
LES OUTILS POUR UNE GESTION DURABLE DES FORETS

Evolution des
cadres législatifs
nationaux depuis
1992

Patrice Talla Takoukam et
Djédjé Gnahoua

LA SERIE DES ETUDES JURIDIQUES DE LA FAO EN LIGNE

(FAO Legal Papers Online) est constituée d'articles et de rapports concernant des questions juridiques d'actualité dans les domaines de la politique alimentaire et du développement agricole et rural, ainsi qu'en matière de gestion de l'environnement et des ressources naturelles.

Les Etudes juridiques en ligne sont accessibles sur www.fao.org/legal. Ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent demander des copies électroniques ou en papier au Bureau juridique, FAO, 00153 Rome, Italie, dev-law@fao.org.

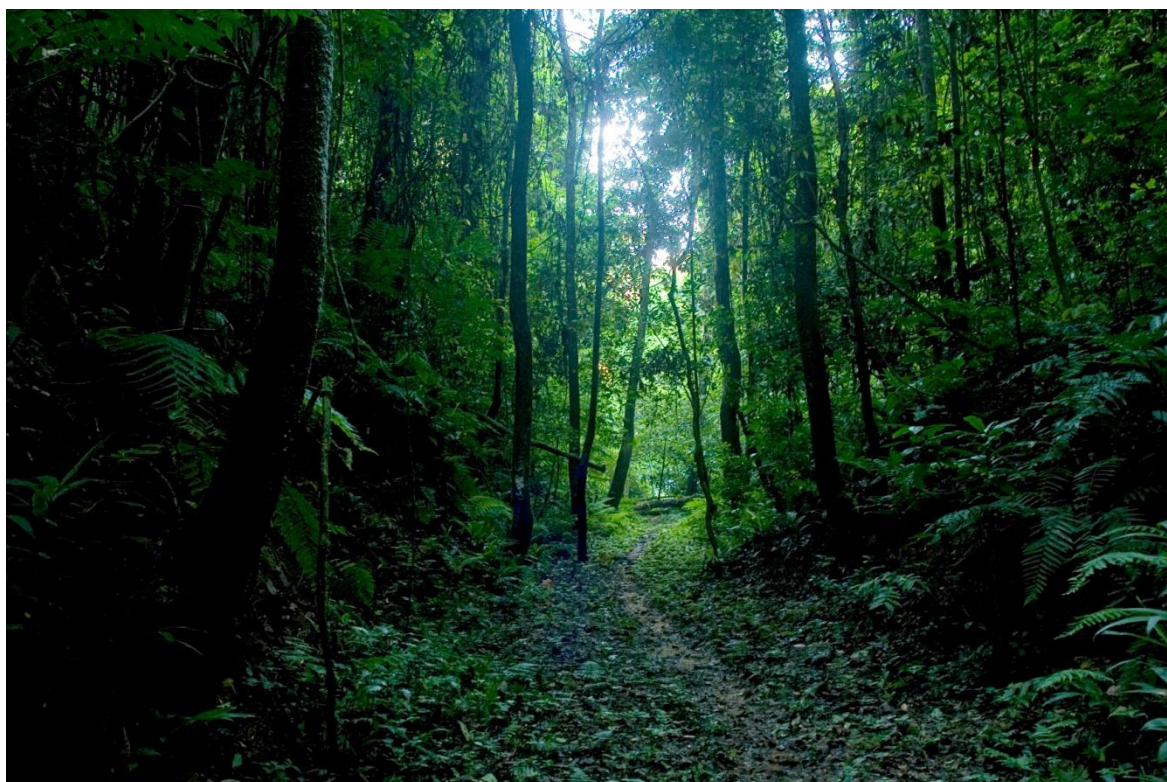
Les observations et suggestions que les lecteurs souhaitent formuler sur les Études juridiques en ligne sont les bienvenues. Les appellations employées dans ce document et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture 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.

Les opinions présentées expriment les vues des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

À PROPOS DES AUTEURS

Patrice Talla Takoukam est Juriste au Service Droit et Développement de l'Organisation Internationale des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)

Djedje Gnahoua est Stagiaire au Service Droit et Développement de l'Organisation Internationale des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)



LES PRINCIPES D'UNE GESTION DURABLE DES FORETS

- A. Participation du public et droit à l'information
- B. Le principe de précaution et l'Etude d'Impact Environnementale
- C. Le principe de non régression

QUELQUES OUTILS SPECIFIQUES POUR UNE GESTION DURABLE DES FORETS

- A. Plans de gestion forestière
 - 1. Plans de gestion forestière et licences
 - 2. Plans de gestion forestière et communautés locales
- B. Concessions forestières et permis
 - 1. Enchères
 - 2. Attribution administrative
 - 3. Accès des communautés locales aux zones ou ressources forestières
 - 4. Permis forestiers
 - 5. Classement et déclassement des forêts
 - 6. Inventaires forestiers

ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

- A. L'Administration forestière
- B. Autres mécanismes institutionnels
 - 1. Accès des institutions locales et régionales aux responsabilités
 - 2. Reconnaissance des droits d'usage communautaires
 - 3. Mécanismes d'exécution
 - 4. Systèmes de suivi, de contrôle et surveillance
 - 5. Incitations financières et partage des bénéfices
- C. Mécanismes juridictionnels
 - 1. Peines et infractions
 - 2. Compensation
 - 3. Sanctions administratives

CONCLUSION

LES OUTILS POUR UNE GESTION DURABLE¹ DES FORÊTS

Evolution des cadres législatifs nationaux depuis 1992

5

La déforestation touche sévèrement les forêts tropicales. Ce phénomène entraîne des dommages économiques, sociaux et environnementaux auxquels il est difficile de remédier. De nombreuses études s'accordent à dire que les mauvaises politiques sont en général une des causes plus importante de la déforestation sous les tropiques².

La célébration de l'Année Internationale des Forêts³ en 2011, et la tenue de la Conférence des Nations-Unies sur le Développement durable à Rio de Janeiro du 20 au 22 juin 2012 dite (Rio+20) dont l'objectif était de « susciter un engagement politique renouvelé en faveur du développement durable, d'évaluer les progrès réalisés et les lacunes restant à combler au niveau de la mise en œuvre des textes issus des grands sommets relatifs au développement durable et de relever les défis qui se font jour »⁴ nous offrent l'opportunité d'analyser l'évolution qu'a connue le secteur forestier dans de nombreux pays tropicaux depuis la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) qui s'est tenue en 1992 à Rio de Janeiro (Brésil).

¹ La gestion durable des forêts, en tant que concept dynamique et en évolution, vise à maintenir et à renforcer les valeurs économiques, sociales et écologiques de tous les types de forêts, pour le bien des générations présentes et futures.

Définition de la gestion durable des forêts (Helsinki, 1993): « la gérance et l'utilisation des forêts et des terrains boisés d'une manière et à une intensité telles qu'elles maintiennent leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, aujourd'hui et pour le futur, les fonctions écologiques, économiques et sociales pertinentes aux niveaux local, national et mondial, telles qu'elles ne causent pas de préjudice à d'autres écosystèmes » Les concepts « *Gestion durable des forêts* », « *gestion écologiquement viable des forêts* », « *gestion écosystémique des forêts* », « *approche écosystémique* » et « *gestion systémique des forêts* » incorporent les trois piliers de la gestion durable des forêts: aspects économiques, environnementaux et socioculturels.

² Folmer, H. et van Kooten, G. 2007. Deforestation dans Solutions for the world's biggest problems: costs and benefits de B. Lomborg (Sous la direction de), Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press.

³ L'Assemblée Générale des Nations Unies a décidé de déclarer, dans sa résolution sur le Rapport du Second Comité (A/61/422/Add.1 and Corr.1) en décembre 2006 ; 2011 « l'Année Internationale des Forêts » dont les objectifs étaient à court terme :

- sensibiliser le monde à la nécessité de conserver et protéger les forêts;
- faire comprendre aux autorités et au public l'importance des ressources forestières;
- identifier les facteurs qui menacent ces ressources et les signaler à l'attention;
- mobiliser les populations et en particulier les jeunes pour des activités forestières pendant l'année.

À long terme, les objectifs de l'Année internationale des forêts se déclinaient comme suit :

- renforcer les engagements nationaux et internationaux destinés à sauvegarder la capacité de production et de protection des forêts de tous les pays à l'appui des objectifs sociaux économiques et écologiques nationaux;
- engager davantage de ressources et de compétences pour combattre avec plus
- d'énergie les facteurs qui menacent les forêts;
- améliorer la planification et l'exécution des programmes forestiers et leur donner
- durablement la place qui doit être la leur dans la planification économique nationale.

⁴ L'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté le 24 décembre 2009 la résolution (A/RES/64/236) décidant de tenir en 2012 la Conférence des Nations Unies sur le Développement Durable (CNUDD), également surnommée Rio +20

Un des aspects importants de cette évaluation est celui du cadre juridique pour une gestion durable des forêts. En effet, une législation forestière conforme aux «nouveaux standards internationaux de gestion durable des forêts» est une condition essentielle pour leur protection et leur conservation. Le Sommet Mondial du Développement Durable(SMDD)⁵ de Johannesburg de 2002 a clairement affirmé ce lien existant entre une gestion durable des forêts et le développement durable en indiquant que la gestion durable des forêts « est un objectif essentiel du développement durable » et « un moyen critique d'éliminer la pauvreté, de réduire sensiblement le déboisement, de faire cesser la perte de diversité biologique des forêts et la dégradation des sols et des ressources naturelles et d'améliorer la sécurité alimentaire et l'accès à une eau salubre et à des sources d'énergie abordables »⁶. En outre, « La gestion durable des forêts garantit leur diversité biologique, leur productivité, leur capacité de régénération, leur vitalité et leur capacité à satisfaire, actuellement et pour l'avenir, les fonctions économique, écologique et sociale pertinentes, aux niveaux local, national et international, sans causer de préjudices à d'autres écosystèmes. »⁷

Depuis la CNUED, dans de nombreux pays des réformes législatives et réglementaires forestières ont été adoptées ou sont en cours d'élaboration. Cependant, au plan international, le secteur forestier est caractérisé par l'inexistence d'un instrument juridique spécifique contraignant. L'idée d'adopter une convention est loin d'être acquise semble-t-il sous la pression certains pays dits « émergents » notamment le Brésil, la Malaisie et d'autres pays du sud qui voient dans ce projet de convention une sorte de violation du principe de souveraineté des Etats sur leurs ressources naturelles⁸ consacré par le droit international. Faute d'instrument juridique contraignant, les forêts font l'objet de deux instruments internationaux «souples» adoptés par la CNUED en 1992. Par ailleurs, d'autres instruments et accords internationaux pertinents contiennent un nombre substantiel de dispositions mettant un accent sur les forêts, qui continuent de faire l'objet de concertations au sein des Nations unies dans le cadre du Forum des Nations-unies sur les forêts (FNUF)⁹.

Le premier instrument est la *Déclaration de Principes, non juridiquement contraignante, mais faisant autorité pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts*. Connue sous le nom de «Principes des Forêts», cette déclaration a pour but de «contribuer à la gestion, à la conservation et à l'exploitation écologiquement viable des forêts, et de

⁵ Le Sommet Mondial du Développement Durable (SMDD) de Johannesburg de 2002

⁶ Livre blanc sur les forêts tropicales humides : Recommandations des acteurs français pour une politique française sur les forêts tropicales humides, p.17

⁷ La France a intégré cette définition dans la loi d'orientation forestière de 2001

⁸ *Droit d'exploiter librement les richesses et les ressources naturelles*, Résolution AG 626 (VII), Doc. Off AG NU, 7e sess. Supp. n°20, (1952), 18. L'Article 193 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer affirme le Droit souverain des Etats d'exploiter leurs ressources naturelles en ces termes " Les Etats ont le droit souverain d'exploiter leurs ressources naturelles selon leur politique en matière d'environnement..."

⁹ Le FNUF avait, à sa création en 2000, pour objectif d'envisager (dans un délai de cinq ans) la recommandation des paramètres d'un mandat consacré à l'élaboration d'un cadre juridique applicable à tous les types de forêts... ».

prévoir les multiples fonctions et usages complémentaires de celles-ci »¹⁰. Elle souligne, le « rôle multifonctionnel et vital » des écosystèmes forestiers qui servent d'habitats et de ressources à la faune et à l'humanité, mais surtout pour la photosynthèse, les puits et les réservoirs de carbone, pour la protection des écosystèmes fragiles, des bassins versants et des ressources en eau douce. En outre, elle souligne le rôle économique et social des forêts notamment pour les produits forestiers ligneux et non ligneux (PFNL) et enfin pour les opportunités d'emploi et de loisirs.¹¹ De ce fait, les problématiques forestières devraient être abordées de façon holistique, voire écosystémique dans le but de répondre aux besoins des générations présentes et futures. Les Principes des Forêts insistent spécifiquement sur le fait que « Les Etats ont le droit souverain et inaliénable d'utiliser, de gérer, et d'exploiter, leurs forêts(...) »¹². Ainsi ils peuvent exploiter les forêts selon leurs propres nécessités économiques et sociales ou permettre la conversion des zones forestières à d'autres usages, considérant qu'une telle gestion est fondée sur des politiques rationnelles d'utilisation des terres et qui soient cohérentes avec la notion de développement durable.¹³

Le deuxième instrument d'importance significative pour les questions d'aménagement forestier est l'Agenda 21.¹⁴ Il reconnaît l'importance des forêts pour leurs multiples fonctions, biens et services dans le cadre du développement durable. Il stipule, dans son chapitre relatif aux forêts, que l'entretien de la couverture forestière existante, et la conservation des forêts naturelles en particulier, devraient constituer la base ou le fondement des politiques nationales.¹⁵ L'Agenda 21 met donc en lumière l'importance du combat contre la déforestation et la nécessité de renforcer la protection, la gestion durable et la conservation de toutes les forêts pour préserver les sols, l'eau, l'air et la diversité biologique.¹⁶

En 2007, soit quinze ans après la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (CNUED) de Rio, et cinq ans avant la Conférence des Nations-Unies sur le Développement durable de 2012 dite «Rio+20», l'Assemblée générale des Nations unies (AGNU) a adopté l'Instrument non juridiquement contraignant concernant tous les types de forêts.¹⁷ Cet instrument est la dernière des nombreuses tentatives destinées à créer un cadre juridique international relatif à l'usage et à l'aménagement durable des forêts. Il s'agit d'une série de questions relatives à la gestion des forêts, visant à établir un régime cohérent

¹⁰ Préambule (b) des principes des forêts

¹¹ Principes 2(b), 4,5, 6(a) et (d).

¹² Principe 1 et 2 de la déclaration

¹³ Principe 2(a), Le développement durable doit donc être compris comme un développement à la fois : supportable pour les écosystèmes dans lesquels nous vivons, donc économe en ressources naturelles et aussi «propre» que possible ; viable, autosuffisant à long terme, c'est-à-dire fondé sur des ressources renouvelables et autorisant une croissance économique riche en emplois, notamment là où les besoins essentiels ne sont pas couverts ; vivable pour les individus et les collectivités, donc orienté vers la cohésion sociale et l'accès pour tous à une haute qualité de vie.»

www.agora21.org/a21local/grille01.html

¹⁴ Le chapitre XI l'Agenda 21 relatif à la lutte contre la déforestation

¹⁵ Chapitre 11, paragraphe 11.12(a)

¹⁶ Chapitre 11, section B

¹⁷ Résolution de l'AGNU (AG/Res/62/419 du 17 décembre 2007 portant Instrument juridiquement non contraignant concernant tous les types de Forêt

de gestion durable des forêts et couvrant tous types de forêts. Spécifiquement, il s'agit, d'après la résolution de AGNU/RES/62/98) de :

- Renforcer l'engagement et l'action politiques pour la gestion durable des forêts à tous les niveaux afin de mettre en œuvre efficacement la gestion durable des forêts de tous les types de forêts et d'atteindre les Objectifs d'ensemble partagés relatifs aux forêts ;
- Augmenter la contribution des forêts à la réalisation des objectifs internationaux de développement, notamment aux Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), et plus particulièrement en vue de l'élimination de la pauvreté et pour la durabilité environnementale.
- Fournir un cadre pour les actions nationales et la coopération internationale

Cela dit, l'application des principes de gestion durable des aménagements forêts énoncés par les instruments internationaux dépend de leur insertion, par voie de réforme politique et législative, dans les cadres réglementaires nationaux.¹⁸

Au-delà de cette première série d'instruments internationaux spécifiques à gestion durable des forêts, existent d'autres instruments et accords internationaux pertinents¹⁹ liés à la problématique des forêts, dont les plus importants sont la convention sur la diversité biologique qui vise entre autres, « (...) la conservation de la diversité biologique, l'utilisation durable de ses éléments (...) », ²⁰ et la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques (CCNUCC) et le Protocole de Kyoto. En 1992, la Communauté internationale s'est engagée par le biais de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) en vue de réduire le réchauffement global de la planète. En 1995, les négociations ont continué pour renforcer la réponse aux changements climatiques. Deux ans plus tard (en 1997), le Protocole de Kyoto a été adopté et est entré en vigueur en 2005, sa première période d'engagement (2008-2012) a expiré en 2012. Sa deuxième période d'engagement pourrait débuter en 2013. «Charpente du régime climatique actuel »²¹ de la CCNUCC, le Protocole de Kyoto, recommande aux gouvernements de réfléchir sur le renforcement de la législation relative à la gestion du carbone issu des forêts. Concrètement, ils doivent²² mettre en place des plans nationaux de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre dans les secteurs dits responsables des changements climatiques (Bâtiment, transport, agriculture, foresterie, énergies et déchets).

¹⁸ Christy, L.C., Di Leva, C.E., Lindsay, J.M. and Talla Takoukam, P. 2007, Forest Law and Sustainable Development: *Addressing Contemporary Challenges through Legal Reform*. World Bank, Law, Justice and Development series.

¹⁹ La convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992, la convention sur la diversité biologique de 1992, convention sur la désertification de 1994, la convention de Ramsar sur les zones humides de 1971, La convention sur le commerce international des espèces menacées d'extinction de 1973, la convention sur la couche d'ozone de 1985, la convention relative aux peuples indigènes et tribaux de 1989, la convention du patrimoine mondial 1972, l'accord international sur les bois tropicaux de 1994, et l'organisation mondiale du commerce de 1994.

²⁰ Article 1^{er} relatif aux objectifs de la Convention sur la diversité biologique de 1992

²¹ Célia GAUTIER (Réseau Action Climat France) «protocole de Kyoto: Bilan et perspectives», vers un nouveau régime à la hauteur du défi climatique, France, nov. 2012, p.13. cf. www.rac-f.org

²² Le protocole de Kyoto contient des mesures plus fortes (légalement contraignantes) pour les pays développés.

Dans cet article, nous analyserons successivement les principes substantiels, les arrangements institutionnels et les mécanismes de leur mise en œuvre pour une gestion durable des forêts, tout en utilisant des références législatives provenant de pays en développement tropicaux d'Afrique, d'Amérique Latine et d'Asie, notamment, le Bénin, le Cambodge, le Cameroun, la République démocratique du Congo (RDC), Congo (Brazzaville), le Gabon, le Ghana, l'Indonésie, le Mozambique et la Tanzanie.

LES PRINCIPES D'UNE GESTION DURABLE DES FORÊTS

Depuis la CNUED (1992), les questions forestières font partie des débats internationaux sur l'environnement. Dans ce contexte, parmi les principes apparus comme des outils fondamentaux pour une gestion durable des ressources naturelles en général, certains s'appliquent spécifiquement au secteur forestier. Ces principes se sont développés à travers des accords multilatéraux sur l'environnement tels que la CCNUCC et la Conférence des Nations Unies sur la Diversité Biologique (CDB, 1992). Cette étude mettra l'accent, d'une part sur la participation du public et le droit à l'information dans les processus décisionnels; et d'autre part sur le principe de précaution et l'évaluation de l'impact environnemental, enfin le principe de non régression né de Rio+20.

A. Participation du public et droit à l'information

Le principe de participation du public, selon Christoph EBERHARD,²³ est «au centre des mécanismes contemporains d'organisation». En outre, l'émergence de ce principe est de plus en plus légitimé par la remise en cause de la gestion étatique des ressources naturelles. René Dumont, évoquant l'état de dégradation de la forêt en Côte d'Ivoire, estimait qu'il ne restait plus, dans la zone humide, «de vrais massifs forestiers mais des boisements limités et encore, souvent écrémés des arbres de valeur, plus ou moins troués et mités d'éclaircies partielles ou totales»²⁴. Catherine AUBERTIN, souligne à son tour que «la gestion étatique de la biodiversité a souvent conduit à de graves crises de la conservation, à la fois sociales et écologiques, et à des critiques très virulentes vis-à-vis de ces modes de gestion de la nature».²⁵ Or «Le développement ne peut être durable que s'il est effectivement pris en charge par les populations qu'il concerne, ce qui suppose une certaine libéralisation politique et une pratique effective de la démocratie à la base ». Il faut substituer la logique répressive à des rapports de partenariat, c'est à dire une approche inclusive, donc participative de la gestion des ressources forestières.

Le principe de participation est consacré dans de nombreux textes internationaux, notamment, la Déclaration de Stockholm 1972²⁶, les Déclarations²⁷ et

²³ Christoph Eberhard est chercheur et professeur, titulaire de la chaire Droit, gouvernance et développement durable de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme (FPH) et chercheur du « Projet Courage » de la Fondation Bernheim

²⁴ René Dumont avec Charlotte Paquet, *Démocratie pour l'Afrique*, Seuil 4 Paris, 1991, p. 67.

²⁵ Le développement durable, nouvel âge de la conservation

²⁶ La Déclaration de Stockholm 1972²⁶, dans ses principes 4 et 19, indique que la responsabilité du public doit être retenue en pleine connaissance de cause ; c'est donc nécessairement une responsabilité basée sur un comportement éclairé ;

les deux conventions de Rio de 1992²⁸. Le Principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 déclare que «La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient».²⁹ Les « Principes des Forêts » de 1992 mentionnent non seulement «la participation intégrale des femmes à tous les aspects d'une gestion, d'une conservation et d'une exploitation écologiquement viable des forêts»,³⁰ mais également la reconnaissance et la mise en relief d'une participation appropriée des populations locales³¹. Quant à la convention sur la diversité biologique 1992, elle affirme la nécessité d'assurer la participation à tous aux décisions politiques concernant la conservation de la diversité biologique.³² Au niveau européen, la convention d'Aarhus de 1998³³ garantit la participation du public au processus décisionnel, l'accès à l'information et à la justice en matière de l'environnement. La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles révisée et adoptée à Maputo le 11 juillet 2003³⁴ incite «les Parties contractantes à adopter des mesures législatives et réglementaires nécessaires pour assurer à temps et de manière appropriée: (a) la diffusion d'informations sur l'environnement ; (b) l'accès du public aux informations sur l'environnement; (c) la participation du public à la prise des décisions pouvant avoir un impact important sur l'environnement (d) l'accès à la justice en ce qui concerne les questions liées à la protection de l'environnement et des ressources naturelles»³⁵.

La participation du public, de façon générale, peut être définie comme outil destiné à faciliter l'implication ou le droit d'être impliqué dans les processus de prise de décision de ceux qui sont susceptibles d'être affectés par une décision.³⁶ La participation du public ou la gestion participative implique une prise de décision concertée concernant l'utilisation d'une ressource particulière entre les usagers et les institutions gouvernementales ressources.³⁷

Dans le domaine de l'environnement en général et le secteur forestier en particulier, la participation publique comprend « diverses formes d'implication

²⁷ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement

²⁸ La Convention sur la diversité biologique 1992, et la Convention Cadre des Nations Unies sur les changements climatiques 1992

²⁹ Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement

³⁰ Principe 5.b) la déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts

³¹ Principe 6.d) la déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts

³² Préambule de la Convention sur la diversité biologique de 1992

³³ La Convention d'Aarhus a vu le jour dans le cadre de la commission économique pour l'Europe des Nations Unie (CEE-NU), adoptée le 25 juin 1998 par cette commission, la convention est entrée en vigueur le 30 octobre 2001.

³⁴ La nouvelle Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles a été adoptée le 11 juillet 2003 à Maputo par la conférence des chefs d'Etats et de gouvernements de la nouvelle Union africaine. Sans mettre fin à la Convention d'Alger de 1968, elle la modifie et l'adapte, à l'évolution des connaissances scientifiques, techniques et juridiques internationales.

³⁵ Article XI relative aux droits procéduraux de la nouvelle Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles;

³⁶ Cf. La Convention relative à l'accès à l'information, à la participation publique dans la prise de décision et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus, 1998)

³⁷ Thea HILHORST et Amadi COULIBALY, Op.cit, p.1

directe publique où les personnes peuvent individuellement ou en groupes organisés, échanger des informations, exprimer des opinions et organiser leurs intérêts ainsi qu'avoir la possibilité d'influencer les décisions ou les conclusions de certaines questions forestières spécifiques»³⁸. Pour cette raison, il est mis en avant que « l'administration des forêts peut être experte pour les aspects forestiers techniques, mais que le public connaît ses propres valeurs et besoins. Sans participation publique, l'administration forestière apportera une réponse sensiblement insuffisante au regard des nécessités. La participation publique permet également de favoriser un sentiment d'appropriation des politiques et du droit forestier ».³⁹

La participation est donc d'un apport essentiel dans le domaine de l'environnement par « (...) son double aspect qui apporte à la fois droits et devoirs aux individus, le droit de l'environnement transforme tout ce domaine en sortant les citoyens d'un statut passif de bénéficiaires et leur fait partager des responsabilités dans la gestion des intérêts de la collectivité toute entière».⁴⁰

Dans le cadre de la lutte contre les changements climatiques, les parties s'engagent « à encourager et faciliter au niveau national et, le cas échéant, au niveau sous-régional et régional, ... la participation public dans l'examen des changements climatiques et de leurs effets et dans la mise au point de mesures appropriées pour y faire face».⁴¹

Plusieurs législations nationales consacrent le principe de participation. Dans le cadre des politiques forestières nationales, les administrations forestières tendent de plus en plus à promouvoir la participation des populations à l'effort de protection et de développement des forêts (Art.13).⁴² Selon une étude⁴³ du Centre de recherche forestière internationale (CIFOR), la loi Bolivienne de 1994 relative à la participation populaire et d'autres lois sur les terres et les forêts prévoit l'implication des simples citoyens dans le processus de le titrage des territoires autochtones, de la création de réserves forestières municipales et dans l'octroi de concessions communautaires à des associations locales légalement reconnues. Cette même étude cite également la politique forestière communautaire tanzanienne mise en œuvre dans le cadre de la loi foncière villageoise de 1999 comme « l'une des plus avancées (...) en Afrique » en ce qui concerne la mise en œuvre effective de ce principe.

Dans certains pays, le droit à l'information est reconnu comme un droit constitutionnel.⁴⁴ En Indonésie, la constitution de 1945 déclare en son article 28F que

³⁸ Participation du public à la foresterie en Europe et en Amérique du Nord. Rapport de l'équipe du Comité mixte de spécialistes de la participation forestière-point 7 FAO/CEE/OIT. OIT. 2000. Document de travail n° 163. 2000. Organisation internationale du travail, Genève, Suisse. ISBN 92-2-112268-9

³⁹ Cf. note 11 ci-dessus, point 104

⁴⁰ Professeur Alexandre Charles KISS, in La mise en œuvre du droit de l'environnement, problématique et moyens, 2e Conférence européenne « Environnement et droit de l'homme », Salzbourg, 3 décembre. 1980, Institut pour une politique européenne de l'environnement

⁴¹ Conformément à l'article 6 de la CCNUCC

⁴² Art.13 de la loi n°L/99/013/AN, Guinée (Conakry)

⁴³ German, A.L., Karsenty, A. et Tiani, A-M. Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation, (eds.) 2010, CIFOR, Bogor, Indonésie

⁴⁴ L'article 7 de la Charte de l'environnement française (loi constitutionnelle n° 2005-205 du 31 mars 2005) a enfin consacré ce principe en prévoyant que « toute personne a le droit, dans les conditions et

« chaque personne a le droit de communiquer et d'être informée en vue de développer son environnement personnel et social, ainsi que le droit de rechercher, sécuriser, posséder, stocker, traiter et délivrer de l'information par toute autre voie disponible ». Ce droit est réaffirmé et renforcé dans la loi n°14/2008 relative à la Transparence de l'Information Publique. La loi forestière indonésienne n°41/1999 garantit également le droit à l'information en son article 68 qui stipule que « les communautés peuvent être informées sur les plans d'allocation forestière, sur l'utilisation des ressources forestières et sur l'information relative aux forêts. » Le paragraphe (2) b déclare que « les communautés peuvent fournir des informations, des éléments et des considérations en vue du développement forestier ». La question de la participation et de la consultation publique en matière d'aménagement et de conservation forestière est un facteur important pour la qualité du cadre politique et réglementaire.

Conformément à l'article V (w) de l'instrument non juridiquement contraignant sur la gestion durable des forêts de tout type, les Etats-membres s'engagent à « promouvoir la participation active et effective de groupes importants, des communautés locales, des propriétaires de forêts ainsi que des autres parties prenantes impliquées dans le développement, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques, mesures et programmes nationaux forestiers ». Un des moyens les plus efficaces pour encourager les populations à protéger les forêts consiste à leur donner l'opportunité d'apporter des éléments destinés aux processus de prise de décision affectant les ressources forestières. Ceci apparaît clairement dans les politiques et législations forestières de nombreux pays.⁴⁵

Au Bénin, le cadre juridique fournit différents instruments qui facilitent l'implication des parties prenantes dans la prise de décision, notamment dans le processus de classement et de déclassement forestier. Selon l'article 14 de la loi forestière⁴⁶, les représentants des communautés locales sont impliqués dans la reconnaissance des zones à classer ainsi qu'en matière de droits coutumiers existant sur ces zones. Les communautés locales sont aussi impliquées ou associées par voie consultative dans la définition des plans de gestion forestière (Cf. article 40).

