

LE DROIT FORESTIER DU VIETNAM

**PAR
THI THUY VAN DINH**

***ETUDE JURIDIQUE
EN LIGNE #51***

Février 2006

La série 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 <http://www.fao.org/legal/prs-ol/paper-e.htm>.
Ceux qui n'ont pas accès à Internet peuvent demander des copies électroniques ou en papier au Bureau juridique, FAO, 00100 Rome, Italie, dev-law@fao.org.

Les observations et suggestions que les lecteurs souhaitent formuler sur les Etudes 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.

SOMMAIRE

RESUME

ABREVIATIONS

I. INTRODUCTION

- 1.1. Présentation du Vietnam
 - 1.1.1. Données générales
 - 1.1.2. Données juridiques
- 1.2. Présentation des forêts vietnamiennes

II. FORMATION DU DROIT FORESTIER

- 2.1. Evolution historique
 - 2.1.1. Etat des forêts avant 1945
 - 2.1.2. Etat des forêts depuis 1945
- 2.2. Emergence du droit forestier positif
 - 2.2.1. Influences internes et externes
 - 2.2.2. Approche programmatique

III. CARACTÉRISTIQUES DU DROIT FORESTIER

- 3.1. Prédominance du statut public des forêts
- 3.2. Faible participation du public
- 3.3. Administration et gestion des forêts
 - 3.3.1. Administration directe
 - 3.3.2. Gestion déléguée

IV. DOUBLE FINALITE DU DROIT FORESTIER

- 4.1. Protection des forêts
 - 4.1.1. Mesures dissuasives et incitatives
 - 4.1.2. Mesures préventives
- 4.2. Développement des forêts
 - 4.2.1. Une politique socio-économique
 - 4.2.2. Une politique environnementale

V. CLASSIFICATION TRIPARTITE DE FORÊTS

- 5.1. Les forêts à usage spécifique : une protection renforcée
- 5.2. Les forêts de production : un modèle de développement économique
- 5.3. Les forêts de protection : un modèle de développement durable

VI. CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

LE DROIT FORESTIER DU VIETNAM

Thi Thuy Van DINH¹

RÉSUMÉ

Les forêts ont des valeurs culturelles, sociales, écologiques et économiques importantes. Dans un pays en voie de développement tel que le Vietnam, leur gestion devient difficile dû notamment à l'insuffisance de moyens techniques et financiers. Cette étude constate l'émergence du droit forestier au Vietnam sous la colonisation française et analyse la mise en oeuvre du droit forestier positif. De manière générale, elle s'intéresse à l'évolution du rapport entre l'homme et la forêt à travers l'histoire de ce pays : avant 1862, de 1862 à 1945, de 1945 à 1975 et depuis 1975. Elle traite aussi des facteurs internes et externes qui exercent une influence sur l'élaboration de ce droit ainsi que sur la politique forestière nationale.

Les principaux textes forestiers sont deux lois, celle du 19 août 1991 et celle du 14 décembre 2004. Elles comportent une double finalité : la protection et le développement des forêts. Elles mettent en place une classification tripartite de forêts : forêts à usage spécifique, forêts de protection et forêts de production. Cette étude analyse le régime juridique de chaque catégorie juridique de forêts. Elle met l'accent sur la loi du 14 décembre 2004 puisque cette loi apporte un grand nombre de modifications et fait ainsi évoluer le droit forestier.

¹ Ce texte est basé sur un mémoire présenté par l'auteure à l'Université de Limoges en 2005. L'auteure remercie sincèrement pour leur appui les personnes suivantes: M. B. Drobenko, Directeur-adjoint du CRIDEAU, Maître de Conférences à l'Université de Limoges; M. A. Mekouar, Chef, Service droit et développement, Bureau juridique, FAO; M. P. B. Durst, Fonctionnaire principal, Département des forêts, FAO; M. J. Carle, Fonctionnaire principal, Département des forêts, FAO; M. D. Reeb, Fonctionnaire principal, Département des forêts, FAO; M. V. M. VU, Forest Sector Support Programme Coordination, Vietnam; Mlle T. H. X. NGUYEN, Forest Sector Support Programme Coordination, Vietnam.

ABRÉVIATIONS

ANASE Association des Nations de l'Asie du Sud-Est
EFN Entreprise forestière nationale
EFP Entreprise forestière privée
FAO Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
MADR Ministère de l'agriculture et du développement rural
MARD Ministry of Agriculture and Rural Development
PNUD Programme des Nations Unies pour le développement
PNUE Programme des Nations Unies pour l'environnement
UICN Union internationale pour la conservation de la nature

I. INTRODUCTION

1.1. Présentation du Vietnam

1.1.1. Données générales

Le Vietnam se trouve dans une région de climat tropical et subtropical. Situé au centre de l'Asie du Sud-est, il est entouré au nord par la Chine, au sud-ouest par le Laos et le Cambodge et à l'est par la mer de Chine dans l'Océan pacifique. Il possède une longue côte littorale de 3260 Km environ. Sa superficie terrestre est de 331 123 Km², alors que celle des eaux territoriales est trois fois plus grande. En 2003, la population du Vietnam était estimée à 80,9 millions de personnes dont le taux annuel de variation (en baisse) est de 1,47³. Parmi les 54 ethnies qui composent la population vietnamienne, les Kinh sont largement en majorité avec plus de 80% de la population.

Les premiers vietnamiens, considérés comme les fondateurs de la civilisation de Dong Son, apparurent vers l'époque de l'âge du bronze. Ils formèrent des royaumes dès la fin du second millénaire av. JC et connaissent par la suite des vicissitudes venant de conflits externes et internes, dont les plus récents sont la colonisation française (1852-1945) et la guerre du Vietnam (1945-1975). La dernière guerre a opposé le Nord Vietnam au Sud Vietnam. Le 2 juillet 1976, par le vote de l'Assemblée, le Vietnam réuni est officiellement né sous le nom de « République socialiste du Vietnam » dont la Constitution (Hien Phap) fut adoptée le 18 décembre 1980. Pour des raisons politiques et économiques, la Constitution fut révisée le 15 avril 1992 puis par la résolution (nghe quy) n° 51/2001/QH10 du 25 décembre 2001.

Le régime politique vietnamien s'inspire de la doctrine Marxiste-Léniniste. Le Parti Communiste du Vietnam est le seul et l'unique parti politique au Vietnam. Il a un rôle central car il « dirige le gouvernement et la société toute entière » (art. 4, Constitution).

² DEPARTMENT OF FORESTRY, *National Report to the Fifth Session of the United Nations Forum on Forests: Viet Nam*, Ha Noi, January 2005, p. 5 (www.un.org/esa/forests/pdf/national_reports/unff5/vietnam.pdf).

