

**LE DROIT FORESTIER
EN AFRIQUE CENTRALE
ET OCCIDENTALE :
ANALYSE COMPARÉE**

**PAR
STEPHANE DOUMBE-BILLE**

***ETUDE JURIDIQUE
EN LIGNE #41***

décembre 2004

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

INTRODUCTION

I. APERÇU SUR LA LEGISLATION FORESTIERE ANALYSEE

II. ANALYSE COMPARATIVE ET CRITIQUE

CONCLUSION

LEGISLATION CONSULTEE

BIBLIOGRAPHIE

INTRODUCTION

Le droit forestier africain constitue depuis plus d'un demi-siècle la branche la plus fertile du droit des ressources naturelles africaine qu'il a du reste longtemps illustré seul. Le caractère colonial des « législations »¹ initiales leur a imprimé des traits profonds qu'elles conservent aujourd'hui encore pour une large part. Toutefois, des transformations substantielles en ont affecté la forme et le contenu, au gré des opportunités, des besoins et parfois de la volonté anticipatrice de quelques rares cadres forestiers soucieux de la nécessaire et constante adaptation du cadre juridique. Ces données générales inspirent l'étude publiée en 1996 par Christian du Saussay². Elles sont également au cœur de la recherche récente de « tendances du droit forestier en Afrique francophone, hispanophone et lusophone »³. Il convient du reste de les apprécier à la lumière des évolutions politiques et juridiques générales et spécifiques aux forêts observées tant au plan mondial qu'au niveau régional et sous-régional africain depuis une trentaine d'années⁴. Cet éclairage montre que les règles forestières nationales se sont tant bien que mal adaptées à l'évolution du contexte international et aux impératifs de celui-ci, qu'il s'agisse hier d'une gestion rationnelle ou actuellement d'une gestion durable des forêts.

¹ L'expression doit être prise, sous réserve de précisions supplémentaires permettant d'y voir des « lois », au sens de « règles juridiques forestières ». Celles-ci peuvent revêtir un caractère législatif ou réglementaire.

² Christian du Saussay : «Évolutions récentes des législations forestières en Afrique», in *Politiques forestières d'un certain nombre de pays d'Afrique*, Etude FAO Forêts 132, Rome, 1996, pp. 185-207.

³ Justine Texier : *Tendances de droit forestier en Afrique francophone, hispanophone et lusophone*, Etude juridique de la FAO en ligne 28, mai 2002.

⁴ Le point de départ de cette évolution se trouve dans la *Déclaration de Stockholm* adoptée à l'issue de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement humain réunie du 5 au 16 juin 1972 dans la capitale suédoise.

Les législations qui sont intervenues dans divers pays qui constituent le champ de l'étude en attestent pleinement. La zone géographique considérée couvre deux types d'écosystèmes forestiers voisins mais relativement distincts. Du même coup, non seulement la forêt n'y a pas la même structure topologique mais, en outre, elle n'assume pas exactement les mêmes fonctions. Il convient bien entendu de nuancer le propos, en fonction du « critère-pays ». En Afrique centrale par exemple, si l'essentiel du bassin géographique est forestier à l'instar du Cameroun, des deux États congolais ou du Gabon, il n'en est pas de même au Tchad, pays en grande partie désertique. Pris cas par cas, certains des pays de cette zone forestière comme le Cameroun connaissent au demeurant des situations écologiques particulières qui posent des problèmes d'une nature très différente de ceux qui se posent dans les pays voisins. Il en est de même en Afrique occidentale où les situations diffèrent profondément. A cet égard, il est possible de dire que la situation forestière de la Côte-d'Ivoire ou du Bénin par exemple, n'a presque rien à voir avec celle de la Mauritanie, du Niger ou du Sénégal.

Au-delà de ces nuances, il est cependant possible d'observer des lignes d'évolution similaires susceptibles de conduire, par un mouvement dialectique, au-delà de simples « tendances », à des constatations plus stables qui sont porteuses en retour de leçons pour l'évolution internationale elle-même. Ainsi le droit forestier de cette région s'enrichit-il constamment de la diversité des situations existantes et de l'interaction permanente entre le cadre d'ensemble d'évolution, les progrès réalisés ici ou là et les « exportations » ponctuelles de ces avancées. Les contenus respectifs, qu'ils aient évolué ou non, révèlent en effet des orientations suffisamment claires pour déterminer la définition des politiques forestières et « actionner » l'élaboration de règles concernant soit l'ensemble du secteur forestier soit des domaines particuliers dans lesquels la nécessité de statuer s'impose.

Il convient de prendre la mesure de cette évolution pour apprécier convenablement l'apport, pour les pays de la zone d'étude, des droits forestiers nationaux au cadre international de protection et de gestion. Il est incontestable que cet apport est le résultat d'une fertilisation croisée du régime international et des régimes nationaux dans laquelle ces derniers « vivent » du levain que constitue pour eux le premier, lequel apparaît lui-même fondamentalement comme le « pur produit », à un moment donné de l'évolution, de ceux-ci. C'est cette alchimie mystérieuse, qui se défie du temps et des modes, qui prend en compte le « génie » des pratiques forestières en le soumettant aux anticipations incitatives issues de la coopération internationale à tous les niveaux, qui pourrait apparaître comme l'image la plus fidèle de ce qu'ont été, sont aujourd'hui et doivent être demain, les législations forestières concernées. Elle caractérise profondément l'ensemble du droit forestier africain car, à la fois, elle commande et elle est le produit de sa diffusion.