Au Cameroun, différents instruments juridiques assurent l'implication de la société civile et des communautés locales dans la gestion des forêts. Selon l'article 20 du décret forestier de 1995,⁴⁷ les populations locales sont représentées dans les commissions de classement et de déclassement. Elles sont également impliquées dans la préparation de plans de gestion (Cf. article 6 de l'Ordonnance de 2001)⁴⁸ en particulier pour l'identification des zones nécessitant une gestion et des droits

les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement »

⁴⁵ Pour le cas spécifique de Mongolie, voir Wingard, J., Lindsay, J. and Manaljav, Z., 2005. « Improving the Legal Framework for Participatory Forestry : Issues and Options for Mongolia : With Reference to international Trends ». Etudes juridiques de la FAO, Avril 2005.

⁴⁶ Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin.

⁴⁷ Décret n° 95-531 du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

⁴⁸ Arrêté n°0222/A/MINEF fixant les procédures d'élaboration, d'approbation de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des plans d'aménagement des forêts de production du domaine forestier permanent.

d'utilisations particuliers. Elles prennent également une part active dans la gestion de la forêt communale (FC): (i) la création d'un comité consultatif dans le cadre du transfert de pouvoir de l'État aux communautés rurales, (ii) la prise en compte des usages locaux dans le plan d'aménagement et (iii) les réunions d'information sur les limites de la FC en vue d'obtenir son classement. La loi portant code de l'environnement de la Côte d'Ivoire⁴⁹ précise que toute personne a le droit de participer aux procédures préalables à la prise de décisions susceptibles d'avoir des effets préjudiciables sur l'environnement (article 35 al. 5), et le devoir de contribuer individuellement ou collectivement à la sauvegarde du patrimoine naturel (article 33). Dans d'autres pays de nombreux instruments juridiques relatifs à la gestion forestière fournissent aussi des instruments de participation publique au niveau local.

La loi forestière de la République Démocratique du Congo (RDC), par exemple, établit des conseils consultatifs forestiers au niveau provincial et national (article 29). Le conseil national est compétent pour donner un avis en matière de planification, gestion, réglementation et classement forestier (article 30). Les conseils provinciaux sont principalement impliqués dans les projets de classement et de déclassement des domaines forestiers dans leurs régions (article 31).⁵⁰

La participation publique peut également être assurée dans la préparation des plans de gestion, ce qui est le cas de la Tanzanie. La section 13d) du Forest Act⁵¹ prévoit que les communautés locales doivent être consultées pour la préparation d'un plan de gestion forestier. Ici, la participation est basée sur les principes de la politique forestière et s'applique aux mesures adoptées, dans le respect de la transparence, en matière de :

- procédures pour la désignation des réserves forestières ;
- d'octroi de permis ;
- de publication de décision ;
- d'invitation aux commentaires et de reconnaissance du droit d'opposition et d'appel.

En ce qui concerne la nature de la participation public, il existe une large offre de cadres institutionnels qui reconnaissent les processus de participation dans différents pays. Certains de ces pays ont fait adopter des obligations juridiques pour que les autorités publiques forestières initient des processus de participation publique comme la définition des plans de gestion forestière à long terme, par exemple (Belgique, Finlande, Hongrie, Irlande, Portugal, Suisse, Etats Unis d'Amérique). Dans d'autres pays, les processus participatifs ont été établis sur une base volontaire par des institutions publiques quand les lois forestières ne le requièrent pas explicitement (Danemark, Finlande, France, Islande et Espagne).

Malgré ces affirmations ou consécutions tant constitutionnelles que législatives et le caractère « démocratique » qu'on lui accorde, le principe de participation est de plus en plus objet de critiques eu égard à certains échecs sur le

⁴⁹ Loi numéro 96-766 du 03 octobre portant code de l'environnement de Côte d'Ivoire

⁵⁰ Loi n°11-2002 du 29 août 2002 portant Code Forestier.

⁵¹ Forest Act, 2002 (Act n°7 de 2002)

terrain. Eberhard Christoph affirme d'ailleurs que « participation n'est pas toujours spontanée, elle est manipulée, voire téléguidée ». Christian Adonis Milol illustre la problématique de la gestion participative des ressources forestières au Cameroun en ces propos : « Les pratiques paysannes (...) (boycots, revente de produits distribués à la communauté, extension exacerbée des cultures, etc.) apparaissent de plus en plus comme des formes de résistance passives et sournoises contre ce qu'elles considèrent comme une tentative de capture du système politique local. (...) Tant que les offres institutionnelles de gestion décentralisée des ressources naturelles continueront à considérer le développement et la participation comme des coûts de la conservation, et non comme des objectifs en soi, il subsistera toujours des pratiques contraires aux objectifs des politiques de développement préfabriquées et trop rapidement créditées de garantir des résultats et légitimées par des affirmations telles que la participation entraîne la gestion durable. (...) les mécanismes de gestion participative/communautaire proposés reposent la plupart du temps sur un modèle occidental préétabli s'inspirant peu des modèles autochtones qui pourtant fonctionnent déjà. Et les populations désabusées commencent maintenant à résister aux pratiques de gouvernance locale en utilisant le foncier ... »⁵² Faut-il repenser la gestion participative des ressources forestières ?

Avec la participation publique, le droit à l'information constitue une condition procédurale intégrale requise, tiré des principes internationaux et reconnu dans de nombreux instruments internationaux. Dans le secteur forestier, le droit à l'information est une condition fondamentale pour déterminer la qualité de la participation communautaire dans le processus de prise de décision lié notamment au processus du mécanisme REDD+. C'est un domaine important de la responsabilité privée et publique et le gouvernement ainsi que ses interlocuteurs privés ont la responsabilité de fournir aux communautés concernées une information appropriée surtout dans la mise en œuvre du processus du mécanisme REDD+. Cette condition constitue une sécurité pour les communautés dont les moyens de subsistance et les conditions d'existence sont affectés par les activités REDD+.

En effet, le mécanisme REDD+ est au cœur des négociations internationales sur les changements climatiques dans les pays en développement. Comme son nom l'indique, le mécanisme REDD consiste en une série d'approches et d'actions destinées à réduire les émissions dues à la déforestation et à la dégradation forestière. REDD+ vise principalement à « (i) développer les mécanismes de paiements destinés aux pays en développement pour réduire les émissions provenant de la déforestation et de la dégradation forestière ; et (ii) les activités préparatoires destinées à permettre aux pays de participer au mécanisme REDD ».⁵³

Mais le mécanisme REDD+ est mis en œuvre dans le cadre des politiques et des régimes juridiques existants qui ne donnent toujours pas aux communautés locales un rôle significatif dans la gestion des forêts. Les droits d'accès et la propriété des forêts sont souvent peu définis et les droits coutumiers des propriétaires ne sont pas toujours pleinement reconnus. Les défis actuels concernent notamment (i) la

⁵² Christian Adonis MILOL, « Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières » in Christoph Eberhard, Enjeux fonciers et environnementaux, op. cit., p. 252-253.

⁵³ Angelsen, A.2008. Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications, at 11. Bogor: CIFOR

reconnaissance et la protection, dans les cadres réglementaires forestiers, des droits des communautés dans la séquestration du carbone, (ii) la clarté des droits sur le carbone forestier, la propriété et les droits d'usage des ressources ; (iii) l'application des mesures de conservation; (iv) le paiement des services forestiers environnementaux(PSE)⁵⁴ et les mécanismes de partage équitable des bénéfices.⁵⁵ TEEB explique également que « (...) les objectifs environnementaux peuvent être atteints plus efficacement et à moindre coût avec des instruments basés sur le marché (PSE) que par la seule réglementation». ⁵⁶ En effet, des mécanismes financiers transparents sont également nécessaires pour s'assurer que les paiements de crédits de carbone créent des incitations suffisantes pour le mécanisme REDD+, que les paiements sont équitablement partagés entre les propriétaires forestiers et que les conflits potentiels sur de tels paiements sont résolus. A cet effet, une étude de l'Ong Transparency International propose que les principaux problèmes liés à la lutte contre les changements climatiques doivent être appréhendés de façon « globale » tout en prenant en compte:

- « **La Gouvernance**: étudier les principaux problèmes de gouvernance dans la lutte contre le changement climatique;
- **l'atténuation**: réduire les émissions de gaz à effet de serre avec transparence et redevabilité;
- **l'adaptation au changement climatique**: identifier les risques de corruption dans l'élaboration, le financement et la mise en œuvre des stratégies d'adaptation aux effets du changement climatique;
- **la gouvernance forestière**: répondre aux problèmes de corruption qui minent le secteur forestier et introduire l'intégrité dans les stratégies internationales pour faire cesser la déforestation et encourager le reboisement».⁵⁷

Au-delà de toutes ces considérations pertinentes, le mécanisme REDD+ devrait lutter à la fois contre la déforestation et le sous-développement. Autrement dit, le secteur agricole, souvent considéré comme la cause fondamentale de la dégradation des ressources forestières, est le « moteur» des économies de l'ensemble des pays du sud, notamment des pays tropicaux.⁵⁸ Dans ces Etats, comment faire «des arbitrages»⁵⁹

⁵⁴ Talla Takoukam,P. and Morita. S., 2009, « a Policy and Legal Framework Supporting Payments for Environmental Services». Environmental matters at the World Bank, February 2009.

⁵⁵ Tsioumani, E. 2010. «Access and Benefit Sharing: the Nagoya Protocol », *Environmental Policy and Law* 40/6 :288-293

⁵⁶ TEEB, «The Economics of Ecosystems and Biodiversity for national and international policy makers», 2010.

⁵⁷ Transparency International, Le Rapport mondial sur la corruption: le Changement climatique, Edition 2011, www.transparency.org

⁵⁸ Dibi Hyppolite N'DA et autres, Analyse de la diversité floristique du parc national de la Marahoué, Centre-Ouest de la Côte d'Ivoire, Afrique SCIENCE 04(3) (2008) 552-579 « *En Cote d'Ivoire, les surfaces forestières qui se chiffraient a 15 millions d'hectares dans les années 1900 sont aujourd'hui estimées à 3 ou 4 millions d'hectares. Cette situation est le résultat de l'exploitation forestière abusive combinée au développement des cultures de spéculations (cacaoyer et caféier) qui ont entraine la destruction de plusieurs milliers d'hectares de forêts* »

KANATE ABOU, dans son article intitulé « *Le foncier rural et la crise ivoirienne* » souligne que « *Chaque année, la Côte d'Ivoire produit environ 40% du cacao mondial pour la fabrication du chocolat. Le cacao est cultivé dans de vastes plantations et par des agriculteurs individuels, et il a eu de lourdes conséquences pour les forêts tropicales du pays. La forêt tropicale ivoirienne, qui couvrait 12 millions*

entre les zones affectées à l'agriculture et celles destinées à la conservation sans compromettre le développement économique ? Comment exploiter les ressources forestières pour répondre aux priorités de développement sans compromettre la durabilité ? C'est dire que la problématique du coût d'opportunité⁶⁰ qui pourrait constituer un des obstacles majeurs du REDD+ doit être analysée tant au niveau des Etats (national) qu'au niveau du paysans (local). En fait, « La conservation a un coût, qui est généralement d'abord un coût d'opportunité »⁶¹ Enfin, les servitudes de conservations risquent d'éroder les droits des populations locales tributaires des ressources forestières.⁶² Ces réflexions devront plus nous inciter à promouvoir davantage la gestion durable des forêts.

B. Le principe de précaution et l'Etude d'Impact Environnementale

Le principe de précaution est apparu dès la phase initiale des débats environnementaux et fut défini dans le Principe 15 de la Déclaration de Rio « afin de protéger l'environnement, l'approche de précaution doit être largement appliquée par les Etats selon leurs responsabilités. Quand il existe des menaces de dommages irréversibles ou sérieux, l'absence de totale certitude scientifique ne doit pas être utilisée pour retarder les mesures rationnelles en termes de coût, destinées à prévenir une dégradation environnementale ». Il est largement reconnu que l'approche de précaution constitue le premier principe de protection de l'environnement et des ressources naturelles. Un grand nombre d'instruments multilatéraux sur l'environnement prévoit des dispositions relatives au principe de précaution.⁶³ Cependant, le principe de précaution n'apparaît pas explicitement dans les instruments internationaux relatifs aux forêts. Ce principe transparait aussi dans le mécanisme d'étude d'impact environnementale.

d'hectares, n'a plus que 2,6 millions d'hectares aujourd'hui. Quant à la superficie plantée de cacao, elle est passée de 500 000 hectares en 1975 à quelque 5 millions d'hectares à présent, et cette expansion a été responsable de presque 14% de la déforestation du pays. Mis à part son impact direct sur les forêts, ce type de développement agricole s'accompagne de la construction de routes qui détruisent des kilomètres additionnels de forêts. Cet état de fait en rajoute à la pression foncière »

⁵⁹ Alain Karsenty, « des rentes contre le développement? Les nouveaux instruments d'acquisition mondiale de la biodiversité et l'utilisation des terres dans les pays tropicaux », Mondes en développement, 2004/3 numéro 127, p. 61-74. DO : 10.391/med127.0061

⁶⁰ Coût d'opportunité est le coût d'une activité économique à laquelle on renonce pour en choisir une autre.

⁶¹ Alain Karsenty, Aurélie Vogel, Driss Ezzine de Blas et Judicaël Fétiveau, « La problématique des droits sur le carbone dans REDD+ », Vertigo, Débats et Perspectives, 2012, consulté le 07 mars 2013. URL: <http://vertigo.revues.org/12974>; DOI: 10.4000/vertigo.12974

⁶² Jeffrey Hatcher et Luke Bailey « Gouvernance dans les forêts tropicales dans le monde, Où va aboutir REDD+ ? » in Le Rapport mondial sur la corruption : le Changement climatique de Transparency International, citant Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Making REDD work: A Practitioner's Guide for Successful Implementation of REDD (Eschborn: GTZ, 2009).

⁶³ Au-delà de la Déclaration de Rio, il est souligné dans le Protocole de Montréal, la Convention sur la Biodiversité (CBD), la CNUFCCC, l'Accord aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 Décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks chevauchants) et des stocks de poissons grands migrateurs du 4 décembre 1995, la Convention OSPAR de 1992 destinée à prévenir et éliminer la pollution et, également, à protéger le milieu marin de l'Atlantique du Nord-est contre les effets néfastes des activités humaines et le Protocole de 1996 sur la Convention de Londres.

L'Etude d'Impact Environnemental (EIE) « est assurément l'institution la plus spécifique et sans doute aussi la plus originale du droit de l'environnement. Elle est au cœur du développement durable ». ⁶⁴ Etude scientifique préalable, son objectif est d'éviter qu'un projet justifié au plan économique ou au point de vue des intérêts immédiats du propriétaire (public ou privé) d'un projet ne se révèle ultérieurement néfaste ou catastrophique pour l'environnement. On cherche à prévenir les atteintes à la nature en évaluant à l'avance les effets de l'action de l'homme sur son milieu naturel. ⁶⁵ Pour Prieur, c'est la mise en application du vieux principe : « mieux vaut prévenir que guérir », et pour cela il faut réfléchir avant d'agir. C'est ce principe qui constitue le fondement de l'évaluation environnementale dont les critères dans la gestion durable des forêts devraient être précisés.

Selon la FAO ⁶⁶ « l'EIE est un outil dont se servent les décideurs pour identifier les impacts potentiels des projets proposés sur l'environnement, évaluer d'autres approches possibles et concevoir et incorporer des mesures de prévention, d'atténuation, de gestion et de suivi appropriées. L'EIE est aussi censée contribuer à garantir la protection, la conservation et la remise en état des habitats dégradés et de leurs fonctions dans le contexte des projets de terrain ». Selon la réglementation environnementale ivoirienne, ⁶⁷ l'EIE est « l'ensemble des procédés utilisés pour évaluer les effets d'une activité sur l'environnement et proposer toute mesure ou action en vue de faire disparaître, réduire ou atténuer les effets néfastes pour l'environnement susceptibles d'être engendrés par une telle activité. »

Etant donné que l'exploitation des ressources forestières et les projets d'aménagement forestiers sont susceptibles de causer une dégradation significative à l'environnement, l'EIE est exigée soit par la loi forestière, soit par la loi environnementale ou encore par une réglementation spécifique. Les dispositions relatives à l'EIE commandent que tous les principaux investissements et activités de développement forestiers soient soumis aux principes directeurs de l'EIE. Ainsi, la réglementation environnementale ivoirienne ⁶⁸ prévoit certains projets forestiers qui nécessitent une EIE, notamment:

- Les projets situés sur ou à proximité de zones à risque ou zones écologiquement sensibles ;
- Lorsqu'un projet, en raison de sa nature, de ses dimensions, de la sensibilité du site qui l'accueille, risque de porter atteinte à l'environnement,
- Aménagements forestiers
- Projet de remembrement rural;
- Défrichements et projets d'affectation de terres incultes ou d'étendues seminaturelles à l'exploitation agricole intensive d'une superficie supérieure à 999 hectares.
- Opérations de reboisement d'une superficie supérieure à 999 hectares.

⁶⁴ M. KAMTO, « Droit de l'environnement en Afrique » Edicef, 1986, P, 95

⁶⁵ M. Prieur "droit de l'environnement" Dalloz, 2004, p. 72

⁶⁶ Directives pour les projets de terrain de la FAO : Etude d'impact environnemental. FAO, Rome, 2011

⁶⁷ Alinéa1 de l'article 3 du décret n° 96-894 du 08 Novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement.

⁶⁸ Article 2 du décret n° 96-894 du 08 Novembre 1996 déterminant les règles et procédures applicables aux études relatives à l'impact environnemental des projets de développement

Une EIE et la définition de mesures d'atténuation ou de mitigations sont aussi requises dans les projets de classement et le déclassement des zones forestières. C'est cette exigence qui ressort de l'article 15 du décret Forestier⁶⁹ de la législation environnementale du Bénin. En Tanzanie, une EIE est requise pour certains projets de développement dans les réserves forestières et dans les forêts privées ainsi que dans certaines zones forestières sensibles y compris les bassins versants. Cela concerne les activités forestières, l'extension des infrastructures, les projets de développement agricole et les activités minières (Section 18.1-2-3 de l'Acte Forestier). L'article 4 de la loi cambodgienne de 2003 sur les forêts requiert que toutes décisions finales prises par le Gouvernement sur les principales activités forestières liées à l'écosystème prennent en considération les résultats des études d'impact environnementales et sociales (EIES), qui devraient être menées en conformité avec les dispositions du Code cambodgien de la gestion des forêts et la loi de protection environnementale et des ressources naturelles. En particulier, l'article 19 qui précise que les détenteurs de concessions forestières conduisent une EIES et intègrent leurs résultats dans leurs plans de gestion.

C. Le principe de non régression

Les engagements pris lors de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement de 1992 et les autres initiatives subséquentes dans le cadre du développement durable n'ont pas tous tenus leur promesse. Contrairement à l'engouement des années 90, de nombreuses régressions sont palpables. Le bilan est plutôt contrasté, voire négatif. Des menaces d'ordre politique, psychologique, social, surtout économique constituent des risques sérieux synonyme de régression dans le droit de l'environnement tant au plan international que national.⁷⁰ Aussi, les Etats ont-ils décidé de mettre fin à leurs hésitations et tâtonnements, avec la consécration du principe de non régression ou une obligation de standstill.

Fondé à la fois sur le caractère finaliste du droit de l'environnement (le droit international de l'environnement affectionne les obligations de standstill)⁷¹, la nécessité d'écarter le principe de mutabilité et l'intangibilité des droits de l'homme⁷², le principe de non-régression était déjà présent dans certains systèmes juridiques européens,⁷³ avant de faire d'abord l'objet d'une certaine reconnaissance internationale puis d'une consécration par la Conférence de Rio+20.

⁶⁹ Décret n°96-271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi n°93-009 du 2 juillet 1993 (régime des forêts en République du Bénin)

⁷⁰ Michel Prieur, « De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de non régression en droit de l'environnement » in IUCN Academy of environmental e-journal Issue 2011.

⁷¹ M. Kamto, « Singularité du droit international de l'environnement » in droit et environnement, bulletin du Réseau «Droit de l'environnement » AUPELF-UREF, n°3, juin 1995. P.2-3.

⁷² Prieur, précité

⁷³ Le Conseil européen du droit de l'environnement, dans une Résolution sur le droit à la protection de l'environnement adoptée le 22 septembre 2000, avait considéré que «la formulation de l'art.37 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne concernant la protection de l'environnement constituait une régression injustifiable par rapport aux engagements pris par les États aux plans national et international et ne reflète pas l'évolution du droit au cours de la dernière décennie »

D'abord, l'article 23 de la constitution belge⁷⁴ relatif à «la reconnaissance du droit de l'environnement comme droit de l'homme» est souvent interprété comme «une obligation de standstill» ou de principe de non régression. Cette interprétation assure aux citoyens la garantie d'une amélioration constante ou la garantie d'une « non régression » des droits économiques, sociaux, environnementaux et culturels⁷⁵.

Ensuite, en 2011, le Parlement européen, dans sa Résolution du 29 septembre 2011 relative l'élaboration d'une position commune dans la perspective de Rio+20, a souhaité que « (...) le principe de non-régression soit reconnu dans le contexte de la protection de l'environnement et des droits fondamentaux»⁷⁶.

Puis, le Congrès mondial de la nature⁷⁷ a exhorté « ...tous les gouvernements à reconnaître l'importance du principe de non-régression dans la politique et le droit de l'environnement pour atteindre les objectifs de développement durable ».

Enfin, le Brésil a, pour sa part, adhéré à ce principe⁷⁸, à travers, la Déclaration de principe de non-régression dans le contexte de la protection de l'environnement dans la perspective de Rio+20.

Reconnaissant la justesse de toutes ces initiatives, les Etats ont dans «L'avenir que nous voulons»,⁷⁹ d'abord exprimé leur profonde inquiétude eu égard aux émissions de gaz à effet de serre qui continuent d'augmenter à l'échelle mondiale et ensuite, ont exhorté les parties à la CCNUCC et au protocole de Kyoto à respecter intégralement leurs engagements ainsi que les décisions adoptées dans le cadre de ces instruments(...).⁸⁰ Les Etats présents à Rio+20 ont insisté sur la nécessité de poursuivre la mise en œuvre des engagements souscrits précédemment en matière

⁷⁴ **Article 23 de la Constitution belge**

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. (...)

Ces droits comprennent notamment :

- 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;
- 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;
- 3° le droit à un logement décent;
- 4° le droit à la protection d'un environnement sain;
- 5° le droit à l'épanouissement culturel et social.

⁷⁵ Benoît JADOT, dans « le droit à la conservation de l'environnement », Aménagement et Environnement, 1996 n° spécial - Droit fondamentaux, urbanisme et environnement p. 229 et suivantes, Kluwer, Editions juridiques, Belgique.

⁷⁶ Paragraphe 97 de la Résolution du Parlement européen P7_TA(2011) 0430 du 29 septembre 2011 sur l'élaboration d'une position commune de l'Union Européenne dans la perspective de la conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20)

⁷⁷ Congrès mondial de la nature, réuni à JEJU, République de Corée, pour sa session du 6 au 15 septembre 2012

⁷⁸ La Déclaration de principe de non-régression dans le contexte de la protection de l'environnement du Sénat brésilien (29 mars 2012 à Brasilia) dans la perspective de la Conférence des Nations Unies sur le développement durable (Rio+20).

⁷⁹ Le document de résultats de Rio +20, intitulé « L'avenir que nous voulons », réitère les engagements des sommets antérieurs et réalise diverses avancées, bien que plusieurs décisions aient été renvoyées aux prochaines sessions de l'Assemblée générale des Nations unies.

⁸⁰ Paragraphe 190 de « L'Avenir que nous voulons »

de protection de l'environnement en ces termes «It is critical that we do not backtrack from our commitment to the outcome of the united nations conference on environment and développement. The international law principle of non-regression requires that existing norms or standards not be revised to reduce the protection of collective or individual rights».⁸¹ Autrement dit, « Il est essentiel de ne pas revenir sur les engagements souscrits depuis la conférence de Rio de 1992 ». Les Etats ont ainsi consacré le principe de non régression ou le standstill (en Belgique), ou de concept d'effet cliquet⁸² ou la règle de cliquet anti-retour (en France), l'expression « eternity clause » ou « entrenched clause (en anglais) », « prohibicion de regressividad o de retroceso (en espagnol) », « proibicao de retrocesso » (en portugais), garantie et de la pérennité et de non retour en arrière dans les politiques publiques de l'environnement⁸³. Cette innovation juridique vient s'ajouter aux principes du droit international de l'environnement déjà acquis, comme le principe de responsabilité commune mais différenciée, le principe de précaution, le principe de responsabilité et de réparation, le principe d'accès à l'information et de participation.

Isabelle Hachez appréhende le principe de non régression ou le standstill comme «déduite a contrario du caractère progressif des obligations positives expressément consacrées ou implicitement contenues dans les droits fondamentaux, le principe de standstill interdit à l'Etat, en l'absence de motif impérieux, de diminuer le plus haut niveau de protection conféré à ces droits depuis le moment où la norme internationale ou constitutionnelle qui les consacre s'impose à lui, ou de le diminuer de manière significative lorsque l'Etat qui fait usage de la marge de manœuvre que lui confère ce principe en choisissant de garantir différemment ledit niveau de protection»⁸⁴.

Avec cette consécration, la communauté internationale s'envisage à garantir la pérennité et le non retour en arrière dans les politiques publiques de l'environnement. Ce principe invite donc tout pays à mettre en place des mesures empêchant tout retour en arrière ou toute régression quant au niveau de protection de l'environnement atteint par chaque État en fonction de son statut de développement, c'est-à-dire empêcher les gouvernements de revenir sur des acquis environnementaux obtenus par le passé.

⁸¹ Version originale (en anglais).

⁸² «L'effet cliquet a été utilisée par la jurisprudence du Conseil constitutionnel français pour procurer une protection particulières à certaines libertés, concernant par exemple la presse, les professeurs université ou la liberté d'association. Cette protection consiste à considérer comme inconstitutionnelles toutes les lois qui, au lieu de les rendre plus effectives, auraient pour objectif de revenir en arrière pour édicter un régime plus sévère ou restrictif. Cette interdiction de revenir en arrière a notamment été affirmée dans la décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984 sur la liberté universitaire. Dans cette décision, le Conseil a considéré que l'abrogation totale de la loi Faure sur les franchises universitaires du 12 novembre 1968 n'était pas conforme à la Constitution ; en effet, certaines dispositions conféraient aux professeurs d'université des garanties conformes aux exigences constitutionnelles, qui n'avaient pas été remplacées, dans la nouvelle loi, par des garanties équivalentes ».

⁸³ Rapport d'information n° 545 du Sénat français relatif aux « négociation internationales. Climat-environnement » sur Rio + 20 : l'émergence d'un nouveau monde

⁸⁴ Isabelle HACHEZ, le principe de standstill dans les droits fondamentaux: une irréversibilité relative, Bruylant, Bruxelles, p.472

Toutefois dans les deux cent quatre-vingt-trois (283) articles des six (6) chapitres de «L'avenir que nous voulons»,⁸⁵ les Etats se sont limités à réaffirmer soixante trois «63 fois»⁸⁶ les principes et les engagements souscrits depuis Rio 92, sans tenter d'effectuer de recommandations concrètes et sans essayer d'envisager des mesures obligatoires avec effet immédiat pour pallier à leur inaction. «Celui qui ne progresse pas chaque jour recule chaque jour» disait Confucius. L'idée qui sous-tend la volonté de consacrer ce principe révèle «le pessimisme», l'échec de la communauté internationale rythmé par des conflits d'intérêts économiques ou idéologiques, voire l'ineffectivité du droit de l'environnement. «Mais le pessimisme des idées demeure aussi une marque de lucidité et n'empêche pas l'action. Reste à en définir les cadres, dont parmi ceux-ci figure la question de l'économie verte»⁸⁷

QUELQUES OUTILS SPECIFIQUES POUR UNE GESTION DURABLE DES FORÊTS

Les outils de gestion sont établis dans les lois nationales pour assurer les responsabilités économiques, sociales et environnementales pour une gestion durable des forêts⁸⁸. Ils incluent la planification de la gestion forestière ainsi que de solides régimes de concessions forestières, de classement et déclasserement forestière ou encore un inventaire forestier.

A. Plans de gestion forestière

Les plans de gestion apparaissent comme des instruments clés pour améliorer l'usage des forêts et promouvoir l'équilibre des objectifs économiques, sociaux et environnementaux. L'administration forestière a la responsabilité de définir le cadre du développement et l'approbation des plans de gestion et peut apporter une assistance dans sa mise en œuvre. Les plans de gestion sont liés à l'accès et à l'usage des ressources forestières; de ce fait, ils couvrent les intérêts des communautés vivant dans et autour des zones forestières.

1. Plans de gestion forestière et licences

Le plan de gestion forestière (PGF) constitue à la fois un document stratégique et opérationnel pour les acteurs et les propriétaires privés et publics des forêts. Les aspects stratégiques se retrouvent dans la définition des objectifs de gestion, dans les grandes options d'investissement pour l'avenir. Quant à l'aspect opérationnel, il concerne la réalisation et la localisation des mesures prévues durant la période de

⁸⁵ Les deux cent quatre-vingt-trois (283) articles du texte final de Rio+20 « L'avenir que nous voulons » sont répartis en six chapitres : *La vision commune, Le renouvellement de l'engagement politique, L'économie verte dans le contexte du développement durable et de l'élimination de la pauvreté, Le dispositif institutionnel du développement durable, Le cadre d'action et suivi, Les moyens de mise en œuvre.*

⁸⁶ Selon les décomptes du Professeur M. Prieur

⁸⁷ Christian Huglo, Rio + 20 : quel bilan pour le droit de l'environnement ? Note de Conventions, convention-s.fr/notes/rio-20-quel-bilan-pour-levolution-du-droit-de-lenvironnement

⁸⁸ Voir un aperçu de ces principes dans Kohler, V. et Schmithüsen, F. 2004 « Comparative Analysis of Forest Laws in twelve Sub-saharan African Countries », Etudes juridiques de la FAO, July 2004

planification.⁸⁹ Un plan de gestion forestière ou plan forestier vise à assurer que les éléments clés de la politique forestière sont rendus effectifs à tous les niveaux et qu'un développement économique de la forêt est maintenu en accord avec ce cadre politique.