³ DEPARTMENT OF FORESTRY, *National Report* ..., p. 5.

Le Vietnam est un Etat unitaire dont l'administration est décentralisée. Il existe 64 sub-divisions appelées « tinh » (province) et quatre villes (Ha Noi, Hai Phong, Ho Chi Minh ville, Da Nang) dépendantes directement du gouvernement central. La province est divisée en districts ruraux (huyen), centres urbains provinciaux (thi tran) et villes relevant du pouvoir provincial. Le district rural comprend les communes (xa), la ville relevant du pouvoir provincial comprend les quartiers urbains (phuong) et communes. Quant à l'arrondissement, il est divisé en quartiers urbains. Ces subdivisions sont administrées par les Conseils populaires qui sont élus par les populations locales (art. 119, Constitution).

1.1.2. Données juridiques

Concernant l'ordre juridictionnel, il n'existe pas de Cour constitutionnelle au Vietnam. La Cour populaire suprême est la plus haute juridiction. Elle contrôle l'activité des juridictions populaires locales, des juridictions militaires et des juridictions spéciales (art. 134, Constitution). Si la situation l'exige, l'Assemblée peut créer des juridictions spéciales (art. 127, Constitution).

Les textes sont pris par chaque autorité selon la répartition suivante :

l'Assemblée vote « luat » (loi) et « nghe quy » (résolution ou décision);
le Président de la République prend « sac lenh » (ordonnance), « sac luat » (décret d'application) et lenh (ordre);
la Commission permanente de l'Assemblée prend « phap lenh » (ordonnance) et « nghe quy » (décision) ;
le Premier Ministre, le gouvernement, les Ministres et les autres institutions prennent « nghe dinh » (décret), « nghe quy » (décision), « chi thi » (directive), « quy dinh » (décision), « thong tu » (circulaire).

1.2. Présentation des forêts vietnamiennes

Le Vietnam possède plusieurs types de forêts : (i) forêts tempérées et subtropicales de pins; (ii) forêts mixtes conifères-feuillus; (iii) forêts de diptérocarpacées sèches de montagne et humides de plaine; et (iv) mangroves. Selon la FAO, en 2000, le couvert forestier du Vietnam occupe environ 30% du territoire national avec 9819 milliers

d'hectares, dont 1711 milliers d'hectares sont des forêts plantées. De 1990 à 2000, il connaît une augmentation de 0,5% de sa superficie⁴. Selon les données du gouvernement, en 2004, les forêts occupent environ 34,4% de la superficie nationale, soit 11314 milliers d'hectares dont 1638 milliers d'hectares sont plantés⁵.

Tenant compte des caractéristiques forestières, géographiques et socio-économiques, le gouvernement divise les forêts en sept régions⁶.

1) Région des plateaux et des montagnes du nord : elle se divise en deux parties, celle du nord-ouest et celle du nord-est. La sub-région nord-ouest est caractérisée par l'altitude élevée, son territoire est en pente forte. Elle est dotée d'un faible couvert forestier (27 %) et possède beaucoup de terrains dénudés (1,95 millions d'hectares). Elle dispose d'une capacité hydrologique importante grâce au fleuve Da. Dans la sub-région nord-est, nous observons plusieurs fleuves et lacs. Cette zone a un taux de couvert forestier qui s'élève à 35,1% et 2,34 millions d'hectares des terrains dénudés. Elle est le lieu d'habitation de nombreuses ethnies minoritaires.

2) Région de la plaine du nord : elle est caractérisée par sa production agricole et la faiblesse du couvert forestier qui s'élève seulement à 6,6%.

3) Région centrale du nord : elle renferme de nombreux rivières et ruisseaux, des terrains inclinés et accidentés. Malgré l'espace considérable des terrains dénudés (1,48 millions d'hectares), le développement des zones forestières est positif avec un couvert forestier de 41,8%. La région connaît fréquemment des inondations et des tempêtes.

4) Région du littoral du centre-nord: elle est caractérisée par un grand nombre de fleuves courts qui prennent leur source dans la chaîne montagneuse de Truong Son. A cause de la déforestation massive, elle

connaît souvent la sécheresse et les inondations. Son couvert forestier est estimé à 34,5%.

5) Région des plateaux du centre : elle contient plusieurs grands fleuves (Dong Nai, Ba, Mékong) qui alimentent ses barrages hydroélectriques. La région possède un couvert forestier important de 53,2%.

6) Région du sud-est : elle possède de grands fleuves et de lacs, on y observe une population dense et une dynamique des activités économiques. Son couvert forestier est de 35,5%.

7) Région du delta du Mékong : elle a un couvert forestier particulièrement faible (6,8%), elle est exposée aux inondations comme à la salinisation. Le développement économique s'appuie essentiellement sur l'agriculture et l'aquaculture.

II. FORMATION DU DROIT FORESTIER

L'évolution historique d'une discipline est essentielle pour comprendre ce qu'elle devient. En premier lieu, nous allons passer en revue l'évolution des forêts et des rapports entre l'homme et la forêt. En second lieu, nous allons nous intéresser de près aux approches contemporaines qui influent peu ou prou sur le droit forestier.

2.1. Evolution historique

Nous choisissons 1945, date qui marque la fin de la colonisation française au Vietnam, pour étudier deux étapes historiques de l'évolution des forêts et celle du rapport homme-forêt : avant 1945 et après 1945.

2.1.1. Etat des forêts avant 1945

Deux tendances se distinguent nettement durant cette période. Avant 1862, date du premier texte juridique régissant les forêts⁷, l'homme et la forêt coexistaient, sans que le premier domestique de vastes étendues forestières. Depuis 1862 jusqu'au 1945, l'homme exploite et aménage la forêt de façon plus organisée.

⁴ FAO, Situation des forêts du monde 2005, Rome, 2005, p. 135.

⁵ MARD (Ministry of Agriculture and Rural Development), Concept Note for the FAO National Forest Programme Facility, Hanoi, August 2004, p. 1.

⁶ MARD, Forestry Development Strategy : Period 2001-2010, Ha Noi, 2000, pp. 17-21.

⁷ Décision du 18 mai 1862 relative à l'exploitation des bois et forêts de la basse Cochinchine. F. THOMAS, *Histoire du régime et des services forestiers français en Indochine de 1862 à 1945*, The gioi, Ha Noi, 1999, p. 16.

Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, existant à l'âge du bronze, les tribus vietnamiennes occupèrent le sud de la Chine et le nord du Vietnam et développèrent la civilisation de Dong Son. Le pays était couvert par l'espace forestier en raison des conditions géographiques et climatiques, sauf la vallée de Song Hong dans laquelle les hommes vivaient.

La maîtrise de la forêt et la familiarité avec celle-ci représentent un aspect primordial dans la culture vietnamienne. Influencés par les philosophies du Taoïsme, du Confucianisme et du Bouddhisme, les vietnamiens entretiennent un respect profond à l'égard de leur univers naturel. Cependant, pour certains auteurs⁸, le peuple des Kinh – ethnie majoritaire au Vietnam – avait une pratique culturelle non respectueuse de la forêt, car il préférait transformer les forêts en rizières qui s'avèrent plus bénéfiques pour leur besoin alimentaire. En réalité, cette accusation paraît simpliste, car les Kinh sont un peuple habitant les plaines et travaillant les rizières ; ils ne voulaient pas s'emparer des forêts qui se sont trouvées dans les montagnes et les collines dont les conditions géographiques et climatiques n'étaient pas favorables à la culture de riz.

Quant aux ethnies minoritaires – habitants d'autrefois et d'aujourd'hui des montagnes verdoyantes –, selon leur croyance et leur tradition, la forêt est un ami. Les activités humaines en relation avec la forêt étaient sous la surveillance et le contrôle soit du chef de village soit du maître spirituel⁹.

Présente à côté de l'homme, la forêt subit des transformations provoquées par l'homme qui peuvent être négatives ou positives selon les points de vue. Certes, l'homme s'emparait des forêts, mais ce fait permet la formation d'une culture et le développement d'un peuple.

⁸ C. CORLIN, A. KARTZOW (de), G. NILSSON, H. OLSSON, *Forests, Trees and People in Vietnam. Base-line and Diagnostics Study : Socioeconomic Part, Technical Part, Working Paper* – Swedish University of Agriculture Sciences, International Rural Development Centre (Sweden), n° 100 / Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala (Sweden). U-landsavdelningen, 1989, p. 8.

⁹ C. CORLIN, A. KARTZOW (de), G. NILSSON, H. OLSSON, *Forests, Trees and People in Vietnam...*, p. 8.

Cette coexistence que l'on peut qualifier de pacifique entre l'homme et la forêt va changer de nature dans la période de la colonisation française (1862-1945). Pour des raisons politiques, économiques et sociales, le gouvernement colonial contrôlait les forêts, refuges idéaux pour les rebelles et les résistants. Il construisait des ponts et des routes afin de relier les plaines aux montagnes et développer le commerce des produits forestiers de bonne qualité¹⁰. Des forêts primaires situées dans le sud Vietnam étaient remplacées par des plantations de forêts à caractère économique. Ainsi, si les surfaces exploitées par les planteurs européens étaient, en 1926, de 11 390 hectares, elles vont atteindre un million d'hectares en 1937¹¹. Par ailleurs, les premières réserves forestières étaient créées par l'arrêté du 12 juin 1881 afin de sauvegarder des essences utilisées pour la construction des bateaux¹².

Durant la période suivante, la forêt subira diverses transformations.

2.1.2. Etat des forêts depuis 1945

De 1945 à 1975, le Vietnam était divisé en deux : au dessus du 17^e parallèle, le Nord et en dessous, le Sud. En 1975, les deux parties du Vietnam se sont réunifiées. La forêt était détruite par la guerre durant la période 1945-1975. Depuis 1975, conscient de la vulnérabilité des forêts, le gouvernement élabore une législation forestière.

La guerre provoque certainement des conséquences destructives pour les villes et pour les forêts. Cependant, elle peut paradoxalement avoir des impacts positifs pour les domaines forestiers. Certaines forêts étaient infréquentables et impénétrables à cause de la présence des combattants ; elles se régénéraient. Hors de ce petit point positif, dans le contexte vietnamien, l'armée américaine, alliée du pouvoir du sud du Vietnam, a employé des

¹⁰ Le budget attribué à la construction des ponts et des routes était considérable : 550, 351 milliers de piastres. Il dépassait largement le budget consacré aux dépenses militaires (165,674 milliers de piastres): P. BROCHEUX et D. HEMERY, *Indochine la colonisation ambiguë : 1858-1954*, La Découverte, Paris, 1994, p. 405.

¹¹ P. BROCHEUX et D. HEMERY, *Indochine, la colonisation ambiguë : 1858-1954*, pp. 121-122.

¹² Une politique protectionniste n'existait pas à cette époque: F. THOMAS, *Histoire du régime...*, p. 25.

produits chimiques hautement toxiques et destructifs pour détruire le milieu forestier où se réfugiaient des soldats nordistes. Si les estimations provenant des différentes sources concernant la quantité des herbicides déversés par l'armée américaine sur le Vietnam pendant la période 1961-1971 ne sont pas identiques¹³, toutes étaient de même avis sur l'ampleur de la destruction des forêts par ces produits. En particulier, l'agent orange est considéré comme le responsable de malformations, de cancers et d'autres pathologies dont les victimes sont des vétérans américains et vietnamiens, leurs descendants, mais aussi les civils. De plus, les victimes vietnamiennes subissent l'insécurité alimentaire, la chute de production agricole et le rétablissement difficile des forêts¹⁴.

Face à ces dégâts, le droit s'avère impuissant. En effet, l'article 21 de l'Accord de Paris (27 janvier 1973), a mentionné furtivement les blessures de guerre et la reconstruction après-guerre : « *selon leur politique traditionnelle, les Etats-Unis apporteront leur contribution à l'œuvre de panser les blessures de guerre et à la reconstruction après-guerre de la République démocratique du Vietnam* »¹⁵. Les termes et les expressions employés restent généraux et ne précisent pas la question de l'indemnisation des dégâts causés par la guerre. Que signifient exactement la contribution à l'œuvre de panser les blessures de guerre et la reconstruction après-guerre ?

Depuis 1975, le gouvernement doit gérer des problèmes liés à la qualité et la quantité de forêts. La période 1975-1991 est marquée par la dégradation forestière et l'augmentation démographique. Selon

¹³ L'Académie des sciences des Etats-Unis estime que 73 millions de litres d'herbicides auraient été déversés sur le territoire du Vietnam. Ce dernier chiffre est revu à la hausse pour plus de 7 millions de litres de plus par les chercheurs de l'université de Columbia en 2003: J. M. STELLMAN, S. D. STELLMAN, R. CHRISTIAN, T. WEBER & C. TOMASSALLO, «The Extent and Pattern of Usage of Agent Orange and other Herbicides in Viet Nam», p. 681-687, p. 682 in *Nature*, Vol. 422, 17 April 2003.

¹⁴ S. CORYELL, « Le grand mensonge des 'guerres propres' : au Vietnam, l'agent orange tue encore », p. 12, in *Le monde diplomatique*, mars 2002.