Les législations forestières analysées dans la présente étude constituent précisément un bon exemple de ce processus politique et juridique. Inspirées parfois à tort d'exemples venus d'ailleurs, elles sont en retour en mesure de servir d'exemple, sinon d'étude de cas, pour d'autres évolutions recherchées ailleurs. Cela ne doit pas surprendre. Toutes les législations forestières sont désormais bâties sur une sorte de patrimoine commun de principes et de règles qui conduit à une standardisation de ceux-ci et fait disparaître parfois la part d'originalité qui faisait naguère les « délices et poisons » de l'analyse comparative. Ce n'est cependant qu'en apparence car les situations nationales, qu'elles soient d'ordre écologique, économique, social ou politique, imposent toujours des adaptations de ce fonds commun. Les particularismes demeurent vivaces et il faut s'en réjouir car non seulement ils reflètent dans chaque cas la condition forestière réelle, mais ils sont par ailleurs le moteur de nouveaux progrès qui naissent de la confrontation permanente

des régimes nationaux. Ils font du droit forestier africain un droit vivant, en prise constante sur les réalités socio-économiques qu'il tente d'encadrer.

I. APERÇU SUR LA LEGISLATION FORESTIERE RECENSEE

Même en s'en tenant aux textes récents, cette législation demeure nombreuse et variée. Nombreuse car c'est plus d'une centaine de références qui a pu être recensée. Variée également dans la mesure où les catégories classiques (lois, décrets, arrêtés) sont présentes et ont été assez largement touchées par un vent de réforme.

A) AFRIQUE CENTRALE

Il s'agit sur le plan du nombre d'une sous-région restreinte, constituée de moins d'une dizaine d'Etats. Toutefois, la couverture forestière y est beaucoup plus importante et les forêts, à quelques exceptions près comme celle du Tchad, sont qualifiées de forêts tropicales. On peut alors comprendre que la nécessité d'un encadrement juridique se soit fait constamment sentir, que ce soit pour régir de manière nouvelle des secteurs qui échappaient jusque-là à l'emprise du droit ou pour amender et même réviser substantiellement les règles existantes. Dans certains cas, à l'exemple du Cameroun, il a paru souhaitable de mettre en place une politique forestière adoptée au plus haut niveau par voie législative. Pour des raisons de commodité, on adoptera pour les besoins de cet aperçu un ordre alphabétique de présentation.

1. Cameroun

Le texte de base demeure la loi n° 94/01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche. Abrogeant la loi qui l'avait précédée, la loi n° 81-13 du 27 novembre 1981 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche, elle a elle-même depuis lors été modifiée par l'Ordonnance⁵ n° 99/001 du

⁵ Il s'agit d'un acte présidentiel pris dans le champ de la loi sur autorisation du parlement devant lequel

31 août 1999 complétant certaines de ses dispositions. Par ailleurs, de nombreuses mesures réglementaires d'exécution de la loi sont intervenues et certaines ont elles-mêmes subi des modifications ultérieures. Concernant le secteur forestier, c'est le cas du décret n° 94/436/PM du 23 août 1994 fixant les modalités d'application du régime des forêts. Il faut croire que ce régime était inadapté puisque, un an exactement après son édicton, le décret de 1994 a été modifié par le décret n° 95-531/PM du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts. Le nouveau texte a été complété par deux décrets spécifiques : d'une part, le décret n° 96-237/PM du 10 avril 1996 fixant les modalités de fonctionnement des fonds spéciaux prévus par la loi ; d'autre part, le décret n° 96/642/PM du 17 septembre 1996 fixant l'assiette et les modalités de recouvrement des droits de redevance et taxes relatifs à l'activité forestière.

La loi de 1994 telle qu'amendée reste, par son ampleur autant que par l'importance des questions qu'elle est l'une des premières à aborder en Afrique, une œuvre législative dont la valeur d'exemple joue encore sur de nombreux points. Son titre montre d'ailleurs l'ambition assignée par ses rédacteurs de favoriser une gestion intégrée des ressources naturelles en vue d'un développement durable du pays. Le titre III est spécialement consacré aux forêts et son importance est attestée par la place première qui leur est reconnue, immédiatement après le cadre général de la protection constitué par les dispositions générales (titre I) et les règles relatives à la protection de la nature et de la biodiversité (titre II). Les forêts sont classées en deux catégories : d'une part, les forêts classées ou permanentes qui doivent couvrir à elles seules, selon qu'elles sont domaniales ou communales, au minimum 30% de la surface forestière existante ; d'autre part, les forêts non classées ou non permanentes, organisées respectivement en forêts domaniales,

il doit revenir avant l'expiration d'un certain délai pour être «avalisé» en tant que loi tout en conservant sa forme initiale d'acte administratif.

forêts communautaires et forêts privées (forêts des particuliers). L'exploitation forestière, formellement subordonnée à l'existence d'un inventaire, est au surplus conditionnée par l'octroi d'un agrément. La loi est complétée par des législations particulières, telles que la loi n°78-23 du 29 décembre 1978 relative aux parcs nationaux.

Les dispositions législatives relatives à la forêt ont été mises en œuvre par le décret n°95-531 du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts, adopté peu après qu'il ait été mis fin au régime instauré par le décret n°94-436 du 23 août 1994. Celui-ci demeure en vigueur sur l'ensemble des matières qu'il réglemente, à l'exception de la procédure de soumission à une concession forestières fixée à l'article 65 qui a été récemment revue par le décret n°2000-092 du 27 mars 2000 qui modifie le contenu du dossier à soumettre. Il faut y ajouter un décret n°99-370 du 19 mars 1999 relatif au programme de sécurisation des recettes forestières, un décret n°96-237 fixant les modalités de fonctionnement des fonds spéciaux prévus par la loi forestière⁶.

2. Congo (Rép. du)

L'ex-Congo Brazzaville dispose également depuis peu d'une nouvelle législation forestière. Mettant fin à la loi n° 004-74 du 4 janvier 1974 portant Code forestier telle que modifiée par les lois n° 32-82 du 7 juillet 1982 et n° 16-83 du 27 janvier 1983 portant modification du code forestier, la nouvelle loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier est fort ambitieuse. Elle entend en effet inscrire les forêts congolaises dans une gestion durable en retenant les principales exigences imposées par celle-ci. C'est un texte fort long de 183 articles organisés en dix titres dont l'objet principal, si l'on met à part les dispositions générales, transitoires et finales (titres I, IX et X), est de clarifier le régime de la domanialité forestière qui comporte deux séries de dépendances, de l'Etat (titre II) et des personnes privées

⁶ Modifié par le décret n°99-711 du 11 août 1999.

(titre III), le régime particulier d'utilisation des forêts de l'Etat (titre IV), les taxes affectant certains produits tels que le bois (titre V), le dispositif institutionnel des eaux et forêts (titre VI), le soutien financier à la mise en valeur par un Fonds (titre VII) et la répression des infractions (titre VIII). La question de la composition du domaine forestier est au cœur de la loi, qui est à cet égard proche du modèle camerounais par la réception qu'elle fait de la distinction domaine permanent/domaine non permanent. De même, le régime d'utilisation repose sur une exploitation qui, d'un côté fait une place à l'exercice par les populations locales de droits d'usage et, de l'autre, est conditionnée par le respect des grands principes de gestion, de conservation et d'aménagement. C'est au titre de ces derniers que le domaine permanent qui est le « noyau dur forestier » est divisé en unités forestières d'aménagement (UFA).

Le nouveau régime forestier est déjà opérationnel depuis le 31 décembre 2002, date à laquelle le gouvernement a édicté les principaux décrets et arrêtés d'application de mise en œuvre. S'agissant des premiers, on retiendra notamment le décret n° 2002-437 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts, le décret n° 2002-433 portant organisation et fonctionnement du corps des agents des eaux et forêts, le décret n° 2002-434 portant organisation et fonctionnement du Fonds forestier, le décret n° 2002-436 portant attributions, organisation et fonctionnement du service de contrôle de produits forestiers à l'exportation et le décret n° 2002-438 fixant les modalités de répartition de la taxe de superficie forestière destinée au développement des départements. Quant aux arrêtés ministériels, ils déterminent respectivement les zones de taxation forestière, les taux de la taxe à l'exportation des produits forestiers bruts ou transformés, la taxe de déboisement des forêts naturelles ou encore la taxe sur les produits forestiers accessoires.

3. Congo (Rep. Dém.)

La RDC (ex-Zaïre) vivait depuis longtemps sous le régime du vieux décret du 11 avril 1949 sur le régime forestier. Ce texte, relativement bref (46 articles), paraissait alors suffisant pour régir les forêts de cet immense pays. Les quatre titres, classés alphabétiquement, apparaissent pourtant bien sommaires. Le titre A sur les généralités se compose d'un article unique qui définit les forêts et les produits forestiers. Le titre B relatif au régime forestier examine en trois chapitres (articles 2 à 36) le statut des forêts soumises que sont les forêts domaniales (forêts classées et forêts protégées) et les forêts indigènes, les usages indigènes et le régime d'exploitation des bois. Le titre C constitué par l'article 37 unique concernait les forêts privées à travers un point particulier relatif à l'interdiction du déboisement sur certaines pentes ou dans un certain périmètre du pourtour des sources.

Il s'agit, quels que soient les mérites ayant justifié sa durée, d'un texte ancien et inadapté aux modifications démographiques, sociales et politiques qui se sont produites dans ce pays. A cet égard, la loi n° 11-2002 portant Code forestier du 29 août 2002 doit être considérée comme venant à point. C'est un texte imposant de 156 articles organisés en dix titres qui régit désormais les forêts congolaises. Les dispositions générales (titre I) comme celles relatives au statut des forêts (titre II), aux droits d'usage (titre III), à la protection des forêts (titre IV) et à l'inventaire, aménagement et reconstitution des forêts (titre V) sont particulièrement importantes. Il en est de même de celles relatives au régime d'utilisation par les concessions (titre VI), l'exploitation (titre VII) et le régime fiscal (titre VIII). Les dispositions pénales (titre IX), transitoires et finales (titre X) concluent le nouveau dispositif. Au cœur de celui-ci figure le principe de l'élaboration d'une politique forestière dont les axes essentiels doivent déboucher sur un plan forestier national et des plans locaux dans les provinces. La concrétisation de ces orientations

fondamentales devrait ainsi donner une impulsion nouvelle au développement forestier de la RDC dans la perspective du développement durable. D'ores et déjà, la grande nouveauté par rapport à l'ancien système est la consécration d'une vocation écologique des forêts dont certaines sont désormais protégées cependant que celles qui seront exploitées le seront sur la base des principes de conservation. Ici également, comme dans les exemples précédents, l'exploitation sera conditionnée par l'existence préalable d'un inventaire forestier et la réalisation d'un plan d'aménagement. Le respect des droits d'usage est confirmé et les outils classiques de la régénération forestière sont prévus tant pour les forêts naturelles qu'en vue du reboisement.

4. Centrafrique (RCA)

La République centrafricaine est historiquement le pays en Afrique centrale qui a la plus vieille législation même si l'on peut considérer à bon droit que celle-ci ne date que du début des années 90. C'est en effet la loi n° 90-003 portant Code forestier du 9 juin 1990 qui établit le régime actuellement en vigueur, depuis l'abrogation de précédents textes, la loi n° 61-273 du 5 février 1961 et plus d'un quart de siècle après, l'Ordonnance n° 87-037 du 24 août 1987. Intervenant alors que la conférence de Rio n'a pas encore eu lieu, la nouvelle loi constitue un dispositif important de quelque 106 articles organisés en sept titres. Il s'agit encore d'une législation forestière classique orientée vers les finalités traditionnelles de l'exploitation : la rentabilité économique du patrimoine forestier tout en préservant l'équilibre naturel des forêts. Le permis d'exploitation, lorsqu'il est accordé, n'est limité ni dans le temps ni en superficie (sauf pour les petites surfaces de 10 hectares maximum pour une période limitée de deux ans) et le système de taxation apparaît particulièrement favorable pour l'investissement forestier et la commercialisation.

Dans sa conception fondamentale, la loi retient également des catégories classiques : des dispositions générales

(titre I), une triple catégorisation des forêts (Etat, collectivités locales et particuliers – titres II et III), une consistance permettant d'alterner les procédures de classement et de déclassement (titre IV), des règles de taxation et de répression pénale (titre V et VI) et des dispositions transitoires (titres VII).

5. Gabon

La prudence est au cœur de la politique juridique forestière au Gabon. En trente ans d'existence, le législateur n'a fait évoluer le système forestier qu'à deux reprises : d'abord par la loi n° 1-82 d'orientation en matière des eaux et des forêts en date du 22 juillet 1982 ; ensuite vingt ans après, la loi n° 016-01 portant Code forestier du 31 décembre 2001. Cette stabilité juridique ne cache certes pas les problèmes qui sont progressivement apparus. Elle porte néanmoins témoignage de l'évolution lente qui a marqué le régime forestier gabonais durant toutes ces années. A ce titre, la loi reste l'une des dernières, notamment en Afrique, à rester fidèle à l'approche traditionnelle «eaux et forêts», qui continue d'être étroitement liées. Du reste, son particularisme ne s'arrête pas là. La forme retenue, deux titres seulement pour près de trois cents articles, ne manque pas d'étonner : principes généraux d'une part (titre I) et gestion durable des ressources forestières d'autre part (titre II). Enfin, comme l'indique le titre relatif aux dispositions techniques, la nouvelle loi s'inscrit clairement dans la finalité du développement durable des forêts. A ce titre, elle met en avant les outils de « l'efficacité forestière » tels que l'inventaire et l'aménagement forestiers.

Le système repose sur la propriété étatique de l'ensemble des forêts. L'Etat dispose d'un domaine permanent constitué de forêts classées et de forêts productives enregistrées, sur lequel il peut reconnaître des droits d'usage. De plus, il met en place un domaine rural qui peut être donné en jouissance aux communautés villageoises. L'exploitation est conditionnée par l'octroi d'une autorisation et d'un titre juridique. Le plan

d'aménagement est généralisé et, dans les cas prévus, un plan d'industrialisation doit être élaboré. La protection écologique est cependant organisée avec l'institution d'aires protégées dans le périmètre des forêts classées et de zones cynégétiques au sein des forêts productives où la chasse est autorisée. L'évolution demeure cependant incomplète car les mesures d'application nouvelles ne sont pas encore intervenues.

6. Tchad

La situation du Tchad en matière de législation forestière reste en retrait du processus d'actualisation que connaissent la plupart des pays de l'Afrique centrale. Un projet de loi, préparé avec l'assistance de la FAO, n'est toujours pas à notre connaissance définitivement adopté. En l'absence d'un texte spécifique, c'est la loi n°014-98 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement du 17 août 1998 qui constitue la base juridique de la protection des espaces forestiers. Cette sorte de loi-cadre est constituée de 107 articles organisés en huit titres relatifs: (i) aux dispositions générales; (ii) aux organes d'application; (iii) à l'éducation environnementale et protection des établissements humains; (iv) à la protection du patrimoine et du milieu; (v) aux pollutions et nuisances; (vi) à l'évaluation environnementale et les plans d'urgence; (vii) aux instruments de gestion de l'environnement; (viii) aux dispositions finales.

Ce sont les objectifs de la loi, consacrés dans son article 1^{er}, qui la rendent applicable aux forêts dans la mesure où elle entend établir les « principes pour la gestion durable de l'environnement et sa protection contre toutes les formes de dégradation, afin de sauvegarder et de valoriser les ressources naturelles et d'améliorer les conditions de vie de la population ». Les principes applicables aux forêts figurent essentiellement dans le titre IV qui traite de la protection du sol et du sous-sol, de la faune et de la flore, des zones humides et des aires protégées. Pour intéressantes qu'elles soient, ces

règles conservent un caractère trop général et font ressortir la nécessité de règles spéciales.

Les mesures réglementaires existantes ne paraissent pas du reste remplir cette fonction. Deux décrets pris le même jour, sur l'exercice des droits d'usage en matière forestière⁷ et sur le taux et le mode de perception des recettes en matière forestières⁸, commencent à dater. Il en est de même, au plan institutionnel, du décret n°212-67 du 26 août 1967 portant création d'un Comité national pour la protection de la nature ou du décret n°02-68 du 8 janvier 1968 fixant l'organisation et les attributions de la Direction des parcs nationaux et réserves de faune⁹. Ils avaient d'ailleurs été fondus dans un projet de décret unique portant application du projet de loi évoqué ci-dessus. En matière de chasse, c'est l'Ordonnance n°14-63 du 28 mars 1963 réglementant la chasse et la protection de la nature qui reste le texte en vigueur. Son titre III renferme les mesures de protection des espèces de faune et les aires naturelles à travers les listes et catégories d'espèces, les zones protégées ou spéciales (zones de chasse, zones d'intérêt cynégétique, domaines de chasse, etc.). Il existe d'autres mesures réglementaires à objet particulier telle que la création d'un parc national¹⁰ ou d'une réserve¹¹ ou encore sur la répression de certaines infractions commises dans un parc national¹².

⁷ Décret n°80-65 du 3 mai 1965.

⁸ Décret n°81-65 du 3 mai 1965.

⁹ Un décret antérieur n°121-65 du 1^{er} juillet 1965 avait placé cette direction au sein du ministère du tourisme.

¹⁰ Décrets n°86-63 du 7 mai 1963 portant création du parc national de Zakouma et n°56-65 du 19 mars 1965 portant création du parc national de Manda.

¹¹ Décrets n°231-67 du 7 octobre 1967 portant classement d'une réserve de faune dite de Mandelia et n°262-67 du 8 novembre 1967 portant création d'une aire de chasse contrôlée dite du Lac Iro à l'intérieur de la réserve de faune de Bahr Salamat.

¹² Décret n°154-65 du 13 septembre 1965 portant sanction des infractions mineures commises dans un parc national.

B) AFRIQUE OCCIDENTALE

L'échantillon des pays est certainement plus large que pour la sous-région de l'Afrique centrale. Toutefois, les expériences susceptibles d'éclairer le processus ivoirien paraissent plus réduites, en raison de ses caractéristiques géophysiques propres à la Côte-d'Ivoire, qui se rapprochent certainement plus du Bénin ou de la Guinée que du Mali, de la Mauritanie, du Niger ou du Sénégal par exemple.

1. Bénin

Le dispositif juridique forestier au Bénin est constitué par la loi n°93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts. Il s'agit d'un texte de plus d'une centaine d'articles, organisés en cinq titres eux-mêmes structurés en chapitres qui est intervenu dans le cadre d'une politique forestière nationale qu'un Plan d'action environnemental tente de mettre en œuvre. Auparavant, il était constitué par la loi n°87-012 du 21 septembre 1987 portant code forestier et son décret d'application n°89-385 du 24 octobre 1989. Outre des « Généralités » (titre I) qui contiennent une définition, la composition et le classement des forêts et des « Dispositions diverses » (titre V), la loi régit trois questions de fond : (i) le domaine forestier de l'Etat, constitué d'un domaine classé et d'un domaine protégé dont la procédure de classement/déclassement est présentée ainsi que la nature et les limites des droits d'usage, les règles d'aménagement et d'exploitation (titre II) ; (ii) le domaine forestier des particuliers et des coopératives ; (iii) la répression des infractions.

Il aura fallu trois ans pour que la loi fasse l'objet de mesures d'application par le décret d'application n°96-271 en date du 2 juillet 1996, qui abroge les dispositions réglementaires antérieures contraires, notamment le décret n°82-435 du 30 décembre 1982 portant interdiction des feux de brousse et des incendies des plantations et le décret de 1989 évoqué ci-dessus, portant application de la loi

forestière précédente, à l'exception toutefois de deux de ses articles concernant la patente d'exploitant forestier (art. 56) et le laissez-passer spécial de produits forestiers importés (art. 83). Ses 94 articles sont organisés en cinq titres qui reprennent les trois grands domaines régis par la loi (généralités, domaine forestier de l'Etat, domaine des particuliers et des coopératives) auxquels s'ajoutent des dispositions pénales (titre IV) et des dispositions finales (titre V). Il convient de souligner que le « cœur » de la réglementation que constituent les questions d'aménagement et d'exploitation est éclaté entre les deux grandes catégories de domaines forestiers pour accroître leur spécificité.

D'autres mesures réglementaires sont maintenues en vigueur, tels que le décret n°89-398 portant approbation des statuts de l'Office national du bois (ONAB) du 7 novembre 1989 l'arrêté interministériel n°96-343 du 16 août 1996 portant interdiction de l'exportation du bois de teck brut (billes, poteaux, plots, équarris) et du charbon de bois.

Ce dispositif législatif et réglementaire est complété par la loi n°98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement. La loi affirme des principes modernes de protection et de gestion de l'environnement, régit la protection et la mise en valeur des milieux récepteurs et naturels d'une part (en particulier le sol et le sous-sol) et du milieu naturel et de l'environnement humain d'autre part (en particulier la faune et la flore), les pollutions et nuisances, les instruments de protection tels que l'étude d'impact, l'audit environnemental ou les plans d'urgence et les mesures incitatives, les sanctions et enfin les dispositions finales. Deux articles sont spécialement consacrés aux forêts : d'une part, l'article 55 selon lequel toutes les forêts nationales, publiques ou privées, constituent un patrimoine national qui doit être géré dans le respect des préoccupations environnementales et en faisant en sorte que les fonctions de la forêt ne soient pas altérées par les utilisations diverses, notamment socio-

économiques, de celle-ci ; d'autre part, l'article 56 qui dispose que « les forêts doivent être protégées contre toute forme de dégradation, de pollution ou de destruction causées notamment par la surexploitation, le surpâturage, les défrichements abusifs, les incendies, les brûlis, les maladies ou l'introduction d'espèces inadaptées ».

2. Burkina Faso

Le cadre juridique est constitué par la loi n°006/97 du 31 janvier 1997 portant Code forestier. Il s'agit d'un texte imposant de 272 articles répartis en cinq livres concernant, outre un titre préliminaire relatif aux dispositions générales, les forêts stricto sensu (I), la faune (II), la pêche et aquaculture (III), la répression des infractions (IV) et les dispositions transitoires et finales (V).

Le Livre premier relatif aux forêts comprend les articles 11 à 70 organisés en deux titres : le domaine forestier et la gestion forestière. Le domaine forestier comprend les forêts publiques et les forêts privées (art. 11). Les forêts publiques sont réparties entre le domaine de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées tandis que les forêts privées sont des forêts de particuliers, personnes physiques ou morales. La gestion forestière qui constitue le titre II de ce livre particulier, repose sur des principes de gestion (chap. 1) et comporte des règles relatives à la protection des forêts, notamment sur le défrichement et les feux de brousse (chap. 2), et à l'exploitation, qu'elle soit domestique ou commerciale et industrielle (chap. 3).

Pour l'instant, il n'y a pas de mesures d'application récentes. Les dispositions particulières aux forêts sont considérées comme mises en œuvre au cas par cas par des textes réglementaires antérieurs qui demeurent toujours en vigueur. Il en est ainsi, par exemple, du décret du 6 mars 1985 portant réglementation de l'exploitation du bois de chauffe et du charbon de bois. Au titre de la réglementation des produits de la faune, il faut mentionner les décrets n°060 et 061

du 11 mars 1996 respectivement relatifs à l'institution de la concession de gestion de la faune et attributions des titres de concessionnaires et des guides d'une part et portant réglementation de l'exploitation de la faune d'autre part.

La loi forestière a été très légèrement précédée par la loi n°005-97 du 30 janvier 1997 portant Code de l'environnement. Il s'agit d'une nouvelle version à effet abrogatif du code de l'environnement de 1994. Le nouveau code est doté de 104 articles organisés en cinq titres : (i) dispositions générales ; (ii) préservation de l'environnement et amélioration du cadre de vie ; (iii) répression des infractions ; (iv) dispositions transitoires ; (v) dispositions finales. Les problèmes de protection et gestion de la forêt ne sont pas abordés en tant que tels et les principes exposés en vue de cette protection ne se réfèrent pas aux forêts.

3. Guinée

C'est la loi n°99/013 du 22 juin 1999 portant code forestier qui constitue le cadre juridique en vigueur. Elle actualise le code forestier de 1989, tel que complété par l'ordonnance n°097/90 du 28 novembre 1990 et par la loi n°93/004 du 11 mars 1993 rectifiant et complétant les articles 52 et 54 de l'ordonnance de 1989. Ses 132 articles sont organisés en six titres concernant la politique forestière, les institutions forestières, le domaine forestier, la gestion forestière, la police forestière et les dispositions finales. Le code forestier guinéen doit être lu parallèlement au code de protection de la faune sauvage et réglementation de la chasse, adopté par la loi n°97-038 du 9 décembre 1997. Par ailleurs, la législation relative à l'environnement et aux ressources naturelles tend à assurer la cohérence de ce dispositif, notamment par l'adoption d'une gestion participative du milieu forestier par les populations locales.

Les mesures réglementaires d'application sont fort nombreuses et ont été constamment révisées. Le décret n°227/89 du 20 décembre 1989 portant application du code forestier reste sans

doute le texte de base en vigueur ; mais il a été renforcé par un décret n°32/93 du 18 février 1993 tendant à rectifier et à compléter ses articles 47, 48, 49 et 50. Des textes institutionnels sont intervenus, s'agissant de l'organisation et des attributions du ministère de l'agriculture, de l'élevage et des forêts qui constitue le département ministériel principalement compétent, de la mise en place des services forestiers d'intervention, de l'organisation et des missions de l'Office guinéen du bois ou de la création par voie d'ordonnance d'un office pour le développement des plantations forestières. On relèvera aussi l'institution du Fonds forestier national dont la composition, l'organisation et le fonctionnement ont été précisés par le décret n°93/110 du 10 juin 1993, ainsi que la réglementation de la profession d'exploitant forestier par le décret n°120/89 du 14 juin 1989¹³ et la réglementation des industries du bois par le décret n°160/89 du 2 septembre 1989¹⁴.

4. Mali

La législation malienne antérieure relative aux forêts était bâtie sur trois dispositifs législatifs adoptés en 1986 : un code forestier, un code du feu et une loi instituant et fixant le taux d'une taxe de défrichement. Ces textes sont depuis lors abrogés. Le législateur leur a substitué trois nouveaux dispositifs : les deux premiers adoptés le 18 janvier 1995 : la loi n°95-003 portant organisation de l'exploitation, du transport et du commerce du bois et la loi n°95-004 fixant les conditions de gestion des ressources forestières ; la troisième étant la loi n°96-016 du 13 février 1996 portant création de l'unité de gestion forestière. Dans la première, l'exploitation, le transport et la commercialisation des différents types de bois sont principalement assurés par des structures rurales de gestion, qui sont des organisateurs de producteurs agréés. Elles sont soumises à des contraintes

¹³ Mis en application par l'arrêté n°003-90 du 30 janvier 1990 sur le même objet.

¹⁴ Mis en application par l'arrêté n°015-90 du 25 avril 1990 sur le même objet.

variables, selon que leur régime d'exploitation est « contrôlé » ou simplement « orienté ». Dans le premier cas, l'exploitation doit porter sur des zones délimitées et aménagées alors que, dans le second, elle est faite dans des zones délimitées mais non aménagées. Toutefois, les propriétaires de forêts privées immatriculées et les particuliers bénéficiant d'un titre d'exploitation peuvent également, dans le cadre d'un régime dit incontrôlé, exploiter et vendre du bois dans les zones non délimitées et non aménagées.

La seconde loi a l'ambition, malgré le caractère relativement neutre de son intitulé, de se substituer aux anciens codes forestier et du feu. Ses 99 articles sont organisés en cinq titres relatifs aux généralités-définitions, à la répartition et composition du domaine forestier national, à la gestion du domaine forestier national, à la répression des infractions et aux dispositions diverses. Les défrichements, les droits d'usage et les feux sont régis par le titre 1^{er} (chap. 2 à 5). Quant à la troisième loi, elle met en place un service rattaché à la Direction nationale des ressources forestières, chargé d'assurer la mise en valeur et la gestion durables de certaines forêts classées. Bien qu'ayant un objet limité, elle paraît constituer un modèle d'expérimentation des nouvelles modalités de participation des populations, des nouvelles techniques de protection et de gestion, telles que l'élaboration des plans d'aménagement, la conservation et l'exploitation durables de la biodiversité, etc.

Le domaine forestier est constitué par trois domaines : de l'Etat, des collectivités territoriales décentralisées et des particuliers (art. 24). Il peut être classé ou protégé. Dans le premier cas, on distingue les forêts classées, les reboisements faits par l'Etat ou les collectivités locales qui ont fait l'objet d'une mesure de classement et les périmètres de protection. Le domaine forestier protégé est constitué pour sa part de zones de peuplements d'espèces protégées ou présentant un intérêt économique, les zones sensibles, qui sont

protégées pour des raisons de salubrité publique (abords des mares, puits et puisards) ou dans l'intérêt de la défense nationale, les forêts naturelles et périmètres de reboisement non classés ainsi que les « vieilles » jachères (plus de dix ans). La gestion est soumise à des principes généraux tels que le principe de protection, le principe d'autorisation de l'exploitation ou le principe, en cas de travaux, de remise en état du site.

Les mesures d'application demeurent cependant assez éparses. Si l'on met à part le décret n°96-083 du 20 mars 1996 pris pour l'application de la loi relative à l'unité de gestion forestière, dont il fixe l'organisation et les modalités de fonctionnement, celles-ci demeurent limitées. Ainsi, un décret n°96-043 du 8 février 1996 fixe l'organisation et les modalités de défrichement, le classement et le déclassement des forêts de l'Etat et des collectivités territoriales décentralisées. Un autre décret n°97-053 du 31 janvier 1997 fixe les taux des redevances de défrichement dans le domaine forestier de l'Etat. Il faut également évoquer le décret n°45/PG du 24 février 1986 portant répartition des produits des transactions, confiscations, amendes, dommages-intérêts, contraintes et saisies en matière forestière. A noter que c'est par voie d'arrêté qu'ont été prises les mesures relatives aux modalités de mise à feu précoce dans le domaine forestier de l'Etat et des collectivités décentralisées (arrêté n°95-2487 du 14 novembre 1995), aux règles d'approvisionnement et de fonctionnement des marchés ruraux de bois prévus par la loi n°95-003, (arrêté n°96-753 du 13 mai 1996), de même que celles déterminant les types et modèles de coupons ainsi que les modalités d'attribution, de délivrance et de contrôle des coupons de transport de bois (arrêté n°96-1023 du 26 juin 1996).

5. Mauritanie

Le cadre juridique actuel est constitué par la loi n°97-007 du 20 janvier 1997 qui abroge le régime de l'Ordonnance n°82-171 du 15 décembre 1982 portant Code forestier. Elle comprend 89 articles

organisés en cinq titres relatifs aux dispositions générales, à l'aménagement et la protection des forêts, à la gestion et l'exploitation des forêts, aux dispositions pénales et aux dispositions diverses. Les opérations de classement/déclassement, d'aménagement et de protection, notamment en ce qui concerne les défrichements et les feux, sont prises en compte. De même, les modes de gestion et d'exploitation, autour de l'unité forestière sont régis en tenant compte des droits d'usage forestiers. Une loi du même jour portant code de la chasse et de la protection de la nature¹⁵ vient se substituer à la loi n°75-003 du 15 janvier 1975 jusque là applicable. Centrée autour des activités cynégétiques, en mettant en valeur le travail de structures originales, de caractère privé que sont les associations de gestion de faune (AGF), la loi donne un contenu concret au thème de la gestion participative des ressources naturelles.

Un « code de l'environnement » a été institué sous la forme d'une loi-cadre par la loi n°2000-045 du 26 juillet 2000. Elle fixe les principes généraux de la protection de l'environnement, qui sont applicables à la conservation de la diversité biologique et à l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. A ce titre, des dispositions spécifiques régissent la protection des ressources et du milieu naturel, qui concernent le domaine forestier.

Si l'on met à part les décrets portant organisation et attribution de compétences au ministère du développement rural, en charge des forêts, de ceux portant création et organisation des parcs nationaux du Diawling et du banc d'Arguin, qui sont également des instruments de protection forestière, les mesures réglementaires d'application ciblées sont encore rares. On peut citer un décret de 1987 relatif au reboisement et à la lutte contre la désertification¹⁶, un décret de 1983 sur la protection de certaines

¹⁵ Loi n°97-006 du 20 janvier 1997.

¹⁶ Décret n°87-054 du 15 avril 1987 portant institution de mesures d'encouragement relatives au reboisement et à la lutte contre la désertification.

espèces herbacées¹⁷ ainsi qu'un vieux décret de 1968 portant réorganisation du corps des lieutenants de chasse¹⁸. L'activité réglementaire reste par conséquent à un faible niveau et mérite d'être plus développée, en particulier dans un contexte de réduction significative du couvert forestier par l'action de l'ensablement et de la désertification.

6. Niger

La législation nigérienne a été dernièrement réformée par l'adoption de la loi n°2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier, qui est venue se substituer à l'ancienne loi n°74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier, telle que modifiée et complétée par l'ordonnance n°74-16 du 23 août 1974. La nouvelle loi comporte 90 articles subdivisés en cinq titres qui traitent successivement : des dispositions générales (Titre I), du domaine forestier (Titre II), de la gestion des forêts (Titre III), des dispositions pénales (Titre IV) et des dispositions finales (Titre V). Son décret général d'application n'a pas encore été pris, si bien que le décret n° 74-226 du 23 août 1974 fixant les conditions d'application de la loi n° 74-7 du 4 mars 1974 reste encore en vigueur. Ce dispositif de base est complété par une ordonnance n°92-037 du 21 août 1992 relative à la commercialisation, à la fiscalité et au transport du bois dans les grandes agglomérations. Par ailleurs, la loi-cadre relative à l'environnement du 21 décembre 1998 fixe le cadre juridique et les principes fondamentaux de gestion de l'environnement et sont applicables aux forêts. Parmi ses mesures réglementaires d'application, le décret n° 97-006PRN/MAG/EL du 10 janvier 1997 fixe le régime juridique de la mise en valeur des ressources foncières, végétales, hydrauliques et animales.

¹⁷ Décret n°83-159 bis du 4 juillet 1983 portant protection de certaines espèces herbacées.

¹⁸ Décret n°68-251 du 30 juillet 1968 portant réorganisation du statut des lieutenants de chasse.

7. Sénégal

Au Sénégal la loi n°98-03 du 8 janvier 1998 portant code forestier a abrogé les dispositions antérieures de la loi n°93-06 du 4 février 1993 portant également code forestier. Ses 79 articles constituent ont l'originalité d'être codifiés et précédés par la lettre L, qui les distingue des articles du règlement d'application – lesquels sont précédés par la lettre R. Les quatre titres de loi sont consacrés à la mise en valeur des forêts, à la répression des infractions, au service des eaux et forêts et aux dispositions diverses. La loi annonce dès son article L 1 une politique forestière qui doit être mise en œuvre par des directives nationales d'aménagement et par des mesures locales constituées par des orientations forestières régionales. Les droits d'exploitation des forêts de l'Etat ou des collectivités locales, à l'exception des droits d'usage soumis à des mesures spécifiques, font l'objet d'un permis délivré par l'autorité territoriale compétente ainsi que de taxes qui sont versées à un Fonds forestier national. Une loi n°96-03 du 26 février 1996 portant Code de l'environnement complète ce dispositif, notamment en ce qui concerne les règles générales, tandis qu'une loi n°86-04 du 24 janvier 1986 portant code de la chasse et de la protection de la nature vise plus particulièrement la protection de la nature dans le cadre de l'exercice des activités cynégétiques.

Les mesures réglementaires sont également diversifiées. Ainsi, la partie législative du code forestier est mise en œuvre par le décret n°98-164 du 20 février 1999 portant partie réglementaire du code forestier, qui met fin aux réglementations établies par le décret n°95-357 du 11 avril 1995 portant partie réglementaire du code forestier. Par ailleurs, le décret n°96-572 du 9 juillet 1996 fixe les taxes et redevances en matière d'exploitation forestière. Le code de l'environnement est également mis en application par le décret n°2001-282 du 12 avril 2001, qu'il convient de lire à la lumière du décret n°96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés

rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. S'agissant de la législation de la chasse et de la protection de la nature, elle est mise en œuvre par le décret n°86-844 du 14 juillet 1986. Plus spécifiquement, un décret n°87-1044 du 18 août 1987 fixe la liste des animaux protégés.

8. Togo

Une législation forestière spécifique reste toujours à venir dans ce pays, alors qu'à l'époque coloniale un tel besoin avait donné lieu au décret du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du territoire du Togo. Depuis lors, rien ou presque en ce qui concerne le secteur forestier, mis à part une ordonnance n°6 du 15 mars 1973 portant réglementation des feux de brousse qui a fait l'objet d'une mise à jour par un décret n°74-160 du 17 octobre 1974 complétant les modalités d'organisation de lutte contre les feux de brousse et instituant les feux précoces. Ce dernier a été lui-même complété par le décret n°84-61 du 24 mars 1984 portant réglementation des dispositions prévues aux articles 2 et 7 de l'ordonnance n°6 du 15 mars 1973 et l'article 1^{er} de l'ordonnance n°84-06.

Toutefois, sur un plan plus général, une loi n°88-14 du 3 novembre 1988 institue un code de l'environnement (mis en œuvre par un décret n°96-161 du 2 décembre 1996 portant organisation et fonctionnement de la commission interministérielle de l'environnement). Le maintien ou la restauration de la nature y sont déclarés d'intérêt général. Un fonds d'intervention pour l'environnement est mis en place, réservé aux opérations de restauration de la nature et à la lutte contre les pollutions. Donnant une grande place à la réglementation des activités, le code consacre néanmoins des dispositions à la protection de la faune et de la flore ainsi que des espaces naturels et des sites (art. 78 à 86.). A cet égard, sont instituées des zones d'environnement protégées qui comprennent les forêts et boisements.

Les textes réglementaires sont également peu nombreux. Ainsi, le décret n°84-62 du 23 mars 1984 est relatif à la réglementation de la circulation et la répression des délits de circulation dans les réserves de faune et parcs nationaux. Quant au décret n°90-178 du 7 novembre 1990, il fixe les modalités d'exercice de la chasse au Togo.

II. ANALYSE COMPARATIVE ET CRITIQUE

Cette analyse vise à faire apparaître l'intérêt et les limites actuelles du cadre juridique ivoirien afin de dégager, à la lumière du statut du droit forestier dans les pays qui forment l'échantillon étudié, les perspectives d'une réforme. Elle suppose donc une présentation préalable de l'état du droit positif ivoirien. A la suite de quoi, l'éclairage du droit comparé permettra de faire ressortir les points faibles susceptibles de faire l'objet de modifications juridiques.

1. Le statut actuel du droit forestier en Côte d'Ivoire

C'est l'état du droit forestier dans ce pays qui justifie la présente étude. Le moins que l'on puisse dire est qu'il date sérieusement. En effet, le régime général sur les forêts résulte aujourd'hui encore de la vieille loi n°65-425 du 20 décembre 1965 portant Code forestier. Constituée de 62 articles organisés en cinq titres (définitions, domaine forestier de l'Etat, domaine forestier des particuliers et des collectivités, réglementation des feux et répression des infractions), cette législation apparaît largement dépassée, tant du point de vue des définitions (titre I) que des conceptions actuellement en vigueur. Ainsi en est-il du domaine forestier, dont la composition en forêts classées, forêts protégées, périmètres de protection et reboisements, se révèle bien sommaire, ainsi que l'énoncé des droits d'usage qui repose sur une distinction entre ceux qui portent sur le sol forestier et ceux liés aux fruits et produits de la forêt naturelle et les droits à caractère commercial quelque peu artificielle aujourd'hui. Ainsi en est-il également du

régime d'exploitation du domaine forestier, qui ne distingue pas entre la propriété forestière de l'Etat et celle des collectivités décentralisées. Il convient également de relever la référence au plan de développement économique et social qui est insuffisante aujourd'hui pour constituer le cadre de règles d'exploitation et d'aménagement viables. Le domaine forestier des collectivités et des particuliers ainsi que la réglementation des feux tombent sous les mêmes constatations de non exhaustivité. