

**CONTRIBUTION DU DROIT
À LA LUTTE CONTRE
LA DÉLINQUANCE ET
LA CORRUPTION DANS
LE SECTEUR FORESTIER:
APPROCHES CONCEPTUELLES**

par
Patrice Talla
Service droit et développement
de la FAO

**ETUDE JURIDIQUE
EN LIGNE #34**

octobre 2003

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.

CONTRIBUTION DU DROIT À LA LUTTE CONTRE LA DÉLINQUANCE ET LA CORRUPTION DANS LE SECTEUR FORESTIER: APPROCHES CONCEPTUELLES¹

Une présentation à: "La conférence ministérielle sur la mise en application
de la législation forestière et la gouvernance en Afrique "
Yaoundé, Cameroun 13 - 16 octobre 2003

Patrice Talla
Service droit et développement

INTRODUCTION

La gestion durable des forêts suppose, au préalable, l'adoption d'un ensemble de mesures administratives, économiques, sociales, techniques et juridiques relatives à la conservation et à l'utilisation rationnelle des ressources forestières. Ce faisant, la pratique d'activités illégales et de la corruption doit être considérée comme un problème inhérent à la gestion forestière. Elle est liée à la mise en oeuvre des lois et règlements forestiers et à l'intégrité des agents de l'administration forestière et du secteur privé. L'acte de corruption peut, en effet, être défini comme tout acte posé en vue d'abuser d'un service public pour un intérêt privé.

La définition de mécanismes appropriés à la lutte contre les activités illégales et la corruption dans le secteur forestier devrait constituer un des fondements des réformes législatives entreprises par une majorité de pays africains. Ce nouveau cadre juridique est une des conditions préalables à la gestion durable des ressources forestières². Les principales caractéristiques des nouvelles lois sont une reconnaissance des valeurs sociales, économiques et environnementales et leur intégration dans les objectifs de la gestion durable des forêts. Ces facteurs se reflètent dans:

- la mise en place de mécanismes juridiques destinés à accroître la participation des communautés locales à la gestion des forêts, y compris dans certains cas une reconnaissance plus explicite des droits des populations locales sur les forêts publiques;
- le recours à des mesures visant à encourager le public à protéger et à aménager les forêts;
- l'obligation pour les organismes forestiers du secteur public de se conformer aux dispositions relatives à la gestion durable et à la protection à long terme;
- l'imposition de mesures de contrôle sur les marchés, les exportations et autres activités commerciales;
- les efforts entrepris pour améliorer la coordination avec d'autres lois portant sur les ressources naturelles et le développement;

¹ Réalisée à partir d'une précédente étude de Lindsay, Jon; Mekouar Ali and Christy Lawrence, Why Law Matters: Design Principles for Strengthening the Role of Forestry Legislation in Reducing Illegal Activities and Corrupt Practices, FAO Legal Papers online #27, 2002.

² Pour une étude comparative des différentes législations forestières africaines, voir: "Trends in forestry law in Europe and Africa", in FAO Legislative Study, No 72, 2001, Rome.

- l'importance grandissante accordée à la nécessité de garantir que les activités forestières commerciales profitent davantage à l'économie nationale et aux populations locales.

Les dommages qu'engendre l'exercice d'activités illégales et la corruption dans le secteur forestier posent des problèmes sérieux. Pendant longtemps, l'exploitation forestière a été marquée par des pratiques illégales et frauduleuses plus ou moins tolérées par les autorités nationales, le non-respect des règles commerciales nationales et internationales et autres activités destructrices, en violation des lois en vigueur. Selon une estimation de la Banque Mondiale, l'exploitation frauduleuse des forêts coûte, annuellement, aux Etats entre 10 et 15 milliards de dollars (Contreras-Hermosilla, 2002). Aux coûts économiques, il faut ajouter les coûts sociaux et environnementaux dont les conséquences sont également importantes.

Les problèmes issus de la pratique d'activités illégales et de la corruption dans le secteur forestier ont eu pour effet d'attirer l'attention des instances internationales et gouvernementales, ainsi que de la société civile sur le risque que représente une telle pratique pour la société. La tenue de conférences internationales³ sur ce thème montre bien la volonté manifeste des gouvernements et de la communauté internationale de discuter ouvertement d'un problème qui a toujours été considéré comme politiquement sensible. L'action des organisations non-gouvernementales, comme Transparency International, Global Witness, et le nombre croissant d'institutions internationales travaillant en partenariat avec des organisations locales ont favorisé la sensibilisation du public sur l'ampleur du phénomène, ainsi que le développement et la mise en oeuvre de nouvelles techniques de surveillance, de détection et de prévention. La lutte contre ces fléaux passe également par le développement de réseaux et le renforcement de la collaboration entre différentes initiatives, tel le lancement en 2001 du Réseau Intégrité Forestière (Forest Integrity Network) par Transparency International.

Quel peut être le rôle du droit?

La présente analyse porte sur un des moyens de lutte contre le phénomène décrit ci-dessus. Comment le droit peut-il contribuer à la lutte contre les pratiques illégales et la corruption dans le secteur forestier?

Par scepticisme, on pourrait être tenté de répondre par la relativité des solutions que puisse apporter le droit. Dans différents pays, la dichotomie entre le contenu des lois forestières et la pratique sur le terrain est à la fois évidente et frustrante. Malgré l'existence d'un cadre juridique contraignant, les pratiques illégales, exercées autant par des acteurs publics que privés, ne connaissent pas de répit. Les explications apportées à la pérennité de ce phénomène sont communes à différents contextes:

- l'insuffisance des ressources humaines et financières de l'administration forestière limite les capacités de surveillance et de contrôle des activités forestières. Le secteur forestier constitue une source importante de devises

³ Les exemples récents comprennent la Conférence ministérielle sur l'application de la législation forestière et la gouvernance en Asie du Sud-Est, tenue à Bali (Indonésie) en septembre 2001 et la réunion "FAO Expert Consultation on Policy Options for Increasing Forest Law Compliance", tenue à Rome en janvier 2002.

pour le trésor public et les pertes qu'engendre l'insuffisance des ressources humaines pour assurer la surveillance et le contrôle devrait amener les pouvoirs publics à former davantage des agents forestiers;

- les agents chargés de suivre l'application des règles forestières trouvent parfois plus intérêt à tolérer, voire à s'impliquer dans la violation des règles. Les agents forestiers représentent le maillon intermédiaire entre les populations et les acteurs privés d'une part, et l'administration d'autre part. La tentation est grande de céder aux propositions faites par les uns en vue de violer des dispositions de la loi, et il leur revient de dénoncer ces pratiques illégales. Dans une majorité de pays, la faiblesse des salaires est présentée comme une des causes de la pratique de la corruption, mais il faudrait que les sanctions prévues dans la loi soient effectivement appliquées à l'égard de tout agent rendu coupable ou complice d'acte de corruption. Le Code forestier sénégalais du 8 janvier 1998, dans son article L. 64, prévoit qu' "Il est interdit aux agents des Eaux et Forêts et aux agents commissionnés des Eaux et Forêts, sous les peines prévues par le code pénal, de recevoir directement ou indirectement quelque gratification, récompense ou présent pour les opérations relevant de leurs fonctions".
- les procédures judiciaires, lorsqu'il en existe, connaissent des lenteurs ou sont tout simplement étouffées ou interrompues par des pratiques de corruption. L'importance des intérêts économiques et financiers des activités forestières pousse les différents acteurs à utiliser tous les moyens possibles pour échapper à l'application des sanctions prévues par la loi et par conséquent les procédures judiciaires arrivent rarement à leur terme;
- l'impératif de survie des populations rurales est souvent utilisé comme argument ayant priorité sur le respect des lois, quelles qu'en soient les conséquences. Les effets des activités agricoles et les petites exploitations effectuées en zones forestières en violation de la loi compromettent la gestion durable des ressources forestières. L'utilisation du bois comme source d'énergie dans les pays en développement représente 50% de l'extraction mondiale du bois et l'absence d'aide financière et technique entrave la contribution potentielle du bois de chauffe à l'essor économique des pays africains⁴.

De telles explications accréditent l'opinion commune selon laquelle "le problème n'est pas celui du contenu des lois, mais celui de leur application effective". Une fois que les lois sont rédigées et adoptées, un certain nombre de dispositions, dont la diffusion et l'éducation des populations sur le contenu des lois, doivent être prises par les pouvoirs publics pour leur mise en oeuvre.

De nombreuses lois demeurent ainsi inappliquées à cause d'une absence de volonté politique, de la faiblesse des capacités institutionnelles et humaines et de l'indifférence manifeste à l'égard de la place et du rôle du droit dans la société. Pour

⁴ Cette observation ressort d'une intervention de la FAO et de l'Institut de l'énergie et de l'environnement de la francophonie lors du dernier Congrès forestier mondial. <http://www.iisd.ca>, Bulletin du XIIe Congrès forestier mondial, SD vol. 10 No 8.

toutes ces raisons, la rédaction des textes législatifs et réglementaires doit tenir spécialement compte du contexte social, pour ne pas paraître trop académique et inadaptée.

Il n'est pas opportun de faire une stricte distinction entre la loi en elle-même et sa mise en oeuvre. Bien qu'on ne puisse isoler l'application d'une loi des facteurs économiques, sociaux et institutionnels, il est également vrai qu'elle peut être considérablement influencée par la manière dont elle a été rédigée. L'objectif de cette étude est d'explorer de quelle manière la rédaction d'une législation forestière, aussi bien dans son contenu que dans sa forme, peut faciliter la lutte contre les activités illégales. Il est proposé un certain nombre de principes pertinents et adaptés aux problèmes de la corruption et de l'application de la loi dans le secteur forestier. Ces principes ne sont pas spécifiques au secteur forestier et doivent être suivis dans l'élaboration des projets de lois, quel que soit le secteur d'activité.

PRINCIPES DE LUTTE CONTRE LA DELINQUANCE ET LA CORRUPTION FORESTIÈRES

Ces principes vont au-delà des mécanismes traditionnels utilisés pour contraindre les individus au respect de la loi que sont le contrôle, les poursuites judiciaires et l'application des sanctions. L'approche traditionnelle de baser le respect des lois sur l'automatisme des sanctions n'a pas toujours démontré son efficacité dans le secteur forestier, dans la mesure où les auteurs d'actes illicites essaient toujours d'échapper à la sanction. Il est important de déterminer dans quelle mesure la loi peut influencer positivement les comportements individuels, par des procédés autres que la coercition.

1- Les lois doivent être précises et réalistes dans leurs objectifs.

En général, lorsqu'une loi présente des objectifs trop ambitieux, cela peut limiter le degré de mise en application qu'elle puisse atteindre. Dans la rédaction d'une loi, il faut tenir compte du contexte national dans lequel elle doit s'appliquer, parce qu'en dépendent son acceptabilité et sa mise en oeuvre par les populations. Le facteur de disproportion peut être identifié selon les critères suivants:

- a- La loi contient des dispositions qui vont au-delà des capacités nationales pour leur mise en application.*

Plusieurs lois restent inapplicables parce qu'elles sont techniquement irréalistes, compte tenu du niveau d'éducation des populations et de la capacité des administrations forestières. Dans ces cas, il y a un déséquilibre entre d'une part, les activités, les procédures et les arrangements institutionnels qu'elles imposent et d'autre part, les ressources humaines et financières disponibles, au sein des services publics et de la société civile, pour leur mise en oeuvre.

Un exemple de disposition législative qui va au-delà des capacités nationales est l'exigence de traitement et du conditionnement du bois avant leur exportation pour conserver la qualité des ressources. Bien que cette exigence soit compréhensible, elle peut être contre-productive si elle n'est pas suivie d'une évaluation de la capacité

du pays à assurer de traitement. Si cette capacité est insuffisante ou inexistante, il se développe des méthodes illégales de traitement du bois en vue de satisfaire à cette exigence de la loi.

b- La loi contient des dispositions qui vont au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre des objectifs raisonnables et légitimes.

Ceci est valable pour les dispositions relatives aux sanctions. Celles-ci pourraient être inappropriées aux objectifs recherchés par la loi. Il faut trouver un équilibre entre le dommage causé et les peines encourues.

C'est aussi le cas de certaines lois dont la tendance est de requérir des procédures complexes pour la planification forestière et des procédures communes à tous les types de forêts, sans établir des critères de différenciation sur la base de la superficie ou de leur importance économique et environnementale;

c- La loi contient des dispositions qui vont au-delà de ce qui est socialement acceptable.

Généralement, les rédacteurs de projets de lois forestières accordent une moindre importance au contexte social où celles-ci doivent s'appliquer, et n'y intègrent pas les pratiques et normes locales. Cette omission se fait ressentir au moment de la mise en application des lois parce qu'elles requièrent un changement brusque de comportement sur le plan social et institutionnel. L'exclusion des pratiques et normes locales peut conduire à des résultats contraires à ceux escomptés et déboucher sur des injustices sociales comme la réduction des revenus des populations locales. Cette situation ne renforce pas la légitimité de la loi aux yeux des populations locales.

L'exemple de disposition législative qui regroupe les trois critères ci-dessus décrits de lois trop ambitieuses est la définition des forêts publiques. Dans plusieurs cas, la définition juridique du domaine forestier de l'Etat englobe un ensemble allant de terres forestières aux terres potentiellement forestières. Les forêts publiques sont une catégorie juridique qui inclut virtuellement toutes les terres qui ne font pas l'objet d'une appropriation privée. Le critère principal de définition d'un domaine comme forestier ou non-forestier est de déterminer si celui-ci fait ou pas l'objet d'une procédure de classification. Dans cette optique, même des zones non boisées peuvent faire partie de la "forêt" si elles peuvent contribuer à la réalisation des objectifs du secteur forestier. Dans la nouvelle loi d'Afrique du Sud (la Loi du 20 octobre 1998), la "forêt" comprend la terre sans arbres, si elle fait partie d'une unité d'aménagement forestier. Le pouvoir d'exproprier les terres à des fins forestières s'étend à l'autorisation d'acheter des terres "qui ne sont pas boisées et qui pourraient ne jamais l'être" (*National Forests Act*, art. 49 et 50). En Ethiopie, une zone "qui ne porte pas ou que peu de végétaux ou de couvert forestier peut être désignée comme 'forêt protégée', conservée et le cas échéant boisée" (*Proclamation*, 1994, art. 7.2).

Une classification inappropriée des terres comme domaines forestiers peut poser des problèmes sérieux aux autorités publiques, aux populations locales et à la société en général. Le principal problème est celui de la disponibilité des ressources

humaines et financières. Les ressources dont dispose l'Etat ne lui permettent pas d'assurer une gestion durable de ces domaines. En second lieu, une telle classification entraîne des restrictions qui sont contraires aux objectifs de gestion durable des forêts. Enfin, la classification peut être socialement inacceptable. Une définition juridique inappropriée du domaine forestier limite l'utilisation des terres par les populations locales, réduit aussi bien l'importance des pratiques et coutumes locales que les revenus des populations.

2- Eviter des critères d'approbation et des autorisations superflus ou inutiles

Généralement, les lois et règlements du secteur forestier imposent, d'une part aux opérateurs privés des critères qui ne sont pas du tout adaptés au contexte national, et d'autre part des procédures qui ne peuvent pas être suivies à la lettre par l'administration publique. Dans une telle situation, même les opérateurs ayant la volonté de suivre les procédures cherchent à contourner les lourdeurs administratives par des moyens frauduleux.

Le recours aux permis a tendance à se généraliser à toutes sortes d'activités forestières. Outre ceux requis pour l'exploitation, les divers opérateurs y sont assujettis, qu'il s'agisse des transporteurs, charbonniers, scieurs ou des importateurs et exportateurs de produits forestiers⁵. En Gambie, les exploitants forestiers, les propriétaires de scieries et les marchands de bois doivent obtenir une autorisation distincte pour chaque type d'activité, dont la possession atteste que l'intéressé est qualifié pour entreprendre ce type d'activité. De plus, des permis spécifiques peuvent être requis pour des actions particulières (projet de règlement forestier, art. 27-33 et 34-40). Au Ghana, les propriétaires de scieries doivent s'enregistrer auprès de l'assemblée du district local et obtenir un permis chaque fois qu'ils utilisent une scie à chaîne pour couper des arbres (règlement relatif aux arbres et au bois, du 17 mars 1998). Les permis contribuent en général à diminuer les actes illégaux et augmenter la qualité des produits commerciaux locaux, mais dans le cas des petites exploitations forestières, leur délivrance peut devenir un lourd fardeau tant pour l'administration que pour les exploitants, sans apporter des avantages significatifs.

Lorsque les autorisations nécessaires à l'exercice d'activités forestières sont soumises à des procédures longues et coûteuses, les tentatives de corruption et de violation des dispositions de la loi se multiplient. A la lourdeur des procédures administratives, s'ajoute très souvent leur inutilité par rapport à l'objectif poursuivi de gestion durable des forêts. Afin d'éviter ces lourdeurs administratives, il est important, lors de la rédaction des textes législatifs et réglementaires, d'examiner les questions suivantes:

- Quels sont précisément les objectifs poursuivis par la législation forestière?
- Le contenu des lois existantes ou en cours d'élaboration est-il ciblé sur ces objectifs?

⁵ Exemples : Zanzibar (art. 73 de la loi de 1996), Malawi (art. 45-54 de la loi forestière de 1997), Soudan (art. 15, 16, 18, 19 et 29(1) de la loi forestière de 1989), Afrique du Sud (art. 23 de la loi sur les forêts domaniales, 1998), Sierra Leone (projet de règlements sur les forêts, 1990), Namibie (art. 25-31 du projet de loi sur les forêts et art. 4-6 du projet de règlements sur les forêts, 1997).

- Dans la définition des objectifs à atteindre, est-il opportun de distinguer entre différents types de forêts, par exemple entre les forêts naturelles et les plantations?
- Le contenu des lois et règlements peut-il être simplifié sans altérer la pertinence des objectifs définis?
- Le contenu des lois et règlements est-il adapté aux capacités de l'Etat à les mettre en application et des acteurs privés à assumer leurs obligations sans compromettre la rentabilité de leurs activités?
- Les objectifs de la politique forestière nationale peuvent-ils être mieux atteints à travers la formulation des critères et des indicateurs pour les investissements privés que par le recours permanent aux autorisations et amendes?

3- Inclure dans la loi des dispositions relatives à la transparence et à la responsabilité dans les processus de décision.

Les pratiques illégales exercées par les différents acteurs du secteur forestier peuvent être atténuées dans un contexte où les procédures de décision impliquent une participation du public et des critères précis à respecter. Un domaine dans lequel ces critères prennent une place importante est celui de l'octroi des concessions commerciales. La plupart des anciennes lois forestières sont silencieuses sur ce sujet, ce qui a encouragé la pratique dans les administrations publiques de classer l'octroi des concessions dans le registre des décisions discrétionnaires prises sur la base de considérations politiques. La tendance dans les nouvelles législations est de définir des conditions précises pour l'octroi des concessions commerciales. Ces nouveaux cadres juridiques définissent les différentes étapes de la procédure tels que les appels d'offres, la forme et le contenu des soumissions, les délais de prise de décision, les qualités et l'indépendance professionnelles des actionnaires. A ces critères économiques, pourraient s'ajouter des critères d'ordre social et environnemental.

Dans les législations récentes, on observe une évolution des modalités de gestion, par les opérateurs commerciaux, des forêts publiques, communautaires et parfois privées. Les lois doivent donner aux exploitants forestiers une sécurité suffisante pour les inciter à investir, tout en veillant à ce qu'ils aient la capacité de protéger les ressources forestières. A cet égard, la tendance dominante est de subordonner l'octroi des concessions au respect, par les opérateurs forestiers commerciaux, des objectifs environnementaux et sociaux, ainsi qu'à la reconnaissance des droits et de l'implication des populations locales. C'est le cas au Ghana où la nouvelle législation forestière⁶ a remplacé les concessions traditionnelles antérieures par le "contrat d'utilisation du bois" pour toute exploitation du bois. Il s'agit d'un contrat signé entre l'Etat et l'exploitant et qui doit assurer, entre autres, la soumission par le contractant d'un plan d'exploitation spécifiant les modalités opérationnelles ce celle-ci, y compris sur le plan environnemental et social et la participation de la population locale à la définition des prestations sociales du contractant et des obligations respectives des contractants et des communautés.

⁶ Timber Ressources Management Act, 1997.

Plusieurs autres pays ont adopté des dispositions similaires liant les concessions et les baux forestiers à l'application des normes d'aménagement forestier durable, notamment quant à la mise en oeuvre de plans de gestion et à la réalisation des objectifs environnementaux et sociaux, dont la participation des populations locales⁷. Un permis spécial peut aussi être exigé pour la récolte du bois ou d'autres activités, même si ces opérations sont effectuées en conformité avec le contrat.

Différentes mesures, déjà présentes dans les nouvelles lois forestières, peuvent contribuer à améliorer la transparence et la responsabilité:

- La définition de critères objectifs des processus de décision. Dans les anciennes lois forestières, l'administration avait le pouvoir d'octroyer des permis pour toutes activités dans le domaine forestier de l'Etat, et aucune limite n'était définie dans l'exercice de ce pouvoir. Les nouvelles lois forestières prévoient que l'exercice d'un tel pouvoir doit être compatible avec les plans d'aménagement forestiers et les objectifs d'une gestion durable des forêts.
- L'approbation des plans d'aménagement forestiers, ainsi que d'autres mesures forestières est de plus en plus soumise à l'information et à la consultation du public. Dans certains cas, il est même requis de conduire une étude d'impact environnemental. La loi mozambicaine du 7 juillet 1999 définit l'étude d'impact écologique comme un instrument préventif de gestion de l'environnement, permettant l'identification et l'analyse préalable, qualitative et quantitative, des effets bénéfiques autant que néfastes d'une activité sur l'environnement (art. 1-2). Au Cameroun, les projets de développement susceptibles de causer des perturbations au milieu forestier sont soumis à une étude d'impact préalable sur l'environnement (loi du 20 janvier 1994, art. 16-2). Dans certains pays, l'étude d'impact écologique est aussi exigée préalablement aux grands travaux et ouvrages nécessitant des défrichements importants. C'est notamment le cas au Burkina Faso (loi du 31 janvier 1997, art. 50). En Guinée, cette obligation découle aussi de la législation environnementale⁸.
- Les lois pourraient prévoir la création de commissions forestières composées de personnalités d'autres secteurs que la forêt et de la société civile et dont le rôle serait d'examiner les effets collatéraux des décisions administratives, proposer des directives politiques et faciliter le débat public. Le nouveau Code forestier gabonais, du 31 décembre 2001, dans son article 87 prévoit la création dans chaque province d'une Commission de classement et de déclasserement des aires protégées, dont les avis sont transmis au Ministre chargé des eaux et forêts pour approbation en Conseil des Ministres. L'initiative de classement et de déclasserement des aires protégées est prise conjointement par l'administration forestière et les populations riveraines. La législation sénégalaise organise également l'implication de la population par le biais de la Commission régionale de conservation des écosystèmes. Chargée d'étudier les demandes de classement, déclasserement et défrichement, elle est présidée par le gouverneur et compte parmi

⁷ Namibie (projet de loi forestière, art. 11(7),(8), 16 et 31 de 1997); Sierra Leone (loi forestière de 1988, art. 8 et 11; projet d'accord sur les concessions – qui requiert un plan d'aménagement, un plan de travail, un registre des coupes et des investissements locaux dans des installations de transformation du bois); Malawi (loi forestière de 1997, art. 36).

⁸ Le code sur la protection et la mise en valeur de l'environnement (ordonnance du 28 mai 1987) exige une étude d'impact pour les travaux, figurant sur une liste, susceptibles de porter atteinte à l'équilibre écologique du pays. Cette liste comprend le défrichement des bois et forêts de plus de 10 ha..

ses membres des représentants des collectivités locales et des éleveurs, avec la possibilité d'y adjoindre toute personne utile à l'instruction du dossier (décret portant Code forestier du 20 février 1999, art. R.43).

- La reconnaissance, de plus en plus fréquente, au public du droit à l'information, soit à travers les lois forestières elles-mêmes, soit à travers d'autres lois relatives à la protection de l'environnement ou au droit de l'information. La Loi forestière sud-africaine de 1995 prévoit dans son article 6 que, en vue de la promotion et de la mise en oeuvre d'une gestion rationnelle des forêts, le Ministre doit informer le public de toutes décisions relatives aux ressources forestières et dans les cas où l'avis des populations locales est requis, cet avis doit être rendu public avant la décision.
- La reconnaissance, au profit des personnes morales et physiques, du droit d'exiger le respect de la loi par une action en justice, ou d'adresser à l'administration forestière une requête pour la protection de toute zone forestière menacée. La Loi sud-africaine sur les forêts domaniales de 1998, dans son article 18, prévoit que toute personne physique ou morale peut demander de protéger toute forêt en vertu de son pouvoir d'instituer les zones forestières contrôlées.

Il est bien entendu que l'introduction de toutes ces mesures dans la loi n'implique pas automatiquement l'application effective de la transparence et de la responsabilité dans le secteur forestier. Ce cadre juridique doit être accompagné de l'action des institutions de la société civile impliquées dans la gestion durable des forêts. Ce n'est qu'à cette condition que les pratiques illégales et la corruption peuvent être combattues dans ce secteur.

4- Reconnaissance du rôle des organisations non-gouvernementales et des populations locales dans la gestion durable des forêts.

L'implication des communautés locales dans la gestion des forêts est présentée comme un moyen pour accroître leurs moyens de subsistance et pour reconnaître leurs droits sur les terres et les ressources naturelles. L'absence d'une telle implication compromet leur motivation à respecter la loi et à exiger des autres, investisseurs et agents forestiers, d'agir conformément à la loi. Leur implication peut se faire à travers la procédure de consultation entre les autorités forestières et les communautés locales dans la prise des décisions, telles la création et la délimitation des réserves forestières, l'octroi des contrats de concessions forestières et enfin en matière de classement et de déclassement des forêts. Sur ce dernier point, la Loi portant Code forestier du Congo, du 20 novembre 2000, prévoit une enquête auprès des représentants des populations locales préalablement au classement des forêts. A l'issue de cette consultation, les populations sont informées du projet de classement et les personnes qui revendiquent des droits sur les terres à classer les font connaître (art. 15 à 17). Une commission de classement, comprenant des représentants des villages intéressés, des administrations et des ONG locales concernées, examine les réclamations présentées par les populations et tente un règlement à l'amiable. En cas d'échec, le différend est porté devant le tribunal compétent (art. 18 à 20). Lorsqu'il s'agit d'un déclassement, les personnes intéressées sont invitées à faire connaître à la commission de déclassement leurs objections ou suggestions (art. 25).

Les nouvelles lois forestières créent un environnement juridique favorable à la participation des communautés locales à la gestion des forêts et leur donne le droit d'engager des poursuites administratives et judiciaires contre les décisions administratives. Ceci constitue une évolution notable parce que traditionnellement les lois forestières n'ont pas toujours été en faveur des communautés locales. Cette situation historique a évolué grâce à un certain nombre de mesures prises en leur faveur telles:

- la prolifération de nouveaux mécanismes de transfert de responsabilité dans la gestion durable des forêts aux communautés locales et villageoises. Ces mécanismes impliquent des accords de co-gestion, des réserves forestières villageoises et la location de forêts communautaires. On retrouve ces différentes approches dans les textes législatifs et réglementaires de quelques pays comme le Burkina faso, le Cameroun, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Mozambique, la République Sud-Africaine et la Tanzanie.
- Quelques pays ont reconnu des droits coutumiers et historiques sur des terres en faveur des communautés locales. La République Sud-Africaine est engagée dans la voie d'une restauration des droits aux communautés et individus dépossédés de leurs terres, comprenant des forêts naturelles et des forêts plantées.

En dépit de ces évolutions, plusieurs lois forestières connaissent encore des limites importantes. Dans la plupart des cas, les administrations forestières sont dotées d'un pouvoir de décision important, notamment dans l'élaboration et l'approbation des plans d'aménagement forestiers, la sélection des espèces, la commercialisation des produits forestiers et l'usage des fonds au bénéfice des populations locales.

Pour corriger ce déséquilibre, quelques législations récentes donnent aux communautés locales la possibilité d'administrer des forêts communautaires. L'étendue et la nature des droits accordés à ces communautés sont variables d'un pays à l'autre. Les communautés doivent être parties prenantes à la gestion des ressources forestières à travers une reconnaissance du droit de propriété et du droit d'usage coutumier. Un transfert de pouvoir de gestion peut être opéré sous le contrôle de l'administration forestière. Cette décentralisation prend diverses formes selon les pays : La loi béninoise, elle institue des contrats de gestion forestière aux fins d'exécution des plans d'aménagement, que l'administration forestière est habilitée à conclure avec les collectivités riveraines (Loi portant régime des forêts du 2 juillet 1993, art. 44 et suiv.). Cette possibilité a été mise à profit pour l'élaboration et la mise en œuvre, selon des méthodes fortement participatives, du plan d'aménagement d'un important massif forestier au Nord du pays⁹. La législation camerounaise prévoit, quant à elle, des conventions de gestion par lesquelles l'administration forestière confie à une communauté villageoise une portion de forêt du domaine national en vue de sa gestion, sa conservation et son exploitation à son propre profit (loi du 20 janvier 1994, art. 37; décret du 23 août 1995, art. 3-16).

⁹ *Plan d'aménagement participatif des forêts classées de Tchaourou et Toui-Kilibo*. Projet de gestion des ressources naturelles. Ministère du développement rural. Mai 1996.

Nonobstant ces évolutions, les lois forestières, en vue de promouvoir davantage la gestion communautaire des forêts, doivent apporter un minimum de sécurité aux droits des communautés locales et être caractérisées par une certaine flexibilité.

a/ La Loi doit assurer la sécurité des droits

La sécurité des droits implique, pour les communautés locales, que les accords de gestion ne doivent pas tout simplement leur assurer des avantages réels, mais également garantir la pérennité de ces droits, excluant toute forme d'arbitraire. Elle doit se manifester par différents facteurs:

- la clarté dans le contenu des droits octroyés aux communautés locales;
- la certitude que ces droits ne peuvent être suspendus ou changés par décision unilatérale ou injuste de l'administration;
- ces droits doivent s'étendre sur une période raisonnable permettant aux populations d'en tirer effectivement des avantages, notamment pour l'amélioration de leur niveau de vie;
- ces droits doivent être imposables aux autorités publiques et aux investisseurs privés;
- ces droits doivent être exclusifs .

b/ La loi doit être caractérisée par une certaine flexibilité.

La gestion communautaire implique des adaptations et des choix locaux selon les zones forestières; par conséquent la loi ne peut imposer une approche rigide et uniforme. Le cadre juridique doit laisser une certaine flexibilité dans la détermination des méthodes de gestion, ainsi que dans la structure et les règles internes aux institutions locales. Cette flexibilité ne doit pas pour autant être illimitée parce qu'il faut tenir compte des intérêts de la société en général et de ceux des communautés locales. Ces intérêts vont de la protection de l'environnement au respect des droits individuels.

La mise en place de conditions d'une gestion locale et durable des forêts doit faire face à de nombreuses contingences internes. Si le contexte politique, social, économique et environnemental n'est pas favorable à une gestion locale, le cadre juridique pourrait ne pas avoir d'impact important. Les communautés locales ne sont pas exemptes d'activités illégales ou de corruption. Pour cette raison, la recherche de mécanismes et de méthodes de gestion locale reste un aspect important de la stratégie nationale forestière et les aspects juridiques constituent une assise essentielle à cette stratégie.

5- L'élaboration des textes de loi doit suivre une approche participative

L'élaboration d'une loi requiert l'implication de toutes les catégories d'acteurs concernés par le secteur d'activité. Dans le cas des lois forestières, il s'agit d'institutions gouvernementales et non-gouvernementales, des institutions centrales et locales, des communautés locales et du secteur privé. Il ne s'agit pas tout simplement d'organiser des séminaires auxquels sont conviés ces différents acteurs. La participation suppose une prise en compte des besoins, objectifs et intérêts exprimés par les différentes parties au cours des consultations qui doivent se

dérouler du début à la fin du processus. La consultation du public et, dans certains cas, les enquêtes sociologiques visant à éclairer les processus d'élaboration des lois et des politiques sont de plus en plus fréquentes. Les enquêtes sont particulièrement importantes pour comprendre les dynamiques d'interaction entre les populations locales et les forêts. Ces dynamiques ayant été jusqu'ici généralement mal comprises, les décideurs et les législateurs ont adopté des mesures inadéquates et restrictives fondées sur le préjugé que les usagers locaux des forêts ont des comportements prédateurs des forêts.

La participation du public est particulièrement importante lors du classement des terres comme "réserves forestières", "réserves naturelles" et autres catégories de forêts, ainsi que d'éventuelles modifications de ces affectations. Le classement peut influencer sensiblement sur les droits de propriété et d'usage de ceux qui possèdent ou utilisent des terres à l'intérieur ou à proximité des forêts, ou encore de ceux qui vivent dans leur voisinage. Dans le passé, le classement se faisant sans consulter, ou en impliquant très faiblement, les individus et groupes intéressés. Par contre, les nouvelles lois prévoient généralement ou encouragent une participation plus active du public à la prise de ces décisions¹⁰.

Grâce à l'approche participative, la loi acquiert le soutien du public et risque moins d'être inapplicable. La participation au processus législatif permet d'éduquer le public sur la nécessité de la loi, sur l'illégalité et crée une pression sociale au respect des règles forestières. Néanmoins, il faut reconnaître que ces consultations ne sont pas simples à conduire parce qu'il faut concilier le rôle de l'approche participative au stade de la rédaction avec celui des parlementaires au stade de l'approbation du projet de loi. Au cours des différentes consultations, il pourrait apparaître des divergences de vues entre la société civile et les institutions politiques. Ces divergences peuvent être atténuées par la constitution de comités de coordination chargés de rapprocher les différentes positions. La participation suppose également l'implication des opérateurs privés dans le processus d'élaboration de la législation et des politiques forestières. Autant que celles des communautés locales, leurs activités dépendent fortement des mesures qui sont prises par l'administration dans ce secteur. Les entreprises ont été très souvent exclues de ces processus, mais le contexte international actuel appelle à une collaboration plus active entre tous les partenaires.

6- L'effectivité des mécanismes de mise en application des lois forestières.

Il s'agit ici d'examiner les procédures et les peines applicables en cas de violation des lois forestières.

Les mécanismes peuvent être améliorés à travers une évaluation de l'efficacité des peines:

- les peines sont-elles suffisamment lourdes pour dissuader les contrevenants ou sont-elles si insignifiantes que ceux-ci pourraient continuer à violer la loi, en sachant que ce qu'ils paieraient ne compromettrait pas leurs activités?

¹⁰ In "Trends in forestry law in Europe and Africa", in FAO Legislative Study, No 72, 2001

- Les peines sont-elles proportionnelles aux infractions? Les juges seraient réticents à prononcer de trop lourdes peines et laisseraient impunis des actes illégaux. Le principe fondamental de l'application de la loi indique que les peines doivent être suffisantes pour dissuader à l'exercice d'activités illégales et de la corruption.
- La loi a-t-elle prévu des mécanismes permettant de modifier aisément les peines pour les adapter aux effets de l'inflation? De nombreuses lois fixent le montant des amendes à verser en cas d'infraction. Mais, il arrive que ces montants soient moins dissuasifs, notamment en cas d'inflation. Très souvent, le cours de l'inflation dans les pays en développement réduit la valeur des peines financières encourues. Par conséquent, les grandes compagnies ne se gênent pas à violer la loi.

Il est également important d'examiner les procédures en vigueur:

- la loi accorde-t-elle suffisamment de pouvoir aux agents forestiers et aux communautés locales pour détecter les actes illégaux, arrêter, détenir et inculper les auteurs d'actes illégaux et de corruption? Les communautés locales ont un atout important dans la lutte contre les activités illégales en forêts. Elles sont plus exposées à la tentation de violer la loi, mais également plus avisées à détecter les activités illégales si elles sont chargées de la surveillance.
- Les procédures sont-elles suffisamment rapides pour des cas mineurs de violation de la loi? La lourdeur des procédures peut avoir un effet dissuasif sur les agents forestiers d'engager des procédures judiciaires;
- La loi prévoit-elle des procédures de paiements directs en cas de violation mineure, sans passer par la voie judiciaire?
- La loi prévoit-elle la possibilité de résoudre des cas litigieux par des tribunaux administratifs ou par des mécanismes alternatifs de résolution des conflits? La loi doit prévoir des procédures administratives, notamment en cas de litiges entre l'administration et le public. Le public doit utiliser le recours administratif pour contester des décisions prises par l'administration forestière. Quoique le recours administratif ne garantit pas forcément le respect de la loi par l'administration, toute procédure, qu'elle soit administrative ou judiciaire, doit être rapide et moins coûteuse.