¹⁵ Voir M. CHEMILLIER-GENDREAU, « Du Vietnam à l'Irak: dommage de guerre à géométrie variable », p. 25, in *Le Monde diplomatique*, décembre 2003.

l'indication du gouvernement, le couvert forestier a baissé de 11,1 millions d'hectares en 1976 à 8,25 millions d'hectares en 1995, soit un taux annuel de déforestation de 1,27%¹⁶. En 1991, la prise de conscience du rôle des forêts par le gouvernement se concrétise par l'adoption de la loi relative à la protection et au développement des forêts (19 août 1991). Cette loi s'attaque à divers problèmes : incendie, exploitation illégale des produits ligneux et non ligneux, destruction et dégradation des forêts, etc. Elle fut abrogée par la nouvelle loi sur la protection et le développement des forêts du 14 décembre 2004 qui est entrée en vigueur depuis le 1^{er} avril 2005.

Nous avons vu que le rapport entre l'homme et la forêt a sensiblement évolué à chaque étape majeure de l'histoire du Vietnam. De nos jours, le droit forestier est façonné par plusieurs facteurs.

2.2. Emergence du droit forestier positif

Nous constatons d'abord les influences internes et externes sur la formation du droit forestier positif. Nous analysons ensuite la politique adoptée par le gouvernement en la matière.

2.2.1. Influences internes et externes

Au niveau national, deux groupes de raisons sont particulièrement importants : d'une part, les raisons socio-économiques et d'autre part les raisons écologiques.

Durant la période 1996-1998, le pays a importé une quantité importante de bois qui coûtent trois fois plus que les valeurs provenant des exportations¹⁷. Pour certains experts, après des opérations d'exploitation forestière de masse, le pays a pris enfin conscience de l'ampleur de la dégradation de ses forêts et il a cherché à renverser cette tendance en diminuant l'exploitation du

¹⁶ Alors que le taux de déforestation de la période 1943-1976 était de 0,08%: McELWEE P., «You Say Illegal, I Say Legal: the Relationship between 'Illegal' Logging and Land Tenure, Poverty, and Forest Use Rights in Viet Nam », p. 97-135, p. 98, in *Journal of Sustainable Forestry* (The Haworth Press, Inc.), Vol. 19, No. 1/2/3, 2004.

¹⁷ Les importations des produits forestiers ont représenté 104343 milles dollars US, alors que les exportations 46141 milles dollars US. Source : World Resources Institute (<http://earthtrends.wri.org>).

bois¹⁸.

La croissance démographique exerce une pression sur la politique forestière. Le pays devait faire face aux besoins notamment en bois de chauffage et en bois rond industriel de près de 24 millions de personnes qui se sont ajoutés à la population pendant deux décennies 1979-1999. En outre, l'augmentation des champs cultivables menace l'existence des zones forestières.

Il convient de rappeler qu'au Vietnam, les forêts situées près des côtes protègent les villages contre les marées fortes. Elles offrent aussi des services liés à la récréation et au tourisme. L'écotourisme est devenu de plus en plus un des secteurs économiques rentables du pays ; il incite le gouvernement, les autorités et les populations locales à protéger et à valoriser les ressources écologiques.

Par ailleurs, les impulsions supranationales constituent un levier incontournable de la politique forestière au Vietnam. Nous soulignons la primauté du droit international par rapport au droit forestier national. Si l'article 45 de la loi de 1991 exige la conformité des dispositions internationales au droit vietnamien, la situation est désormais différente. L'article 2.2 de la loi de 2004 prévoit que l'application de toutes les Conventions internationales auxquelles le Vietnam a participé l'emporte sur le droit national en cas de contradiction entre ces deux dispositions.

Malgré sa situation géographique, le Vietnam n'a pas participé à la signature de l'Accord sur le commerce international des bois tropicaux de 1983, mais il reste influencé par d'autres textes. Il adhère à un certain nombre de textes traitant plus ou moins des forêts, notamment la Convention du patrimoine mondial (Paris, 1972), la

¹⁸ Selon P. McELWEE, « You Say Illegal, I Say Legal ... », p. 98, le taux annuel de la déforestation est de 1,27% pendant la période 1976-1995 (de 11,1 millions d'hectares à 8,25 millions d'hectares). T. SIKOR avance un chiffre plus important, estimant que le couvert forestier se réduit, pendant la période 1973-1985, à un taux de 3%, soit 300 000 hectares. Voir T. SIKOR, « Forest Policy Reform : from State to Household Forestry », p. 22, in *Stewards of Viet Nam's Uplands Forests* (A Collaborative Study by the Asia Forest Network and the Forest Inventory and Planning Institute), Edited by M. POFFENBERGER, Research Network Report, n° 10, January 1998, 94 p.

Convention relative au commerce des espèces en danger (Washington, 1973), la Convention cadre sur le changement climatique (Rio, 1992), la Convention sur la diversité biologique (Rio, 1992).

Par ailleurs, le Vietnam, comme d'autres pays en voie de développement, dispose de moyens humains, financiers et techniques limités. C'est pourquoi un grand nombre de pays et d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales y jouent un rôle catalyseur.

Au niveau régional, il existe l'Accord de l'ANASE (Association des Nations de l'Asie du Sud-est) sur la conservation de la nature et des ressources naturelles (Kuala Lumpur, 1985). Cet Accord, influencé par la Charte mondiale de la nature (28 octobre 1982), consacre dans son article 6 une approche globale pour la protection des ressources forestières et met l'accent sur le rôle des forêts naturelles ainsi que des mangroves. Bien que le Vietnam soit un des membres de l'ASEAN, il est regrettable qu'il n'ait pas encore adhéré à cet Accord.

Ces différents facteurs contribuent directement ou indirectement à la politique forestière qu'adopte le gouvernement.

2.2.2. Approche programmatique

La loi de 2004, tout comme la plupart des lois forestières post-Rio, fait la promotion d'une « gestion durable des forêts » et introduit l'approche programmatique¹⁹. A tous les niveaux administratifs, deux types de documents doivent être élaborés : les plans forestiers pour une période de dix ans, les programmes forestiers pour cinq ans (art. 16). Les autorités élaborant des plans doivent tenir compte de la stratégie nationale du développement socio-économique, de la stratégie nationale forestière, de la planification nationale et locale de l'usage des sols, du résultat du plan antérieur, des conditions naturelles, sociales, économiques et financières, de l'état des ressources forestières, de la prévision des demandes en bois et produits forestiers, etc. (art. 14.2). Concernant les

¹⁹ M. A. MEKOUAR, « Evolution du droit forestier de Rio à Johannesburg : un aperçu comparatif », p. 149, in M. CORNU et J. FROMAGEAU (dir.), *Le droit de la forêt au XXI^e siècle, aspects internationaux*, L'Harmattan, Paris, 2004, 303 p.

programmes, ces mêmes autorités doivent respecter le plan approuvé, le programme local d'usage des sols, le résultat de la mise en oeuvre du programme antérieur et d'autres conditions (art. 14.2). Au niveau national, le MADR (Ministère de l'agriculture et du développement rural) est chargé d'élaborer ces plans et programmes qui sont approuvés par le Premier Ministre (art. 17.1 et 18.1a). Au niveau provincial, infra-provincial et communal, les Conseils populaires sont les élaborateurs des plans et des programmes. Le document inférieur doit respecter les objectifs fixés par le document supérieur.