Dans de nombreux cas, le droit forestier requiert que les plans de gestion soient préparés et approuvés par le Ministère responsable des forêts. Les lois forestières incluent une sauvegarde destinée à assurer le respect et la conformité aux plans de gestion. Par exemple, une licence d'exploitation ne sera accordée seulement que si l'abattage proposé est conforme aux exigences du plan de gestion. Par ailleurs, les coupes annuelles autorisées, les limites inférieures de coupe, et les limites de circonférence ou diamètres minima déterminés, doivent être respectés.

Au Gabon, la loi exige obligatoirement le développement de plans de gestion pour les nouvelles concessions (Cf. article 20).⁹⁰ Le contenu et les exigences de mise en œuvre du plan de gestion de l'unité forestière d'aménagement (UFA) sont définis dans les sections relatives à la gestion des forêts (Cf. Articles 21-67). Un plan de gestion est également requis pour l'exploitation des forêts communautaires (Cf. article 158). Les législations de certains pays, tel que l'Acte Forestier de Tanzanie, prévoit la préparation d'un projet de plan de gestion forestière pour les zones déclarées comme réserve forestière nationale ou locale par le ministère responsable des forêts (Cf. Section 12)⁹¹.

La loi cambodgienne sur les forêts prévoit qu'une politique du secteur forestier national soit développée (Cf. article 8), en conformité avec un plan national de gestion forestière, ce plan doit être établi avec une large implication des communautés et des autorités locales (Cf. article 9).

2. Plans de gestion forestière et communautés locales

Les intérêts des communautés locales sont de plus en plus pris en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion forestière. Par exemple, la loi camerounaise adoptée en 1994 vise entre autres l'implication des communautés locales dans la gestion et la protection des ressources forestières. La loi et son décret d'application de 1995 reconnaissent les « gardiens traditionnels » des ressources naturelles comme partenaires pour leur gestion. Ainsi, ceux-ci qui peuvent par le biais d'un transfert gérer le domaine forestier (Cf. article 37 de la loi). L'allocation et la gestion des forêts communautaires sont régies par une décision du Ministère des Forêts.⁹² Quant à la mise en œuvre des accords de gestion des forêts communautaires, elle relève de la responsabilité des communautés bénéficiaires, cependant l'administration forestière en assure la supervision technique (Cf. article 38-2).

⁸⁹ Directive relative à la révision du plan de gestion forestière de la République et du Canton du Jura Documents du 28 juin 2007

⁹⁰ Loi n°016-01 du 31 décembre 2001 portant Code Forestier

⁹¹ Supra note 20

⁹² Décision n°253/D/MINEF/DF « Manuel des procédures d'attribution et de normes de gestion des forêts Communautaires ».

Il en est de même au Gabon où des forêts communautaires sont octroyées aux communautés locales pour leurs activités et la gestion durable des ressources naturelles dans le cadre d'un plan de gestion simplifié (Cf. article 156). Aussi, ont-ils accès aux ressources forestières (article 161).⁹³

Les lois indonésienne de 1999 et cambodgienne de 2003 (Cf. article 9) relatives aux forêts exigent l'implication des communautés locales dans l'exécution des plans nationaux de gestion forestière. En outre, la loi indonésienne assure aux communautés locales le droit de contribuer aux plans de gestion forestière, y compris ceux relatifs aux forêts domaniales. A ce propos, l'article 68, paragraphe 2 déclare que les communautés peuvent être informées des plans d'allocation de forêt, d'utilisation de la production et des communications sur les forêts.

Ces pouvoirs sont renforcés au Guatemala. Ici, les communautés locales ont non seulement la possibilité de consulter le plan de gestion forestière contenant généralement des informations détaillées sur sa durée, les emplacements et le volume des opérations prévues, mais disposent également de pouvoirs leur permettant de s'opposer aux licences forestières et de formuler leur avis sur ces plans. Toutefois, elles ne peuvent exercer ces pouvoirs que si le plan de gestion affecte effectivement les droits relatifs à leurs biens. Ce qui limite d'ailleurs la portée de ces pouvoirs.

B. Concessions forestières et permis

Les concessions forestières s'appliquent aux territoires forestiers et sont accordées par le gouvernement ou les collectivités locales à des compagnies ou individus dans un but précis et pour une période limitée. Les concessions sont souvent accordées pour la coupe du bois et la récolte des PFNL. Dans certains cas, les concessions relatives à l'exploitation des forêts communautaires ou à leur conservation confèrent une protection juridique à ces ressources et aux conditions de subsistance des communautés qui en dépendent.

Au Guatemala, les communautés indigènes légalement constituées peuvent acquérir une concession (Art. 4 de la loi de 1996 sur les Forêts). Suite à cette réforme, en 1998 des concessions forestières ont été octroyées à ces communautés par le Conseil national des zones protégées (CONAP)⁹⁴ dans la réserve de la biosphère Maya (la plus grande étendue forestière) du pays. Il en est de même en Indonésie où l'article 90 du Règlement Gouvernemental n° 6/2007 permet aux communautés locales de jouir d'un permis d'exploitation des produits ligneux dans les forêts communautaires ou rurales.

Quant à la législation forestière mozambicaine, elle prévoit des «concessions forestières communautaires» (Art. 16 de la loi sur les forêts et la faune, 1999), ce qui permet aux communautés et aux entreprises locales d'avoir accès aux ressources forestières pour des usages multiples. Au Brésil, les populations indigènes ou

⁹³ Loi n°061/01 du 31 décembre 2001 portant Code Forestier en République gabonaise.

⁹⁴ Lettre d'informations de l'Organisation Internationale des Bois Tropicaux. 2000. Spencer Ortiz. Community Forestry for Profit and Conservation: A successful community management experience in Timber production and marketing in Guatemala.

traditionnelles, souvent exclues, peuvent aujourd'hui entreprendre des activités extractives ou des exploitations agricoles moyennes ou de subsistance dans les réserves extractives.

Au Kenya, une communauté bénéficiant de permis communautaires peut non seulement extraire les ressources forestières mais également participer à la protection et à la gestion des forêts du domaine public.

1. Enchères

Une des approches les plus efficaces et transparentes pour la délivrance de concession, l'enchère publique est de plus en plus adoptée par plusieurs pays. Ainsi, l'attribution de concessions forestières par l'enchère publique est un des changements introduits en matière de politique forestière au Cameroun par la loi forestière de 1994.⁹⁵ Les enchères du bois sont organisées par le décret n°95/531 du 23 août 1995 (Cf. Articles 63-78) qui établit quatre catégories de permis pour la récolte du bois. Le système d'enchères publiques s'applique aux ventes de coupe (VCs) et UFAs.⁹⁶ Les VCs sont des permis d'abattage de courte durée alors que les UFAs (.....) sont des permis de gestion de longue durée.

En RDC, le Code Forestier de 2002 a introduit les enchères publiques (Cf. Articles 83-85) qui sont devenues la principale voie d'attribution des concessions forestières (Cf. article 21). Avant que le gouvernement n'alloue une forêt à une entreprise ou un village, il vérifie préalablement les réclamations et les droits des territoires forestiers. Quand des réclamations légitimes existent, le gouvernement devrait dédommager ceux qui ont perdu l'accès à leurs ressources.

La loi cambodgienne sur les forêts adoptée en 2003 a introduit un système d'enchères publiques par lequel les concessions accordées pour les activités forestières doivent être conformes à la politique du secteur national forestier et au plan national de gestion forestière. Les concessionnaires sont tenus de gérer les forêts relevant de leur concession dans le respect de l'utilisateur coutumier et des droits d'accès des communautés indigènes voisines ou enregistrées (Cf. Articles 13-15). En outre, le concessionnaire doit mettre en œuvre un plan de gestion de concession forestière qui inclut les conclusions de l'EIE (Cf. Articles 18-19).

2. Attribution administrative

De nombreux pays recourent à l'attribution administrative. Au Gabon, en vertu du Code forestier de 2001, les concessions forestières sont accordées sous forme d'attribution administrative (Cf. article 106). Les concessions forestières sous

⁹⁵ Loi n°94/01 du 20 janvier 1994

⁹⁶ Les détenteurs de permis UFA sont tenus de préparer des plans d'aménagement de forêt qui doivent être approuvés par le Ministère de l'Environnement et des Forêts avant que toute opération de coupe, à large échelle, puisse commencer. La réglementation de la coupe sur les UFA est basée sur le contrôle de zone avec un cycle de coupe de 30 ans. Le cycle de coupe de 30 ans est la raison pour laquelle la durée contractuelle totale pour une UFA renouvelée est de 30 ans. Les UFA relèvent de la propriété forestière permanente alors que les VCs sont extérieures au domaine forestier permanent (DFP), souvent dans des forêts qui ont été exploitées antérieurement. Les deux autres types de permis, Autorisation de récupération et permis d'exploitation sont des permis de court terme destinés à la récolte de faibles volumes de bois (respectivement de 30 à 500 m³) dans des forêts extérieures au DFP. Ils sont réservés aux citoyens camerounais.

aménagement durable sont des permis pour des zones de 50 000 à 200 000 hectares dans des forêts permanentes. Elles peuvent être délivrées à des individus et des entreprises. Une exception est cependant faite pour les forêts permanentes qui ont été classées pour l'aménagement local et l'utilisation du bois.

Un schéma similaire s'applique au Mozambique où, selon l'article 17 du Forest and Wildlife Act,⁹⁷ les concessions forestières sont accordées par voie administrative. La loi souligne aussi l'importance des concessions de longue durée et les simples permis en matière d'attribution des droits d'utilisation des ressources forestières. Ces réformes législatives représentent une avancée significative en matière d'aménagement forestier durable. Conformément à la réglementation en vigueur en la matière, les entreprises commerciales entreprennent des récoltes de façon légale. La loi permet à l'Etat d'accorder non seulement des concessions de longue durée et sécurisées (50 ans) aux abatteurs,⁹⁸ mais garantit également les droits des communautés locales en matière de libre accès aux ressources naturelles aux fins de subsistance.

3. Accès des communautés locales aux zones ou ressources forestières

En RDC, conformément aux dispositions de l'article 16 de la loi,⁹⁹ certaines parties des domaines forestiers concédés doivent être affectées aux populations locales dans le but d'exploiter le bois et des PFNL aux fins de subsistance. La loi garantit une protection à ces droits concédés aux communautés locales (Cf. article 44). Elle prévoit également la reconnaissance formelle des forêts communautaires et exige que les entreprises signent avec les communautés des accords stipulant les bénéfices fournis. L'aménagement des forêts classées relève d'organisations d'intérêt public locales (Cf. article 25).

En 1996, le Gouvernement bolivien a adopté une loi reconnaissant la propriété territoriale des autochtones, mais les formalités permettant d'obtenir des documents formels de droits communautaires sont compliquées et coûteuses.

La loi forestière mozambicaine (Forest and Wildlife Act, 1999) autorise également les communautés à créer leurs propres réserves forestières sous la forme de zones de valeur historique et culturelle (Cf. article 10), un concept qui décrit avec précision les limites des motifs pour lesquelles elles peuvent être déclarées et utilisées (Cf. article 13). Les communautés peuvent obtenir de « simples permis » ou des « concessions » (pour de périodes supérieures à 50 ans) applicables à d'autres domaines forestiers non réservés (Cf. article 15 et 16). En outre, la loi permet à l'Etat de déléguer des pouvoirs en matière d'aménagement forestier aux communautés locales de même qu'au secteur privé et aux associations (Cf. article 33).

⁹⁷ Forest and Wildlife Act (N°10/1999)

⁹⁸ De stables concessions apportent un minimum de motivation pour une utilisation durable.

⁹⁹ Supra note 19

Tableau 1. Détail des concessions pour 15 des 30 pays les plus boisés en 2008

Pays	Domaine territoires forestiers objets de concession (hectares)	Domaine des territoires forestiers attribués ou détenus par des communautés et des groupes indigènes (hectares)
Russie	114,65	0,00
Australie	68,30	20,85
RDC	33,5	0,00
Indonésie	71,00	0,23
Pérou	52,92	15,48
Inde	0,06	17,00
Colombie	2,15	27,50
Bolivie	9,27	28,56
Tanzanie	0,61	3,63
Papouasie Nouvelle Guinée	15,68	25,51
République Centrafricaine	5,37	0,00
Congo	8,64	0,46
Gabon	18,92	0,00
Cameroun	6,40	1,14
Mozambique	4,62	2,00
Total	412,09	142,37

Source: Suderlin, W.D., Hatcher, J. and Liddle, M. 2008. From Exclusion to Ownership ? Challenges and opportunities in Advancing Forest Tenure Reform, at 17. Washington D.C : Rights and Resources Initiative. Ce tableau montre que, dans ces pays, la plupart des territoires forestiers sont soumis à concessions, alors que des domaines limités de territoires forestiers sont la propriété ou sont désignés pour l'usage des communautés ou de populations indigènes.

4. *Permis forestiers*

Les permis forestiers sont les premiers instruments de reconnaissance des droits et conditions d'accès et de récolte du bois et des PFNL.

En Tanzanie, toute utilisation des produits forestiers ainsi que toute activité dans les réserves forestières locales ou nationales requiert l'acquisition d'un permis délivré par le directeur forestier. La partie VII de la loi¹⁰⁰ indique toutes les conditions y afférentes ainsi que les exigences requises pour l'obtention des permis. La forme la plus complète de reconnaissance des droits d'utilisation est le bail forestier. Lorsqu'une procédure spécifique n'est pas prévue, la loi prévoit la possibilité d'accorder ces droits aux enchères, par voie d'appel d'offre ou par la candidature de toute personne. La validité des permis peut courir pour une période allant jusqu'à 33 ans et peut être renouvelée pour des périodes successives allant jusqu'à 15 ans, à condition que le permis ait été entièrement et dûment respecté au cours des périodes précédentes. Tout permis concernant la récolte ou l'extraction de produits forestiers provenant de réserves forestières est accordé moyennant paiement de redevances par le détenteur du permis. Le Ministère est habilité à fixer le

¹⁰⁰ Supra note 20

montant des redevances pour chaque produit. Les critères suivants doivent être considérés dans le processus: (i) la valeur potentielle sur le marché des produits; (ii) l'accessibilité à la production; (iii) la rentabilité de l'entreprise; et (iv) les principes de développement durable en relation avec la récolte de la production.

La loi malgache n°97-017 du 8/8/ 1997 portant révision de la législation forestière (Cf. article 31),¹⁰¹ prévoit des permis d'abattage et droits d'utilisation. Les bénéficiaires de ces droits sont tenus de reboiser, ou de payer des compensations financières (Cf. article 29). Ces droits sont transférables. Cette loi précise que l'exploitation des forêts privées fait l'objet de permis de récolte (Cf. article 39) qui peuvent être accordés par le représentant régional de l'administration des eaux et forêts (Cf. article 40). Les forêts détenues par des personnes privées sont également soumises à un plan d'aménagement ainsi qu'à une réglementation de l'exploitation. La loi ne prévoit pas de dispositions spécifiques pour la détermination des redevances ou modalités d'octroi des permis. Les permis de récolte sont applicables aux droits d'utilisation traditionnels. Ils autorisent les détenteurs à utiliser une quantité limitée de produits forestiers à des fins personnelles et non commerciales. En outre, les procédures doivent être spécifiées par décret.

Différents types d'autorisation sont définies à l'article 65 de la loi forestière de la RDC¹⁰² : les accords de transformation industrielle, les accords de gestion et de traitement, les permis d'abattage et les permis spéciaux. Ces autorisations sont accordées aux citoyens congolais ainsi qu'à des entreprises légalement déclarées. L'accord sur la transformation industrielle garantit au bénéficiaire le droit à des quotas fixes s'il consent à traiter le bois abattu (Cf. article 66). L'accord sur la gestion et le traitement comprend l'obligation de respecter les exigences du plan d'aménagement afférent à l'unité forestière correspondante (Cf. article 67)¹⁰³. En ce qui concerne les plantations forestières, la loi forestière facilite la tâche aux individus privés désireux d'établir des plantations privées en leur accordant le droit de propriété sur les produits qui en découlent.

La loi forestière cambodgienne de 2003 prévoit plusieurs types de permis pour les activités liées aux domaines forestiers permanents, aux produits forestiers, ainsi qu'à leurs dérivés (Cf. article 25). Les détenteurs des droits à récolte et les concessionnaires individuels ou collectifs peuvent en bénéficier. Les règles détaillées sur les autorités responsables de la délivrance des permis sont prévues à l'article 26. La loi requiert le versement de redevances et primes à tout individu ou entité légale récoltant les produits forestiers et leurs dérivés à des fins commerciales (Cf. article 52), à l'exception des communautés locales (Cf. article 53). Selon la loi guinéenne (Conakry),¹⁰⁴ la délivrance des permis de coupe de bois est subordonnée au paiement préalable d'une redevance de coupe, dont l'assiette, le taux et les modalités sont fixés par la loi des finances (Art.62).

¹⁰¹ Loi n°97-017 du 8 août 1997 portant révision de la législation forestière

¹⁰² Supra note 19

¹⁰³ Au Cameroun, la loi (article 4 et suivants) et le décret (article 61 et suivants) prévoient des accords d'exploitation qui autorisent les bénéficiaires à récolter le volume de bois requis pour approvisionner leur industrie locale de traitement du bois sur le long terme.

¹⁰⁴ Loi n°1/99/013/an portant code forestier Guinée (Conakry)

5. *Classement et déclassement des forêts*

La législation forestière constitue, en général, la base légale pour la reconnaissance ou la création de réserves forestières. Elle fournit les procédures et conditions pour la création des réserves forestières, y compris la procédure de sélection d'une zone, l'acquisition de territoire destiné à devenir une réserve et la déclaration de domaines de réserves à la demande des propriétaires. Souvent, la loi forestière prévoit des dispositions sur les différentes catégories des zones protégées qui sont reconnues et classées comme telles par le droit national. Ces dispositions concernent (i) la conversion de zones forestières à d'autres usages, et (ii) la définition des domaines forestiers (forêt domaniale, forêt communautaire et forêt privée).

Au Cameroun, l'article 19 du décret de 1999¹⁰⁵ prévoit la création, dans chaque région, d'une commission sur les opérations de classement et de déclassement, ainsi que l'élaboration d'un rapport sur les effets potentiels en cas d'expropriation. Le décret prévoit aussi une commission interministérielle qui apporte conseils en matière d'attribution, renouvellement, transfert ou retrait des concessions forestières ainsi que sur le retrait de permis d'exploitation pour certains types de produits forestiers (Cf. article 96). La procédure de classement du domaine forestier permanent se présente comme suit: (I) La préparation de la note technique préliminaire d'information; (II) l'avis au public; (III) la sensibilisation des autorités administratives et locales; (IV) la sensibilisation des populations; (V) les travaux de la commission de classement; (VI) la Préparation des textes à soumettre au premier ministre pour signature de l'arrêté.

Au Bénin, une commission de classement est établie par l'article 17 de la loi¹⁰⁶. Elle est composée de représentants de l'administration territoriale, de l'administration forestière locale, des municipalités locales ainsi que des populations affectées directement par le classement et le déclassement. La conversion des forêts classées doit faire l'objet de compensations par des zones de même ordre de grandeur (Cf. article 22). L'article 40 de la loi et l'article 26 du décret¹⁰⁷ requièrent l'implication des populations riveraines dans le développement et la mise en œuvre des plans d'aménagement.

Au Gabon, la loi a établi dans chaque province, une commission spéciale aux fins de classement et de déclassement de domaines protégés (Cf. article 87). L'administration des eaux et forêts et les acteurs forestiers y sont représentés. Durant le processus de classement, l'administration organise des consultations auprès des villages avoisinant les zones concernées aux fins d'information sur les droits d'usage coutumier et pour faciliter la reconnaissance de la zone à classer (Cf. article 90).

La loi forestière cambodgienne de 2003 prévoit que certaines zones d'intérêt spécifique peuvent être désignées comme forêts de protection, pour lesquelles des plans d'aménagement doivent être élaborés et mise en œuvre (Cf. article 22 et 23).

¹⁰⁵ Décret n°99-370 du 19 mars 1999 relatif au programme de sécurisation des recettes forestières.

¹⁰⁶ Supra note 16.

¹⁰⁷ Supra note 22

6. *Inventaires forestiers*

Découlant vraisemblablement du principe « Mieux connaître pour mieux gérer », l'inventaire forestier est une opération de relevé de données sur les forêts telles les superficies, l'âge des arbres qui les composent et la quantité de bois qu'on y retrouve. Il peut aussi porter sur la surface boisée et non-boisée, la répartition des essences, des différentes formations forestières.

La législation forestière prévoit, en général, qu'un inventaire des ressources disponibles dans les zones forestières soit établi et mis à jour par l'administration forestière. Les inventaires forestiers constituent le fondement du suivi de la qualité, du contrôle forestier et de l'inspection et peut avoir un impact sur l'abattage illégal du bois. A cet effet, le projet de décret législatif forestier syrien requiert que l'Autorité Publique pour l'aménagement et le développement des ressources forestières prépare des évaluations quantitatives et qualitatives annuelles des ressources forestières du pays, qui sont soumises au Ministre (Cf. article 18).

Toutefois, très peu de forêts tropicales ont été effectivement inventoriées à ce jour, notamment les forêts amazoniennes et les bassins forestiers de l'Afrique centrale, alors qu'ils subissent drastiquement des changements rapides.

ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS

Les administrations forestières nationales, pour accomplir leurs principales missions, sont dotées, en règle générale, des pouvoirs réglementaires. Ce qui leur permet de gérer de vastes domaines forestiers relevant de la propriété étatique et des collectivités locales (régions, communes). Il convient de signaler que dans le contexte de la décentralisation, leur mandat et les tâches sont accrus. Elles peuvent accomplir des missions de service public pour conduire des processus et ainsi devenir des facilitateurs capables d'impliquer et de conseiller les parties prenantes et d'arbitrer les conflits d'intérêt entre les parties. En outre, elles doivent céder certaines prérogatives aux autres acteurs dans le cadre de la décentralisation. Ce qui implique plus de pouvoirs aux communautés locales et au secteur privé forestier en matière d'aménagement forestier et de prise de décision. Certaines lois (les plus récentes) ont réalisé des avancées significatives en faveur d'une redistribution des compétences entre les acteurs publics et privés du secteur.

A. *L'Administration forestière*

Aux fins d'aménagement forestier durable, les pays ont développé des mécanismes de coordination sectorielle et intersectorielle ainsi que de consultation avec d'autres parties prenantes dans la planification et l'aménagement des ressources forestières. L'objectif principal est de renforcer les institutions aux niveaux national, régional et local pour stimuler les partenariats entre les secteurs privé et public et apporter un soutien efficace de terrain à l'aménagement forestier.

À Madagascar, la loi¹⁰⁸ (l'article 44) et sa réglementation (décret¹⁰⁹ et arrêté¹¹⁰) accordent à l'administration forestière les pouvoirs de décider du statut juridique des forêts (Cf. article 8). S'agissant des forêts appartenant à l'Etat, le ministre en charge des forêts est responsable de l'élaboration des réglementations relatives l'exploitation et à la définition des niveaux d'abattage du bois sur proposition des représentants régionaux. Au niveau régional, la loi détermine l'esprit de la politique générale de décentralisation. Les administrations régionales sont compétentes pour ce qui concerne les forêts communautaires. Ainsi, l'aménagement forestier et la planification des forêts communautaires incombent à ces entités régionales.

En Tanzanie, alors que la loi¹¹¹ ne prévoit pas de règles précises en la matière, les fonctions et l'organisation de l'administration d'Etat, l'obligation de désigner des officiers de licence, de mise en œuvre et des inspecteurs sont définies. Une obligation supplémentaire pèse sur l'administration, celle de promouvoir la décentralisation et de déléguer des fonctions aux officiers décentralisés, dans la mesure du possible. Mais, le droit de nommer des officiers n'est pas limité au gouvernement central, car toute autorité locale est autorisée, en conformité avec la loi, à nommer son personnel afin d'accomplir sa mission. Tout agent nommé par une autorité locale devra être soumis à celle-ci. Cependant, ces réglementations ouvrent la voie à des administrations forestières parallèles.

La loi forestière cambodgienne de 2003 établit l'administration forestière sous la responsabilité du Ministère de l'agriculture qui conduit notamment les obligations suivantes: assurer l'aménagement durable des propriétés forestières permanentes; étudier et recueillir les données sur les forêts d'Etat; évaluer les frontières forestières; préparer et mettre en œuvre le plan national d'aménagement forestier; promouvoir la coopération internationale; assurer l'évaluation complète des activités relatives aux forêts dans les délais impartis; prendre les mesures appropriées en relation avec la destruction forestière, les incendies et les défrichements (Art. 6 et 7).

B. Autres mécanismes institutionnels

En général, il existe deux principaux types d'entités qui ont été créées au-delà de l'administration largement responsable des forêts: (i) les commissions consultatives sollicitées pour l'attribution des permis d'abattage du bois, des concessions forestières et des permis d'exploitation; et (ii) les comités de gestion des fonds spéciaux dédiés au développement du secteur forestier. La composition de ces entités et les procédures de prise de décision sont en général déterminées par des réglementations, qui prévoient une concertation avec toutes les parties intéressées à travers le forum consultatif national (c'est-à-dire la Commission des Forêts) et les comités locaux de conservation en vue d'assurer une participation publique active en matière forestière. Ces instances forestières nationales ont un rôle de conseil et de gestion.

¹⁰⁸ Loi malgache n° 97-017 du 08 août 1997 précitée

¹⁰⁹ Décret n° 2003-100 relatif au Ministère de l'Environnement, des Eaux et Forêts

¹¹⁰ L'arrêté n°6601/2002 sur les missions et structures des services centraux et décentralisés du Ministère

¹¹¹ Forest Act, 2002 (Act n° 7 de 2002)

La loi forestière de Tanzanie prévoit la création d'un comité national consultatif des Forêts. Ses membres sont issus des différentes structures du secteur forestier et peuvent participer à la prise de décisions qui concernent le développement des ressources forestières.

Au Ghana, une commission des forêts fut établie par la loi de 1999.¹¹² Le Ministre des forêts en est le responsable. Elle assure les fonctions de réglementation de l'utilisation des ressources forestières et ligneuses, d'aménagement des réserves forestières et des aires protégées, et d'assistance consultative et technique (section 2(2) c) au secteur privé et autres instances liées à la mise en œuvre des politiques pour la faune sauvage et les forêts, de développement des plantations forestières, de restauration des forêts dégradées et de reboisement à des fins industrielles. Elle est la principale institution responsable de l'aménagement des ressources forestières au Ghana. En matière d'autorisations d'abattage du bois, la Commission est assistée du comité d'évaluation des droits sur les produits ligneux pour l'examen des candidatures (section 3(2)).

La plupart des organes consultatifs agissent en partenariat avec d'autres institutions. En RDC, l'administration des forêts collabore avec d'autres institutions telles que les conseils consultatifs forestiers provinciaux et nationaux (Cf. article 29 de la loi forestière). Ces conseils apportent une assistance consultative en matière de planification et de coordination de la politique nationale forestière, ainsi qu'en matière de classement et le déclassement des zones forestières (Cf. article 31).

A Madagascar, les commissions forestières ajoutent un nouvel élément en matière de planification et d'aménagements forestiers (Cf. article 5 de la loi forestière).¹¹³ Elles doivent être établies dans toutes les régions et inclure des représentants des institutions publiques du secteur, ainsi que des représentants des ONG, des opérateurs forestiers et des autres secteurs liés à l'exploitation des ressources naturelles. Elles interviennent dans le processus de l'aménagement et l'utilisation des forêts, notamment en matière d'attribution de concessions et de permis d'abattage.

La loi forestière cambodgienne de 2003 établit un fonds national de reforestation et de développement forestier (Cf. article 62) qui octroie des subventions gouvernementales, des primes, des honoraires de conservation, de l'aide internationale, des dons et revenus aux fins de reboisement, sylviculture, protection et conservation des forêts, extension et développement communautaire, etc. (Cf. article 64).

1. Accès des institutions locales et régionales aux responsabilités

Il s'agit de la délégation de responsabilités ou pouvoirs d'aménagement forestier aux institutions locales et régionales. Cela implique d'une part la reconnaissance et la protection des droits des communautés locales et leur accès aux responsabilités, d'autre part, des rôles et responsabilités précis des entreprises actives en matière forestière. La reconnaissance des droits de tenure des communautés locales et peuples autochtones a été le fruit d'un long processus au

¹¹² Forestry Commission Act (Act n°571 de 1999)

¹¹³ Supra note 34

Brésil. La politique forestière et environnementale générale y était administrée exclusivement par le gouvernement fédéral. Mais, depuis la nouvelle constitution de 1988, certains pouvoirs administratifs et certaines responsabilités sont dévolus aux Etats fédérés et gouvernements locaux dans le cadre de la décentralisation.¹¹⁴

La Constitution du Guatemala (1985) prévoit le droit à l'identité culturelle (art. 59) et une protection particulière pour les groupes ethniques. Elle prévoit également des dispositions visant à protéger les terres des communautés autochtones, et l'accès à la propriété familiale et aux logements sociaux, aux crédits et à l'assistance technique nécessaires pour garantir la possession et l'exploitation des terres (arts. 67 et 68). Les Etats et les municipalités ont créé, respectivement, sur la base des constitutions fédérées et des lois municipales des conseils pour l'environnement.¹¹⁵

Au même moment, le contrôle forestier demeure sous la responsabilité du gouvernement fédéral. Les organisations à la recherche de permis d'abattage en Amazonie doivent s'adresser aux agences fédérales de contrôle forestier. Cependant, certains Etats ont initié des processus de contrôle d'abattage dans leurs forêts conformément à leurs nouvelles compétences d'origine constitutionnelle. Une des réalisations majeures de cette nouvelle politique (délégation de responsabilités) consiste dans le développement de mécanismes permettant aux institutions locales d'en être de vrais acteurs. De ce fait, la prise de décision, la planification et l'exécution des projets de développement forestiers au niveau local deviennent les prérogatives des assemblées locales. Un développement institutionnel et organisationnel effectif est nécessaire pour le développement de structures décentralisées du gouvernement. Cela conduit inéluctablement à inclure la bonne gouvernance, le suivi, la communication et des réalisations concrètes.

Au Mozambique, la loi de 1999 sur les forêts et la faune sauvage crée un nouveau type de forum : ce sont les conseils d'aménagement des ressources forestières institués pour permettre la représentation des communautés locales. Leur mandat précise que l'objectif principal de l'implication communautaire est d'assurer « la participation à l'exploitation des ressources et aux bénéfices issus de leur utilisation » (Cf. article 31).

2. Reconnaissance des droits d'usage communautaires

L'implication communautaire dans l'aménagement forestier signifie la participation à l'aménagement, la planification, et la reconnaissance des droits de propriété aux populations locales sur les ressources. Les détenteurs de droits de propriété ou des droits d'accès de longue durée sur les forêts sont traditionnellement reconnus comme des contributeurs clés aux principes d'aménagement durable. En plus, les communautés locales s'organisent de plus en plus notamment en prenant des mesures opérationnelles et en initiant des actions politiques pour obtenir la propriété ou un contrôle accru sur les bénéfices issus des forêts protégées, les forêts sèches, les bassins versants, les forêts de production et des concessions de produits ligneux.

¹¹⁴ Constitution du Brésil, article 24, VI.

¹¹⁵ Ribas, L.C. 1991. Setor Florestal: Novo Posicionamento a Partir do Contexto Municipal. Curitiba: Il Encontro Brasileiro de Economia Florestal.

Au Mozambique, un véritable transfert des droits aux populations locales s'est opéré. Cela grâce aux consultations menées auprès de celles-ci au sujet de l'attribution des droits d'usage aux entreprises d'abattage. L'article 15.3¹¹⁶ déclare que l'exploitation des forêts par les membres des communautés locales aux fins de subsistance est réalisée en accord avec les normes coutumières et les pratiques des communautés respectives.

Aux Philippines, la constitution de 1987 protège les droits relatifs au domaine ancestral et la loi sur les droits des populations autochtones de 1997 fournit une reconnaissance légale des droits fonciers des populations autochtones. Quant à la constitution colombienne de 1991, elle reconnaît les droits fonciers individuels et collectifs aux autochtones et aux communautés afro-colombiennes.¹¹⁷

Le libre accès aux PFNL est un filet de sécurité essentiel pour les populations pauvres des zones rurales. Pour cette raison, il est important que les droits d'usage coutumiers soient protégés dans les régions de concessions forestières. En d'autres termes, les lois forestières devraient prévoir les droits traditionnels d'usage, tels que l'accès à la récréation et à la récolte du bois et des PFNL.

Au Gabon, afin d'assurer aux populations locales des conditions optimales d'existence, la loi forestière reconnaît des droits d'usage coutumiers dans le domaine forestier rural (Cf. article 252 et 253). Un décret sur les conditions des droits d'usage coutumier des ressources forestières, de la faune sauvage, de la chasse et de la pêche est en préparation.

La loi forestière de Tanzanie,¹¹⁸ de façon explicite, permet aux populations locales de devenir acteurs des aménagements forestiers. Elle a pour objectif de porter l'aménagement forestier au « plus bas niveau possible » (section 3). Les plans d'aménagement requis pour toutes les réserves forestières doivent préciser clairement comment les communautés riveraines des forêts y seront impliquées (sections 176-19). En outre, les communautés locales peuvent postuler dans le but d'aménager les réserves forestières nationales ou locales, (sections 34 et 36) comme aménageurs autonomes ou co-aménageurs avec le gouvernement. Une réserve aménagée en vertu d'une convention commune d'aménagement sera déclarée zone d'aménagement de village forestier, distincte des villages des communautés auxquels on accorde le statut de réserves forestières. Les agents forestiers gouvernementaux sont tenus de fournir conseil aux communautés villageoises ayant de réserves forestières. Celles-ci doivent collaborer avec les agents gouvernementaux.(section 41).

La loi forestière cambodgienne de 2003 requiert que l'Etat reconnaisse et assure les droits d'usage traditionnels des communautés vivant dans ou à proximité des réserves de forêts permanentes. Les droits d'usage traditionnels sont inaliénables et ne sont pas soumis à l'obtention d'un titre d'exploitation. Ils consistent, entre autre, à la collecte du bois mort, de l'herbe ainsi qu'à l'utilisation des produits forestiers et de leurs dérivés (Cf. article 40). Des parcelles des réserves de forêts permanentes

¹¹⁶ Forest and Wildlife Act (n°10/1999)

¹¹⁷ La Constitution de 1991

¹¹⁸ Supra note 20

aménagées selon les plans d'aménagement forestiers (Cf. article 43) peuvent être attribuées aux communautés riveraines (Cf. article 41). Le sous décret (décret d'application) cambodgien de 2003 sur l'aménagement des forêts communautaires prévoit des règles explicites pour l'établissement, l'aménagement et l'utilisation des forêts communautaires. Les droits d'usage coutumiers y sont clairement affirmés ainsi que les droits relatifs au troc, à la transformation, au transport et le droit de vendre les produits forestiers (Cf. article 11 et 12). L'administration forestière évalue les demandes et les difficultés des communautés locales avant de leur accorder les forêts communautaires (CFC) (Cf. article 7); cet organe est ensuite impliqué dans la formation d'un comité d'aménagement de la forêt communautaire (Cf. article 8). Aucun titre d'exploitation n'est requis pour les activités des CFC et elles sont exemptées du paiement de redevances et de primes (Cf. article 13).

3. Mécanismes d'exécution

L'exécution et l'effectivité de la loi forestière requiert le renforcement des mécanismes de contrôle, de suivi et d'évaluation, des ressources humaines et financières et des systèmes judiciaires. Mais dans de nombreux pays, la nature, l'organisation et le fonctionnement de l'administration publique générale rendent difficile l'application de la loi à l'encontre de certaines autorités publiques ou privées et de certains intérêts puissants. En plus, l'environnement forestier rend difficile la capture des délinquants (abatteurs clandestins et illégaux). Il est plus facile de suivre les activités des acteurs forestiers qui agissent dans le cadre du système d'abattage légal du bois que celles de ceux qui agissent en dehors de ce cadre. L'industrie de l'abattage peut influencer les politiques et les lois des pays d'accueil, particulièrement en matière d'obtention de titres d'exploitation. Il existe souvent une convergence d'intérêts entre les entreprises d'abattage de bois et les élites politiques, ce qui conduit à l'acquisition frauduleuse de larges faveurs pour les deux parties au détriment de droits communautaires et des exigences environnementales.

4. Systèmes de suivi, de contrôle et surveillance

Le suivi, le contrôle et la surveillance des activités forestières relèvent en général des compétences de l'administration forestière. Toutefois, ces responsabilités peuvent être assurées par les autorités locales dans le cadre des accords d'aménagement des forêts tant étatiques que communautaires. Les détenteurs de titres d'exploitations et de concession sont tenus de garder un registre à jour indiquant de façon précise l'historique des activités d'abattage et toute information spécifique sur le nombre, la qualité et la catégorie des arbres abattus.

Au Cameroun, l'administration forestière est responsable du contrôle et du suivi de l'exploitation forestière (Cf. article 124 du décret de 1995)¹¹⁹, avec l'assistance d'une ONG internationale. Tout titulaire d'une concession est tenu de soumettre, tous les six mois, un rapport sur l'état de ses activités d'exploitation à l'administration forestière (Cf. article 73). Les informations relatives à la production et au volume des produits destinés à l'exportation ou transformés localement sont transmises au début de chaque année fiscale (Cf. article 118). L'inspection incombe aussi à l'administration forestière et à son personnel de terrain. Au-delà du contrôle périodique destiné à vérifier que le détenteur de titres d'exploitation ou d'une

¹¹⁹ Supra note 17

concession applique effectivement les conditions initiales d'autorisation (cahier de charges) (Cf. article 94), le personnel de l'administration forestière peut entreprendre un contrôle inopiné et permanent sur les sites pour s'assurer du respect strict des conditions prescrites (Cf. article 127). A cet effet, le Ministère des Forêts dispose d'une unité de contrôle et de coordination, un groupe spécial équipé et entraîné pour mettre en œuvre les inspections.

Au Ghana, en vertu de la loi de 1999,¹²⁰ la commission forestière est responsable du suivi de la récolte et de la mise sur le marché des produits forestiers, et de la faune ainsi que des contrats de suivi pour ces activités. Cette commission doit soumettre, chaque année, au Ministre, un rapport sur ses opérations et activités (Cf. Section 28). Elle est aussi responsable du contrôle d'exploitation des ressources forestières et peut assurer l'inspection des pré-expéditions et l'examen du bois et de la faune (Cf. section 2(2) a).

Le code forestier de 2001 du Gabon autorise l'administration forestière à recourir à différents moyens pour assurer le suivi des activités forestières et des plans d'aménagement forestiers (Cf. article 25). En ce qui concerne la déclaration des activités, un certain nombre de dispositions traitent des rapports que les acteurs forestiers doivent soumettre chaque année par rapport à leurs activités. Chaque acteur est tenu de fournir à l'administration forestière tous les trois mois et chaque année, les documents techniques ou comptables, notamment le statut général d'exploitation de chaque type de bois (Cf. articles 36, 50, 51, 121, 133, 137, 145 et 146). Ces mesures permettent à l'administration forestière de contrôler les activités forestières. Les entreprises forestières tiennent à jour sur leur site d'exploitation un document intitulé « carnet de chantier » dans lequel tous les abattages sont mentionnés, tout en précisant la date, le numéro d'identification, l'espèce, les dimensions, le volume et les nombres. Ce document peut être requis à tout moment par l'agent forestier qui vient sur le site aux fins de contrôle (Cf. article 132). La loi prévoit également plus de règles détaillées pour les unités individuelles et les UFA, notamment l'obligation d'entreprendre une analyse socio-économique et une analyse de la biodiversité afin de définir les objectifs et coûts d'aménagement et les procédures de suivi et de révision.

5. Incitations financières et partage des bénéfices

Des motivations financières et des pénalités peuvent être utilisées pour encourager la conservation et empêcher une utilisation non durable des ressources forestières. Ces motivations peuvent également viser la distribution gratuite de jeunes plants d'arbres pour encourager le reboisement. Les taxes et charges qui s'appliquent aux permis d'abattage et aux concessions peuvent comprendre : (i) un honoraire annuel de zone correspondant au droit d'accès à la ressource ; (ii) une taxe d'abattage, auto-déclarée et assise sur la quantité de bois récolté ; (iii) une taxe d'entrée, assise sur le volume de bois entrant dans la scierie (avant transformation) ; et (iv) une surtaxe à l'exportation du bois.

D'autres charges peuvent s'appliquer aux exploitants forestiers notamment celles payées pour la mise en application des inventaires forestiers et des plans

¹²⁰ La loi de 1999 instituant la commission forestière du Ghana

d'aménagement, de même que les honoraires de cession des droits de concession. La contribution à la mise en application des activités sociales peut être restreinte aux communautés riveraines décrites dans la convention de concession.

Les gains provenant des pénalités et revenus générés par la vente des produits forestiers saisis peuvent être partagés entre: (i) l'administration forestière ou toute autre administration qui participe au suivi et aux actions d'exécution et/ou aux processus de récolte ; (ii) tout fonds forestier existant ; (iii) le Trésor Public ; (iv) les communautés riveraines.

Au Cameroun, le système fiscal forestier a conduit à des stratégies innovantes pour l'attribution d'une part des revenus forestiers aux communautés locales. Le système de redistribution des revenus forestiers, établi depuis 1994, s'appuie sur deux principes fondamentaux :¹²¹(i) le paiement d'honoraires forestiers aux communautés locales par une entreprise abattant une concession déterminée (10% du montant total des revenus) ; au gouvernement rural local concerné (40%) ; et au gouvernement central (50%) ; et (ii) l'attribution d'une « taxe de village » (en fait une écotaxe) aux communautés riveraines des petites concessions allant jusqu'à 2,500 hectares, calculés sur la base de 1,5 US\$ par m3 de bois abattu.

Les motivations financières sont également fournies par les schémas de distribution des bénéfices. Le concept de distribution des bénéfices élaboré à travers la CBD accorde aux communautés vivant dans et autour des forêts une opportunité pour générer des revenus à partir de leurs ressources génétiques. En outre, dans le cadre des politiques contre les changements climatiques, notamment le mécanisme REDD, les communautés peuvent être incitées à la préservation des forêts à plusieurs titres. Les bénéfices pour les communautés habitant dans les forêts peuvent être économiques ou en nature, par exemple, par des investissements dans des infrastructures de développement. La protection des conditions d'existence des communautés vivant dans et à proximité des forêts est aussi une obligation à observer et à respecter dans les conventions d'établissement et de mise en œuvre du mécanisme REDD+. Dans ces accords, le schéma des procédures de suivi de répartition des bénéfices est lié au mécanisme financier établi.

Dans certains pays, la loi forestière prévoit une compensation pour les communautés locales dans le cas où elles perdent leurs droits d'usage ou droits d'accès en raison d'une action publique. En Indonésie, en vertu de l'article 68 de la loi forestière de 1999, « les communautés forestières et riveraines ont le droit de recevoir une compensation financière pour la perte des droits d'accès à la forêt riveraine en raison de son classement comme forêt domaniale » ou pour toute autre affectation d'utilité publique.

¹²¹ Les revenus doivent être utilisés pour promouvoir la protection et le développement des forêts communautaires, mais sont également une contribution générale au développement communautaire. 15% du revenu financier total doit être versé au fonds national comme contribution au développement général forestier et compensation des services techniques apportés par le département forestier dans l'aménagement des forêts communautaires.

C. Mécanismes juridictionnels

Afin d'éviter des procédures judiciaires inutiles, les lois relatives à l'aménagement forestier tendent à privilégier le principe de la légalité des peines en ce qui concerne les violations du droit forestier. Par conséquent, les opérations autorisées et mises en œuvre conformément au droit applicable ne peuvent aucunement faire l'objet de poursuites judiciaires. Par contre, quand une poursuite judiciaire est fondée, des sanctions relativement modérées doivent être prises pour des infractions mineures. Celles-ci ont généralement un effet dissuasif sur la tendance à commettre des infractions plus graves.

A l'instar des législations des pays ouest-africains et de l'Afrique centrale, la législation forestière congolaise prévoit un ensemble de sanctions à l'encontre des auteurs des violations de la loi forestière, ces sanctions sont de trois types : (I) les sanctions pécuniaires ou civiles ; (II) les sanctions pénales ; (III) les sanctions administratives. Les sanctions pénales comprennent des peines privatives de liberté et des amendes judiciaires. Les sanctions civiles sont constituées des amendes, des dommages et intérêts et des montants de transaction forestière. Quant aux sanctions administratives, elles comprennent la suspension des autorisations d'exploitation ou au retrait des permis.

