières de valeur. Ces reboisements sont temporairement soustraits à toute exploitation et affranchis de tout droit d'usage. Ultérieurement et en temps jugé opportun par le service forestier, l'exploitation sera faite par les bénéficiaires, à leur profit, conformément aux textes en vigueur. Des subventions, soit en argent, soit en plants forestiers, pourront être accordées aux intéressés à raison des travaux de reboisement entrepris par eux et en fonction d'un cahier des charges annexé".

Dans le même sens, l'article D 10 prévoit que "certaines parties du domaine forestier peuvent être affectées à des collectivités publiques ou à des coopératives en vue d'un aménagement sylvicole ou des reboisements sous le contrôle technique du service des eaux et forêts". Cette seconde possibilité est de nature à s'assurer la collaboration de personnes ou d'entités qui ne pourraient, faute, par exemple, d'avoir les compétences techniques ou financières requises, se voir reconnaître les responsabilités que suppose un acte de concession forestière.

II. AFFECTATION DE LA RESSOURCE FORESTIERE

1. Affectation de la ressource forestière à l'Etat

Le Code forestier n'institue pas de fonds forestier ni n'évoque le problème du réinvestissement. En ce qui concerne l'économie nationale il n'est pas prévu de mesures particulières pour le développement du secteur du bois. La ressource forestière apparaît donc ici uniquement en tant que catégorie de recettes directes pour le budget de l'Etat.

Le permis de circulation et de dépôts des produits forestiers qui constituent des mesures de contrôle sont délivrés gratuitement. Il en va de même des permis prévus pour l'exercice des droits d'usage (disposition de l'article 19 concernant les bois destinés à la construction des maisons d'habitation).

Les recettes apparaissent avec la réglementation de "l'exploitation/forestière" (articles 38 et 39). Celle-ci, à laquelle se trouvent soumis sur un pied d'égalité "les services publics ou Les particuliers", est "subordonnée au versement des taxes ou redevances prévues par les textes en vigueur".

Dans le cas des permis de coupe, visiblement destinés à de petites exploitations, il est prévu le paiement d'une redevance sans autre précision ^{1/}. Le permis temporaire

^{1/} Encore est-ce incidemment que dans la liste des mentions que le permis doit porter se trouve "le montant de la redevance payée" (article D 41).

d'exploitation, restreint aux bois d'oeuvre, donne lieu au versement d'une "taxe annuelle de superficie" et de "redevance par pied d'arbre prévus par les textes en vigueur" (article D 44). On a donc un système de tarifs dont la mise à jour périodique n'est pas envisagée par la loi forestière.

Pour les ventes de coupe, restreintes au bois de chauffage, le législateur a retenu la formule de "l'adjudication publique aux enchères ou au rabais". L'exploitation ne peut "commencer qu'après versement à la caisse du receveur des domaines de 50% du montant de l'adjudication. Le solde sera réglé sur présentation d'un bulletin de liquidation établi par l'inspection forestière moitié lors de la sortie des premiers bois, moitié dans un délai de deux mois après ce second versement" (article D 45).

2. Affectation de la ressource forestière aux intérêts ruraux

Les intérêts ruraux sont pris en considération par la loi sénégalaise au travers des droits d'usage d'une part et des possibilités de mise en culture des terres forestières d'autre part.

a) Les droits d'usage

La loi sénégalaise est l'une de celles qui présentent les dispositions les plus favorables aux droits d'usage tant dans leur reconnaissance que dans leurs limites.

Les droits d'usage sont reconnus aux "collectivités rurales limitrophes ou traditionnellement utilisatrices" (article D 19) pour la satisfaction des "besoins personnels et familiaux des usagers" (article D 20). La loi énumère une liste d'objets sur lesquels ces droits peuvent s'exercer. Cette liste comprend le ramassage du bois mort, la récolte des fruits sauvages, des plantes alimentaires ou médicinales, des gommés et résines, de la paille et du miel. Mais elle n'est pas limitative. Elle ne constitue qu'un contenu minimal auquel il faut ajouter "tout autre droit d'usage reconnu par les décrets ou arrêtés de classement" (article D 19). La loi y ajoute d'ailleurs indirectement la récolte des bois destinés à la construction de maisons d'habitation, ce qui implique l'abattage d'arbres vifs (article D 19), la saignée des palmiers pour la fabrication du vin de palme (article D 36) ainsi que l'ébranchage des arbres fourragers "dans les régions déclarées à vocation pastorale" (article D 24).

En principe, les droits d'usage s'exercent "sans aucune formalité", sauf pour la collecte de bois de construction qui est soumise à autorisation. Ils sont réglementés dans le cas de la saignée des palmiers et de l'ébranchage des arbres fourragers (articles D 36 et D 24) 11-

En contrepartie de cette affectation de la ressource forestière aux communautés rurales on a vu que les bénéficiaires sont "tenus de contribuer ... à l'entretien des forêts". Leurs obligations sont fixées "à l'échelon régional par arrêté des gouverneurs sur avis des chefs d'inspections forestières" (article D 21).

1/ "La saignée ... est autorisée à condition d'être pratiquée exclusivement par incision des pédoncules des spadices mâles et des régimes sur des sujets dont le fût atteint la taille d'au moins quatre mètres" (article D 36). L'ébranchage peut "être autorisé dans certaines conditions" (article D 24). Les limites des droits d'usage sont empreintes du même esprit. Tout d'abord, ils ne peuvent être limités au profit de l'exploitation commerciale des forêts. Aux termes de

L'article D 23, "Les droits d'usage des collectivités continuent à s'exercer sur les chantiers forestiers et dans le cadre des permis de coupe ou d'exploitation sans que les titulaires de ces permis puissent prétendre à aucune compensation". Dans le même sens, le législateur prévoit que si "l'exercice des droits d'usage peut être supprimé sans compensation dans tous les cas où l'intérêt public l'exige ..." cette suppression "donne lieu à compensation" ... "dans les autres cas ..." (article D 22). Quels peuvent être ces "autres cas"? Sans préjuger des réponses que la pratique administrative donne à la question, il semble, à la simple lecture du texte de la loi, que ce soient les opérations de défrichement préalables à la mise en culture des terres par des personnes privées. En tout cas, ce ne saurait être les exploitations forestières puisque celles-ci n'entraînent aucune limitation à l'exercice des droits d'usage.

En second lieu, les droits d'usage sont supprimés en application directe de la loi dans les parcs nationaux, les réserves naturelles intégrales et les périmètres de reboisement (article D 22). On doit assimiler à cette dernière catégorie les concessions du domaine forestier à charge de reboisement prévues à l'article D 47. Comme dans les périmètres de reboisement, la suppression des droits d'usage y est justifiée par la nécessité de protéger un couvert forestier fragile.

Enfin, le Code prévoit une limite à l'exercice des droits d'usage que l'on peut considérer comme mise en oeuvre dans l'intérêt même des usagers. On a vu que cet exercice "demeure toujours subordonné à l'état et à la possibilité du peuplement forestier et de la végétation" (article D 20). Le principe se traduit par le pouvoir reconnu au Ministre de l'économie rurale de suspendre temporairement l'exercice des droits d'usage par arrêté "dans tous les cas où le Service forestier estime nécessaire d'apporter des restrictions en vue de la sauvegarde du patrimoine forestier" (id.).

b) La mise en culture de terres forestières

La mise en culture de terres forestières apparaît formellement dans les dispositions relatives aux "contrats des cultures" déjà évoqués (articles D 29 et D 30). L'accès à cette possibilité est réservé aux membres des "communautés rurales limitrophes" (article D 29) à la différence de la concession à charge de reboisement de l'article D 47 qui peut être conclue avec toute personne morale, publique ou privée.

On doit également rappeler ici le mécanisme des classements et déclassements du domaine forestier. Celui-ci permet en effet une adaptation de l'assise foncière des forêts aux besoins des populations en terres agricoles. Or, cet outil d'aménagement dynamique du territoire, s'il ne constitue pas stricto sensu une forme d'affectation de la ressource forestière aux intérêts locaux, représente à tout le moins un moyen de les prendre en considération et d'éviter les afforestations inopportunes.