La loi prévoit aussi le contrôle et l'évaluation annuels des plans et programmes forestiers à tous les niveaux. Au niveau national, il appartient au MADR de réaliser ce travail tous les trois ans (art. 21).

Nous constatons que le législateur souligne les caractères démocratique et public de l'élaboration des plans et programmes forestiers (art. 13.4). Or, aucune concertation de la population locale n'est obligatoire avant et pendant l'étape de l'élaboration. En outre, la loi ne prévoit pas d'éventuelle annulation de ces documents. Pour nous, ces documents ont plus de chances à se faire respecter et à se réaliser si le législateur tient compte de l'avis des administrés.

III. CARACTÉRISTIQUES DU DROIT FORESTIER

Force est de constater que le statut des forêts est public depuis l'émergence du droit forestier. Ce statut, inchangé dans le droit positif, a des conséquences sur la participation du public en la matière et sur la gestion des forêts par le gouvernement.

3.1. Prédominance du statut public des forêts

Avant 1862, aucun souci des forêts n'était apparent à travers le « Le trieu hinh luat », (code pénal de la dynastie des Le), considéré comme la première codification

au Vietnam²⁰. Les dispositions de ce code n'explicitent nulle part que les forêts étaient des biens royaux ou des biens publics. Selon l'article 343²¹, ceux qui s'approprient des terrains publics au-delà de la quantité autorisée sont punis. Une seule exception est prévue ; il s'agit de ceux qui défrichent et domestiquent les terres forestières. L'article 350²² oblige les mandarins locaux à faire l'état des terrains à l'état sauvage et à demander l'autorisation de son supérieur pour les distribuer aux particuliers. Ainsi, des terrains et des forêts étaient-ils distribués aux citoyens et aux mandarins au nom du Roi par les institutions locales. Celles-ci devaient inciter la population à convertir les forêts en champs agricoles. Il existait également les forêts sanctuaires dont l'accès était interdit au public²³.

Sous la colonisation française, le statut des forêts est clairement défini. En vertu de l'arrêté du 22 décembre 1899, les bois et forêts de la Cochinchine, sous réserve des droits de propriété et des droits d'usage régulièrement acquis avant la promulgation de cet arrêté, font partie du « domaine privé national de l'Indochine ». Ils n'appartenaient donc pas à l'Etat (français) mais à l'Union indochinoise. Ce statut restait public car le domaine privé national de l'Indochine était inaliénable et imprescriptible. Par la suite, pour des raisons budgétaires, l'arrêté du 15 janvier 1903 le classait parmi les

²⁰ Ce code est également connu sous le nom de « Luat Hong Duc » (la codification de Hong Duc (dynastie du Roi Le Thanh Tong [1460-1947])). Le code que nous avons utilisé est en vietnamien: Q. T. NGUYEN et V. T. NGUYEN, *Le trieu hinh luat*, Van hoa thong tin, Ha Noi, 1998, 1^{ère} édition, 375 p. Cette traduction provient d'un code manuscrit en « nom » (ancienne écriture de la langue vietnamienne) intitulé « Le trieu hinh luat », dont les manuscrits sont conservés à la Bibliothèque Han Nom Ha Noi.

²¹ Cet article se trouve dans quyen hai (tome 2), chung dien san (chapitre « biens agricoles »). Il dispose que « quiconque s'approprie les terrains publics plus que la superficie autorisée est puni d'un coup de bâton par mau [hectare vietnamien]. Le bénéfice réalisé est mis dans le trésor public. Si l'appropriation se fait grâce aux travaux de défrichement, l'intéressé n'est pas coupable »: Q. T. NGUYEN et V. T. NGUYEN, *Le trieu hinh luat*, p. 183.

²² Art. 350, quyen hai (tome deux), chung dien san (chapitre « biens agricoles »), Q. T. NGUYEN et V. T. NGUYEN, *Le trieu hinh luat*, p. 187.

²³ Il s'agit des forêts dans lesquelles se trouvent les tombeaux royaux. L'exploitation du bois et le défrichement y étaient illégaux en vertu de l'article 88, tome 1^{er}, chapitre « gardes royaux ».

« domaines privés locaux de la Cochinchine » dont le régime juridique n'était pas bien déterminé. En effet, aucune disposition ne traitait des caractères inaliénable et imprescriptible des domaines privés locaux²⁴.

Le droit forestier s'est progressivement élaboré grâce à un ensemble textuel et un corps institutionnel. Dès l'année 1862, d'importants textes ont été adoptés, notamment la décision du 18 mai relative à l'exploitation des bois et forêts de basse Cochinchine, l'arrêté du 30 juin (modifié par l'arrêté du 30 août) réglementant le commerce de bois en Cochinchine, l'arrêté du 5 septembre portant l'interdiction de la coupe de deux essences précieuses en Cochinchine. Une Commission était créée par la décision du 31 décembre 1873 pour « étudier la question du commerce des bois et de l'exploitation forestière de la colonie ». Par l'arrêté du 16 septembre 1875, l'Etat français réglementait l'exploitation de ses forêts en Cochinchine et fixait les prix de vente des bois coupés dans les forêts de la colonie²⁵.

Nous ne disposons pas de textes qui traiteraient du statut des forêts pendant la période 1945-1975, période de la sécession du Vietnam entre le Nord et le Sud. La réunification intervenue en 1975 marque la naissance de la République socialiste du Vietnam. La législation forestière construite sous ce régime donnera un nouveau statut aux forêts. En vertu de la Constitution de 1992, « le sol, les forêts, les fleuves et lacs, les ressources aquatiques souterraines et marines, le plateau continental, l'air, les fonds et propriétés investis par l'Etat (...) ainsi que d'autres propriétés déclarées biens étatiques par la législation, appartiennent au peuple tout entier » (art. 17). Ainsi, la loi forestière de 1991, par son préambule, insiste sur les valeurs écologiques, sociales et économiques de la forêt. Elle dispose que « la forêt constitue les ressources précieuses de la Nation (...) ; elle a une valeur non négligeable pour l'économie nationale ; elle est indissociable de la vie et la survie du peuple ». Bien qu'il

²⁴ Sous le régime de l'arrêté du 22 décembre 1899, le domaine national en Indochine était divisé en deux : domaine appartenant à l'Etat français et domaine appartenant à l'Union indochinoise ou à ses entités. F. THOMAS, *Histoire du régime ...*, p. 43-44.

²⁵ F. THOMAS, *Histoire du régime ...*, p. 260.

s'agisse d'un préambule sans valeur contraignante, cette disposition légitime solennellement la protection des forêts. Le législateur aurait pu, en 2004, proclamer que la forêt constituerait le patrimoine des générations présentes et futures²⁶. Les premières doivent protéger la forêt en tant que dépositaires du bien patrimonial et transmettre ce bien aux générations futures. Elles ont ainsi le devoir d'agir en responsabilité à l'égard de leurs descendants²⁷.

Si l'appropriation par l'Etat des forêts est confirmée par la nouvelle loi forestière de 2004, le principe semble être assoupli par cette loi. Bien que les forêts de protection, les forêts à usage spécifique et les forêts de production naturelles appartiennent toujours à l'Etat, la loi de 2004 permet d'organiser la mise aux enchères des forêts de production plantées (art. 34). Comme les règlements d'application ne sont pas encore intervenus, il est difficile de préciser, aux seuls termes de la loi, si l'Etat ira jusqu'à garantir la propriété privée de ces forêts acquises par le biais des enchères. De même, le législateur accepte d'indemniser les communautés d'habitants des forêts à usage spécifique (art. 21). Cela implique qu'il reconnaît soit la propriété de ces communautés sur les forêts protégées, soit leurs droits d'usage.

Comme les forêts appartiennent toujours à l'Etat, le public joue un rôle plutôt passif.

3.2. Faible participation du public

Le droit forestier traite nécessairement des questions environnementales. Le principe 10 de la Déclaration de Rio (1992) reconnaît que « la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés ». Autrement dit, la protection des forêts ne peut pas s'effectuer sans

²⁶ A l'instar du principe 1^{er} de la Déclaration de Stockholm (16 juin 1972) par lequel la Conférence des Nations Unies sur l'environnement a proclamé que l'homme « a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures ».

²⁷ A. C. KISS et J.-F. BEURIER soutiennent que les droits des générations futures sont un excellent moyen pour que les générations présentes se comportent de manière responsable envers les générations futures. Voir A. C. KISS et J.-F. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 2004, p. 150.

qu'on soit informé, associé au processus décisionnel et avoir la possibilité d'exercer un recours contre tout acte susceptible de mettre en danger le patrimoine forestier privé ou public²⁸. Mais la participation du public en matière de forêts reste passive²⁹. Depuis 1991, le public (familles, particuliers, entreprises privées, villages et communautés d'habitants) peut gérer des forêts de productions plantées par lui-même, louer certaines forêts pour essayer d'en tirer profit ou encore protéger et développer des forêts pour le compte de l'Etat. Concernant l'accès à la justice, la loi forestière de 2004 se borne à préciser les compétences juridictionnelles en matière de contentieux lié à l'utilisation des ressources et des terres forestières (art. 84).

Par ailleurs, la loi de 2004 est muette quant au droit à l'information sur l'évolution de leurs droits ou de leur propriété que ces bénéficiaires seraient en droit de réclamer. Elle ne dit pas non plus si ces derniers pourraient s'exprimer avant qu'une décision susceptible de modifier leurs droits ne soit intervenue. Des modifications législatives et réglementaires leur conférant ces types de contreparties seraient particulièrement intéressantes. D'abord, elles exprimeraient le souci du législateur de reconnaître en ces bénéficiaires de véritables partenaires pour la protection et le développement des forêts. Ensuite, elles rendraient plus active la participation du « public concerné ». Enfin, elles réduisent voire évitent les conflits entre l'administration et certaines ethnies minoritaires.

De la même manière, on devrait améliorer l'encouragement de la participation du « public général », c'est-à-dire, de tous les citoyens, car l'article 9.2 de la loi de 2004 dispose que « la protection des forêts est la responsabilité commune de tout organisme, toute famille, tout individu ». L'adhésion du Vietnam à la Convention d'Aarhus qui

²⁸ Selon la convention d'Aarhus (25 juin 1998), la participation du public comprend trois volets : l'accès à l'information, la participation au processus décisionnel et l'accès à la justice.

²⁹ Ainsi la participation du public est réduite à la simple gestion de la forêt à laquelle le gouvernement s'efforce d'associer la société civile: X. P. PHAM, « People's Participation in Forest Management in Viet Nam », section 2, in RAP Publication 2000/01, *Decentralization and Devolution of Forest Management in Asia and the Pacific Region*, Edited by T. ENTERS, P. B. DURST & M. VICTOR, Bangkok, 2000, 235 p.

consacre une « formulation à la fois réaliste et précise du droit à l'environnement »³⁰ sera indispensable pour que la disposition de l'article 9.2 ne reste pas une obligation unilatérale que l'Etat impose aux citoyens.

3.3. Administration et gestion des forêts

L'Etat administre les forêts à la fois directement et indirectement en faisant appel aux acteurs publics comme aux acteurs privés.

3.3.1. Administration directe

L'administration directe des forêts est organisée soit au niveau central, soit au niveau local. Il s'agit donc d'une part de la gestion centralisée et d'autre part de la gestion déléguée.

Au niveau central, le Ministère des forêts³¹ était un Ministère autonome jusqu'en 1995. Poursuivant l'objectif de modernisation de l'agriculture du pays, le Vietnam créa en 1995 le MADR (Ministère de l'agriculture et du développement rural). Aux termes de la loi forestière de 2004, le MADR coopère avec d'autres Ministères pour lutter contre les incendies de forêts, organiser les forêts à usage spécifique et préserver la biodiversité forestière (art. 39). Il élabore les plans et programmes forestiers nationaux et veille à leur mise en oeuvre (art. 17.1 et 21.1)

Au sein du MADR, deux départements sont compétents en la matière : département de protection de forêts et département des gardes forestiers. Le premier est chargé d'élaborer des textes juridiques ayant trait à la protection et au développement forestiers ainsi que des plans forestiers. Il veille aussi à l'application de ces textes, et à l'évolution du statut juridique des forêts. Il coopère avec d'autres organismes en matière

³⁰ A. C. KISS et J.-P. BEURIER, *Droit international de l'environnement*, Pedone, Paris, 2004, p. 108.

³¹ Ce Ministère comprenait, entre autres, le département de gestion scientifique et technique forestière, le département de sylviculture, le département de contrôle forestier populaire, etc.: MINISTÈRE DES FORÊTS, *Rapport national de l'activité forestière au Vietnam*, Ha Noi, 1991, pp. 2-3.

d'utilisation des sols³². Le second coordonne le fonctionnement du corps des gardes forestiers dont l'organisation existe à tous les niveaux : national, provincial et infra-provincial. Leurs compétences incluent la lutte contre les incendies, la constatation d'infractions à la réglementation forestière, le contrôle des activités économiques et commerciales liées à l'exploitation des ressources forestières, et la protection des forêts à usage spécifique importantes (art. 80). En cas de destruction ou d'incendies de forêts, les gardes forestiers engagent désormais leur responsabilité s'ils ont manqué à leurs obligations (art. 81.2).

D'autres autorités interviennent également. Le Premier Ministre approuve les plans et programmes forestiers nationaux élaborés par le MADR et décide la création des forêts de protection et des forêts à usage spécifique qui ont une importance nationale ou qui se trouvent sur le territoire de deux ou plusieurs provinces (art. 18.1 et 18.3). Créé en 2002, le Ministère des ressources naturelles et de l'environnement³³, coordonne avec le MADR « l'organisation, le contrôle et la protection de la diversité biologique des forêts » (art. 39.4). Sa compétence en matière de contrôle et de lutte contre les pollutions de l'air, de l'eau, du sol et du bruit fait de lui un acteur engagé pour la protection et le développement des forêts. Il détermine des normes environnementales et étudie les études d'impact sur l'environnement (art. 37, loi du 27 décembre 1993). Quant au Ministère de la culture, il a une compétence irréductible pour les forêts à usage spécifique qui sont protégées au titre de leur valeur historique et culturelle (art. 39. 4, loi du 14 décembre 2004).

³² Selon la décision n° 347TTG du 28 mai 1996 prise par le Ministre de l'agriculture et du développement rural, décision relative aux fonctions, aux responsabilités, aux compétences et à l'organisation du département de protection des forêts.

³³ Avant la création du Ministère des ressources naturelles et de l'environnement par la décision n° 02/2002/QH11 adoptée par l'Assemblée le 5 août 2002, les questions environnementales relevaient du Ministère de la science, de l'industrie et de l'environnement qui a été créé en 1992 : T. H. VU et A. K.-J. TAN, « Country report : Viet Nam », p. 327, in *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, Kluwer Law International (London/The Hague/Boston), Vol. 2, Issues 3&4, 1997, 395 p.

La centralisation des compétences en matière de forêt est sans doute insuffisante, car les autorités centrales n'appréhendent pas les réalités du terrain de la même manière que les autorités locales. En 1991, le législateur n'a procédé qu'à une faible décentralisation concernant la distribution des forêts ; les autorités inférieures ne pouvaient que mettre en oeuvre les politiques et les orientations qui leur étaient transmises. La loi de 2004 s'efforce de pallier cette faiblesse. Désormais, le Conseil populaire des provinces et des quatre grandes villes distribue et loue les forêts à ces bénéficiaires : les entreprises nationales, les vietnamiens résidant à l'étranger, les entreprises ou les ressortissants étrangers (art. 28.1a). Le Conseil populaire des districts, d'arrondissements et des villes relevant du pouvoir provincial est investi des mêmes pouvoirs quand les bénéficiaires sont les familles et les particuliers (art. 28.1b). Les autorités locales susvisées peuvent distribuer et reprendre toutes les forêts de production, sauf évidemment celles appartenant à l'Etat et gérées par les EFN. Elles ont le même pouvoir pour la location de forêts de protection et de forêts à usage spécifique qu'elles gèrent (art. 25). Toutefois, la loi de 2004 ne décentralise pas ce pouvoir aux autorités communales. Elle ne prévoit pas non plus leur participation à la décision. Une consultation obligatoire des autorités communales et préalable à toute prise de décision serait pertinente. Grâce à leur proximité, ces autorités pourraient prévenir des conflits liés aux usages des forêts et des terres forestières avec notamment la population locale.

L'administration ne peut pas à elle seule mener à bien la gestion des forêts. D'une part, une telle gestion, déjà expérimentée dans le passé avec les EFN, semble inadaptée pour contrôler plus de 30% du territoire national. D'autre part, la gestion déléguée permettrait au gouvernement de tenir ses engagements sociaux et économiques.

3.3.2. Gestion déléguée

Le législateur essaie de combiner deux types de gestion déléguée : des forêts sont distribuables ou louables soit à un gestionnaire étatique (EFN et Comités de gestion), soit à un gestionnaire non étatique (particuliers, familles, entreprises privées, etc.).

Les EFN (entreprises forestières nationales : lam trung quoc doanh) ont été créées dans la République démocratique du Vietnam (le Nord du Vietnam) vers les années 1955, puis dans le Vietnam réuni en 1975. Au début des années 1980, il existe plus de 420 EFN dans tout le pays³⁴. En 1999, le Premier Ministre a adopté une décision relative à la réforme des EFN. Afin de les rendre plus efficaces et plus compétitives, le gouvernement a récemment pris la décision 200/2004/ND-CP (13 décembre 2004) concernant la modernisation et le développement des EFN. Cette décision expérimente également la privatisation du capital des EFN gérant les forêts de protection. Elle prévoit aussi la disparition des EFN dont le chiffre d'affaires est en baisse pendant trois années consécutives et celles qui gèrent des terrains forestiers peu importants.

A côté des EFN, les Comités de gestion gèrent certaines forêts importantes. La loi de 2004 impose leur création dans : (i) les forêts de protection en amont et de plus de 5000 hectares, (ii) les forêts de protection de moins de 5000 hectares et jouant un rôle important, (iii) les forêts de protection situées le long des côtes, et (iv) les forêts à usage spécifique qui sont classées parc national et réserve naturelle (art. 46.1 et 50.1-2). Le Comité de gestion est institué par l'autorité responsable des forêts concernées. Cependant, la loi n'a pas abordé la composition du Comité de gestion.

Ainsi, les forêts sont pour une large part gérées par des acteurs étatiques. Les acteurs non étatiques participent de plus en plus à la gestion forestière. Il s'agit des EFP (entreprises forestières privées) qui sont des personnes morales dotées de personnalité juridique ainsi que d'autres gestionnaires potentiels de forêts. La loi de 2004 distingue les EFP nationales des EFP étrangères, mais elle désigne les deux groupes comme des « propriétaires de forêts ». Cette désignation nous semble non pertinente, car elle concerne tous ceux qui interviennent dans la gestion forestière (Comités de gestion, particuliers, familles, EFP, EFN, etc.). Dans cette étude, nous désignons les

³⁴ P. Mc Elwee considère que les activités des EFN constituent une des causes de la déforestation "légale" car les EFN travaillent sous la responsabilité et pour le compte des pouvoirs publics : P. McELWEE, « You Say Illegal, I Say Legal ... », p. 101 et s.

« propriétaires de forêts » par les termes « gestionnaires » et « exploitants ».

Le rôle des EFP est renforcé et leurs droits mieux garantis grâce à l'adoption de la loi de 2004. Elles obtiennent la gestion d'une forêt par le biais des enchères. En outre, l'administration peut leur louer certaines forêts à usage spécifique et des forêts de protection à faible importance. Dans ce cas, les EFP peuvent organiser en plus l'écotourisme d'autres activités de loisirs (art. 50.2 et 25.2). Par ailleurs, la loi de 2004 opère une petite révolution en matière de propriété forestière en faveur des EFP internes. Ces dernières peuvent effectivement jouir du droit de propriété sur des forêts de production plantées. Elles s'approprient, utilisent et décident l'utilisation de leurs plantations pendant toute la durée du contrat de distribution ou de location de forêts, à condition qu'elles s'y investissent de leurs propres moyens. Le législateur a pertinemment exclu des droits de jouissance la faune et la flore sauvages se trouvant dans les forêts concernées³⁵.

Outre ces entités économiques, les familles et les particuliers bénéficient, grâce à la loi de 2004, du double régime de distribution et de location des forêts de production plantées et naturelles ainsi que des forêts de protection à faible importance. Le même régime s'applique aux vietnamiens résidant à l'étranger (art. 26.4).

L'implication de différents acteurs dans la protection et le développement des forêts est une mesure intelligente. Toutefois, au niveau scientifique, il est utile de s'interroger sur les effets à moyen et long terme de la location et la distribution des forêts de production naturelles. Comme dans tous les domaines, la filière forestière étant lucrative ; les gestionnaires sont constamment tentés par la logique productiviste. Si la loi favorise la gestion forestière durable, le contrôle rigoureux et permanent sur la gestion des forêts naturelles est indispensable afin d'éviter des

³⁵ Le règlement du Conseil des Ministres n° 18-HDBT du 17 janvier 1992, pris en application de l'article 19 de la loi forestière du 19 août 1991, consacre la protection de la faune et de la flore sauvages rares, en danger ou en voie d'extinction. Cette protection n'est pas étrangère à la réglementation. En effet, la faune sauvage en danger a été protégée dans le Nord Vietnam en tant que « patrimoine du pays » dès 1963 (règlement 39-CP du 5 avril 1963).

risques d'appauvrissement de leurs ressources.

Nous avons ainsi constaté l'émergence du droit forestier positif et quelques traits généraux de ce dernier. Il vise à protéger et développer toutes les forêts en général, bien que certaines forêts nécessitent plus de protections et de développements que d'autres.

IV. DOUBLE FINALITÉ DU DROIT FORESTIER

Le droit forestier met en avant une double finalité : la protection et le développement des forêts.

4.1. Protection des forêts

Les principes de la protection concernent la protection des forêts contre des actes nuisibles et pour des comportements favorables mais aussi la prévention de la dégradation forestière.

4.1.1. Mesures dissuasives et incitatives

La protection peut être atteinte par la dissuasion des comportements non acceptés et par l'encouragement de bons comportements. Les règles visant la protection des forêts peuvent être regroupées en deux types. Il s'agit d'une part des règles prohibitives et d'autre part des règles incitatives.

Concernant les règles prohibitives, le législateur fait appel au principe pollueur-payeur selon lequel l'auteur du comportement destructif doit assumer le coût de la réparation des dégâts causés par son acte. Le règlement n° 77/CP du gouvernement du 29 novembre 1996 exige que l'auteur d'un déboisement et de déforestation illégaux doive « reboiser ou payer le coût du reboisement »³⁶. Les moyens techniques qu'il a employés et les ressources forestières extraites sont confisqués. Les sanctions sont fixées en fonction du type de forêts atteintes.

La loi de 1991 a établi un régime d'interdiction et de récompense particulier. Elle prohibe de manière absolue tout acte destructif des ressources naturelles (art. 6).

³⁶ Ce règlement est modifié par celui n° 17/2002/ND-CP du 9 février 2002. Voir T. L. HOANG, *Nhung noi dung cam vi pham theo quy dinh cua phap luat bao ve moi trung*, p. 105-109.

En revanche, elle prévoit la récompense des organisations et des individus qui contribuent de manière notable à la protection et au développement forestiers (art. 49). Le dispositif de récompense a disparu aujourd'hui. L'article 12 de la loi de 2004 dresse une liste non limitative d'actes et de comportements prohibés en 16 alinéas dont les 14 premiers portent sur des actes illégaux (exploitation, déboisement, chasse, extraction des ressources forestières, changement de la vocation forestière du terrain, etc.). Le 15^{ème} alinéa interdit tout acte qui porte atteinte aux ouvrages utilisés dans le but de la protection et du développement des forêts. Le 16^{ème} alinéa prohibe « tout autre acte nuisible aux ressources et aux écosystèmes forestiers »³⁷.

Ces mesures suscitent tout de même quelques interrogations. Le non respect de la réglementation ne constitue pas l'unique cause de la déforestation. Il existe une multiplicité de causes dont la plupart sont complexes à résoudre, telles que la tradition³⁸, la pauvreté, l'ignorance des conséquences néfastes sur la forêt, etc. Le fait de chercher les vraies causes de la déforestation afin de trouver des solutions adéquates nous semble plus logique que d'imposer des interdictions tous azimuts. Comme le pouvoir réglementaire prend des textes pénaux, il est superflu de déclarer la punition des transgressions aux interdictions dans un texte solennellement discuté et adopté. D'ailleurs, un respect total de la loi par tous et en toute circonstance s'avère difficile sinon impossible ; les interdictions risquent donc d'être banalisées.

Outre des interdictions, en vue de la protection des forêts, le législateur fait également appel à un certain nombre de mesures incitatives³⁹. Par exemple, l'Etat reçoit une contrepartie financière provenant

³⁷ Ces règles trouvent leur fondement dans l'article 29 de la Constitution de 1992 qui interdit tout acte et comportement qui « détruisent l'environnement et épuisent ses ressources ».

³⁸ Par exemple la culture du « ray » (culture sur brûlis) pratiquée par certaines ethnies minoritaires nomades.

³⁹ Dans les pays du Sud, les forêts constituent souvent une « source directe » de revenus pour l'Etat : T. SCHMITT, « Les mesures incitatives et fiscales de protection des forêts », pp. 324-326, in M. PRIEUR et S. DOUMBE-BILLE (dir.), *Droit, forêts et développement durable*, Bruylant, Bruxelles, 1994, 567 p.