1. *Peines et infractions*

Etablir une graduation correcte des infractions et sanctions requiert une définition explicite des violations. Cela permet de mettre l'accent sur l'exécution et d'éviter une interprétation erronée de la loi. Autrement dit, une disposition déclarant que toutes les opérations doivent être réalisées en accord avec le plan d'aménagement ne distingue pas clairement l'absence de plan du défaut dans un plan ou du manquement au plan.

La législation forestière tunisienne punit toute forme d'association ou manœuvre secrète entre exploitants et commerçants de produits forestiers tendant à nuire aux enchères ou à avilir les prix... »¹²²

2. *Compensation*

La compensation pour le préjudice causé par un acte illégal et pour le profit généré par cet acte (par exemple, section 97(1) (b)-(d) de la loi forestière tanzanienne de 2002) est une sanction complémentaire utile. Les sanctions liées au préjudice assurent une certaine proportion de justice entre la taille de l'infraction et la taille de la peine. En effet, cela permet d'éviter que l'abattage illégal d'un seul arbre soit puni de la même façon que l'abattage illégal de centaines d'arbres. Les pénalités et sanctions monétaires proportionnées sont aussi très utiles en matière d'incendie quand les dommages causés par un acte négligent ou intentionnel peuvent être énormes.

La loi forestière cambodgienne de 2003 prévoit des dispositions détaillées sur les infractions et sanctions en matière forestière. L'article 90 précise que la punition des infractions forestières peut inclure l'emprisonnement, la confiscation de preuves,

¹²² La transgression de la loi forestière relative aux enchères expose le délinquant des peines (Art. 303 du code pénal) et à des dommages-intérêts.

des amendes judiciaires, des amendes amiables et aussi des condamnations à réparation des dommages, avertissement et révocation de titres d'exploitation. Les amendes amiables, quand elles sont autorisées, doivent également refléter le gain économique réalisé et le préjudice causé à l'environnement (Cf. article 92 et 96). Les particuliers qui ont commis une infraction préjudiciable à l'écosystème forestier sont, de plus, responsables du paiement destiné à la restauration à l'instar des conditions initiales de l'écosystème ou de la réparation de celui-ci (Cf. article 94).

La plupart des systèmes répressifs forestiers privilégient seulement les préjudices matériels ou économiques. Cette perception des ressources forestières est en contradiction avec le point 6.c des « Principes des forêts »¹²³ qui déclare que « Les décisions prises sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable des ressources forestières devraient tirer profit, autant que possible, d'une évaluation approfondie de la valeur économique et non économique des biens et services forestiers et des coûts et avantages environnementaux. » En effet, « l'écocide forestier se poursuivant inexorablement (...) », ¹²⁴ les Etats, dans le cadre des sanctions en matière de l'environnement en général et des forêts en particulier, devraient prendre en compte le préjudice écologique.

Des voix s'élèvent de plus en plus pour réclamer l'évaluation du dommage écologique et la prise en compte du préjudice écologique. Certains pays tendent vers la reconnaissance du préjudice écologique.

En France, à la suite de l'arrêt Erika¹²⁵ (25 septembre 2012 rendu par la chambre criminelle de la Cour de cassation) qui a reconnu « l'existence d'un préjudice écologique consistant en l'atteinte, directe ou indirecte, portée à l'environnement et résultant de l'infraction de pollution involontaire », une proposition de loi visant à modifier l'article 1382 du Code Civil a été faite.¹²⁶ Ainsi, au livre III du code civil, après l'article 1382 relatif au principe de la responsabilité du fait personnel fondée sur la faute¹²⁷, un alinéa (1382-1) pourrait être ajouté, comme suit: Art. 1382-1 « Tout fait quelconque de l'homme qui cause un dommage à l'environnement, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer. La réparation du dommage à l'environnement s'effectue prioritairement en nature. » Dans un souci d'efficacité et surtout pour ne pas exclure la réparation du dommage écologique causé par négligence ou

¹²³ Déclaration de principes, non juridiquement contraignante mais faisant autorité, pour un consensus mondial sur la gestion, la conservation et l'exploitation écologiquement viable de tous les types de forêts de 1992

¹²⁴ Bernard SAURA « Entre coopération incitative et ingérence écologique : les prémisses de la protection internationale des forêts tropicales », in Droit, Forêts et Développement Durable, Actes des premières journées scientifiques du réseau « Droit de l'environnement » de L'AUFELF-UREF à Limoges, France, 7-8 novembre 1994 p.472

¹²⁵ L'Erika est un navire pétrolier battant pavillon maltais et affrété par la société Total, qui a fait naufrage le 12 décembre 1999 au large de la Bretagne, lors d'un transport de 30 884 tonnes de fioul lourd. La Cour de cassation française (Chambre Criminelle) a condamné par pour ce naufrage le 25 septembre 2012, la société Total SA, la société Rina et des particuliers.

¹²⁶ Une proposition de loi visant à modifier l'article 1382 du Code Civil, déposée par Mr. Retailleau au Sénat le 23 mai 2012.

¹²⁷ Article 1382 du code civil français: « tout fait quelconque de l'homme, qui cause un dommage à autrui, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer. »

Article 1383 du code civil français : « Chacun est responsable du dommage qu'il a causé non seulement par son fait, mais encore par sa négligence ou par son imprudence. »

imprudence, sans qu'une faute ne soit caractérisée, il ne serait pas inutile que l'article envisage aussi l'engagement de responsabilité environnementale sans faute, par négligence ou imprudence.

En Île Maurice, le Parlement a amendé le code de l'environnement¹²⁸ en y insérant spécifiquement le concept de réparation du préjudice écologique. En RDC, l'Arrêté ministériel n°104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/ 09 du 16 juin 2009¹²⁹ fixant la procédure de transaction en matière forestière prévoit un mode de réparation du préjudice écologique en matière de transaction en indiquant à son article 12 que « (...) tout délinquant forestier peut se libérer d'une transaction par l'exécution des travaux d'intérêt forestier, dans les conditions suivantes : (a) que les travaux préconisés visent le reboisement ; (b) que mention en soit faite dans le procès-verbal de transaction, lequel précise, en outre, le nombre de jours de travail, le délai et le lieu de leur réalisation ; (c) qu'à défaut de confier l'exécution desdits travaux à l'administration forestière compétente, le délinquant les fasse exécuter par un personnel technique compétent. En outre, ce règlement, à son article 13, définit de façon détaillée la superficie à reboiser (SR), le montant de la transaction (MT) et le coût du reboisement à l'hectare (CHR). Cependant, « la durée des travaux ne peut être fixée au-delà de cent cinquante jours pour chaque année concernée par la transaction ».

Toutes ces initiatives sont à encourager dans le cadre de la gestion durable des forêts. C'est pourquoi pour « Mieux réparer le dommage environnemental (préjudices matériels, préjudices moraux, préjudices écologiques) », ¹³⁰ les législations forestières devraient, entre autres, prendre en compte les sujets suivants :

- Inclure dans la formation des décideurs un module sur les écosystèmes ;
- Permettre la saisine du juge à titre préventif, en cas de menace imminente de dommage » ;
- Rendre prioritaire la réparation en nature du dommage environnementale ;
- Définir les modalités de la réparation du préjudice écologique devant le juge ;
- Encourager le développement de l'expertise environnementale, notamment les formations scientifiques des experts judiciaires.

¹²⁸ The Environment Protection (Amendment) Act 2008 des îles Maurice.

¹²⁹ L'Arrêté ministériel n°104 CAB/MIN/ECN-T/015/JEB/ 09 du 16 juin 2009 fixant la procédure de transaction en matière forestière de la RDC

Article 12 : *Par application de l'article 140 du Code forestier, tout délinquant forestier peut se libérer d'une transaction par l'exécution des travaux d'intérêt forestier, dans les conditions suivantes :*

a. que les travaux préconisés visent le reboisement ;

b. que mention en soit faite dans le procès-verbal de transaction, lequel précise, en outre, le nombre de jours de travail, le délai et le lieu de leur réalisation ;

c. qu'à défaut de confier l'exécution desdits travaux à l'administration forestière compétente, le délinquant les fasse exécuter par un personnel technique compétent.

Article 13 : *Outre le prescrit de l'article 12 ci-dessus, le procès-verbal de transaction fixe la superficie à reboiser. Cette superficie résulte de l'application de la formule suivante :*

$$SR = \frac{MT}{CHR}$$
 dans laquelle **SR** = superficie à reboiser, **MT** = montant de la transaction et **CHR** = coût du reboisement à l'hectare.

La durée des travaux ne peut être fixée au-delà de cent cinquante jours pour chaque année concernée par la transaction.

¹³⁰ « Mieux réparer le dommage environnemental », Commission Environnement 2012

3. *Sanctions administratives*

40

La perte d'un titre d'exploitation et la disqualification pour obtenir de futurs permis ou licences peuvent être une sanction pénale, bien que la révocation de titres d'exploitation puisse être considérée comme une mesure administrative.

Il existe plusieurs alternatives aux poursuites pénales quand bien même des sanctions similaires (hormis l'emprisonnement) peuvent être impliquées. L'une d'elle consiste en la sanction administrative imposée directement par le pouvoir exécutif sans implication du pouvoir judiciaire et bien que les appels juridictionnels soient autorisés. C'est imposé par la juridiction mais le régime de la preuve est civil plutôt que pénal. Considérant que l'abattage illégal constitue une atteinte à la propriété, cela peut être une voie de poursuite appropriée.

CONCLUSION

Cette étude offre un aperçu succinct des instruments d'aménagement et des principes introduits dans les lois et réglementations forestières au cours des 20 dernières années. Même à défaut d'un instrument international contraignant spécifique négocié sur les forêts, un nombre d'accords multilatéraux en matière d'environnement, de même que des accords non juridiquement contraignants, s'appliquent aux forêts. L'ère des changements climatiques apporte de nouveaux défis en matière de gestion durable des forêts tels que le renforcement des droits fonciers et les intérêts, dans les négociations du marché du gaz carbonique, des communautés voisines des forêts. Un autre aspect concerne la demande de services environnementaux qui requièrent des conventions aux niveaux national et international.

BIBLIOGRAPHIE

41

Folmer, H. et van Kooten, G. : *Deforestation and Solutions for the world's biggest problems: costs and benefits* de B. Lomborg (sous la direction de), Cambridge, Royaume-Uni, Cambridge University Press, 2012

STEPHANE GUENEAU : *Livre blanc sur les forêts tropicales humides : Recommandations des acteurs français pour une politique française sur les forêts tropicales humides*, la Documentation française, 2006

Christy, L.C., Di Leva, C.E., Lindsay, J.M. and Talla Takoukam, P.: *Forest Law and Sustainable Development: Addressing Contemporary Challenges through Legal Reform*. World Bank, Law, Justice and Development series, World Bank, 2007

Célia GAUTIER (Réseau Action Climat France) : *protocole de Kyoto: Bilan et perspective : vers un nouveau régime à la hauteur du défi climatique*, France, novembre 2012

Eberhard Christoph : *Préliminaires pour des approches participatives du droit, de la gouvernance et du développement durable*, Revue interdisciplinaire d'études juridiques, 2009

Thea HILHORST et Amadi COULIBALY, *La mise en place de la décentralisation au Mali: cas de deux communes rurales*, 2004

FAO/CEE/OIT. OIT. Document de travail n° 163. Organisation internationale du travail, Genève, Suisse, 2000

KISS A.C. 1980 : *La mise en œuvre du droit à l'environnement, problématique et moyens – Deuxième conférence européenne*, in Environnement et droits de l'homme, Salzbourg, 3 décembre.

German, A.L., Karsenty, A. et Tiani, A-M. (eds.) : *Gouverner les forêts africaines à l'ère de la mondialisation*, (eds.) 2010, CIFOR, Bogor, Indonésie, 2010

Angelsen, A.: *Moving Ahead with REDD: Issues, Options and Implications*, at 11. Bogor: CIFOR, 2008

Talla Takoukam, P. and Morita, S.: *A Policy and Legal Framework Supporting Payments for Environmental Services*. Environmental matters at the World Bank, February 2009

Tsioumani, E.: *Access and Benefit Sharing: the Nagoya Protocol*, Environmental Policy and Law 40/6: 288-293, 2010

TEEB, : *The Economics of Ecosystems and Biodiversity for national and international policy makers*, 2010

Transparency International : *Le Rapport mondial sur la corruption: le Changement climatique*, 2011, www.transparency.org

Alain Karsenty : *Des rentes contre le développement? Les nouveaux instruments d'acquisition mondiale de la biodiversité et l'utilisation des terres dans les pays tropicaux*, Mondes en développement, 2004/3 numero127, p. 61-74. DO: 10.391/med127.0061

Alain Karsenty, Aurélie Vogel, Driss Ezzine de Blas et Judicaël Fétiveau : *La problématique des droits sur le carbone dans REDD+*, Vertigo, Débats et Perspectives, 2012, consulté le 07 mars 2013.
URL: <http://vertigo.revues.org/12974>; DOI: 10.4000/vertigo.12974

Jeffrey Hatcher et Luke Bailey : *Gouvernance dans les forêts tropicales dans le monde, Où va aboutir REDD+ ?* in Le Rapport mondial sur la corruption : le Changement climatique de Transparency International, citant Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Making REDD work: A Practitioner's Guide for Successful Implementation of REDD (Eschborn: GTZ, 2009).

Wingard, J., Lindsay, J. and Manaljav, Z., 2005: *Improving the Legal Framework for Participatory Forestry: Issues and Options for Mongolia: With Reference to international Trends*. Etudes juridiques de la FAO en ligne 46, Avril 2005

Christian Adonis MILOL : *Gouvernance et participation dans la gestion des ressources forestières au Cameroun : impacts inattendus sur les pratiques foncières*, in Christoph Eberhard, Enjeux fonciers et environnementaux. Dialogues afro-indiens, Pondichéry, Institut Français de Pondichéry, pp. 233-255. 2008.

Maurice KAMTO : *Droit de l'environnement en Afrique*, Edicef, 1996

Maurice Prieur : *Droit de l'environnement*, 2004

Michel Prieur : *De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de non régression en droit de l'environnement*, in IUCN Academy of environmental e-journal Issue, 2011

Benoît JADOT : *Droit fondamentaux, urbanisme et environnement*, in « le droit à la conservation de l'environnement », Aménagement et Environnement, 1996 n° spécial p. 229 et suivantes, Kluwer, Editions juridiques, Belgique.

Isabelle HACHEZ : *Le principe de standstill dans les droits fondamentaux: une irréversibilité relative*, Bruylant, Bruxelles, 2008

Kohler, V. et Schmithüsen, F. : *Comparative Analysis of Forest Laws in twelve Sub-Saharan African Countries*, Etudes juridiques de la FAO en ligne 37, July 2004

Organisation Internationale des Bois Tropicaux, Lettre d'informations, 2000.
Spencer Ortiz. *Community Forestry for Profit and Conservation: A successful*

community management experience in Timber production and marketing in Guatemala. 2000

43

Bernard SAURA : *Entre coopération incitative et ingérence écologique : les prémisses de la protection internationale des forêts tropicales* , in Droit, Forêts et Développement Durable, Actes des 1ères journées scientifiques du réseau « Droit de l'environnement » de L'AUPELF-UREF à Limoges, France, 7-8 novembre 1994 p.472