Ces différents mécanismes doivent entrer dans un cadre général d'application des lois dans la société. Ces mécanismes ne doivent pas pour autant paraître comme des moyens pour échapper à la loi car leur légitimité dépend largement de la transparence dans laquelle ils sont mis en oeuvre.

7- Etablissement d'un Code de bonne conduite entre l'administration, les ONG et les investisseurs.

La lutte contre les activités illégales et la corruption dans le secteur forestier appelle à s'interroger sur la nature des rapports qu'entretiennent l'Etat à travers l'administration forestière, les ONG et les entreprises forestières. Dans le contexte actuel des pays africains, l'importance économique des activités forestières peut parfois prendre le pas sur des priorités que représentent la protection de l'environnement et la défense des droits des communautés locales. Un tel écueil pourrait être évité par l'établissement d'un code de bonne conduite entre ces différents partenaires. Ce code, dont le but est de créer des conditions d'une bonne gouvernance, pourrait contenir des dispositions portant sur les actions suivantes:

- Etablissement de priorités telles que la garantie de l'accès aux ressources forestières, accompagnée de la réalisation d'infrastructures qui profitent aux populations locales;
- La création et la préservation des emplois dans l'exploitation forestière au profit des populations locales;
- La mise au point d'actions conjointes dans la lutte contre la corruption notamment dans les projets de grande envergure associant les donateurs internationaux et bilatéraux;
- La mobilisation des ressources financières par l'instauration d'un cadre attrayant pour l'investissement privé ainsi que l'introduction de redevances pour financer les installations et de nouveaux investissements sociaux;
- Le développement des capacités par la formation impliquant l'utilisation des techniques d'exploitation durable des ressources forestières et le transfert technologique. L'intégration du savoir traditionnel et la prise en compte des besoins individuels;
- L'indication de critères permettant d'identifier les actes répréhensibles et de suspendre ou exclure tout partenaire coupable de tels actes;

L'Etat, les ONG et les entreprises ayant des intérêts bien connus dans l'exploitation forestière, le Code serait un instrument d'auto-contrôle et définirait une stratégie de lutte contre les fléaux qui minent l'exploitation et la gestion durables des ressources forestières. Il y a déjà des exemples de code de bonnes pratiques établis entre les entreprises forestières, mais un tel instrument n'existe pas encore entre les trois partenaires.

Un tel instrument peut être établi, soit au niveau de chaque pays, soit au niveau de chaque bassin forestier. Les organisations non gouvernementales doivent jouer un rôle important au niveau du travail de conception, de la sensibilisation aux problèmes de l'environnement, de la responsabilisation ainsi qu'au plan de la coopération entre le gouvernement et les autorités locales.

CONCLUSION

La contribution du droit à la lutte contre les actes illégaux et la corruption dans le secteur forestier ne doit pas être surestimée ou sous-estimée. L'impact du droit dépend d'autres facteurs qui vont au-delà du contenu des lois tels que l'amélioration des techniques de surveillance, une volonté politique soutenue, la disponibilité des ressources financières, l'engagement de la société civile, la coopération régionale et internationale et les réformes économiques.

Lors du dernier Congrès forestier mondial¹¹, les thèmes ayant l'objet des débats sont relatifs à la gestion durable et aux moyens de lutte contre les pratiques illégales dans le secteur forestier. Avec une présence active des représentants de la société civile, les participants ont débattu des voies et moyens d'améliorer la participation des peuples indigènes et de la société civile dans l'élaboration des politiques nationales et internationales. La gestion durable et participative des forêts passe par la reconnaissance de la légitimité et du pluralisme des institutions locales, la négociation des objectifs, la lutte contre la corruption en vue de réduire la déforestation et la pauvreté et enfin l'établissement des cadres nécessaires à la planification, au contrôle et au suivi de l'exploitation des ressources forestières.

BIBLIOGRAPHIE

Contreras-Hermosilla, Arnoldo. 2002. *Policy and Legal options to Improve Law Compliance in the Forest Sector: Draft Issues Paper*. FAO, Rome.

FAO. 2001. *Trends in Forestry Law in Europe and Africa*. Legislative Study No 72. FAO, Rome.

Lindsay, Jon; Mekouar Ali and Christy Lawrence, *Why Law Matters: Design Principles for Strengthening the Role of Forestry Legislation in Reducing Illegal Activities and Corrupt Practices*, FAO Legal Papers online #27, 2002.

Rosenbaum, Kenneth L. 2002. *Illegal Actions and the Forest Sector: A Legal Perspective*. FAO, Rome.

Transparency International. 2001. *Forestry Integrity Network Concept Paper*.

¹¹ Le Congrès forestier mondial s'est tenu au Québec (Canada), du 21 au 28 septembre 2003 sur le thème: "Forêt, source de vie".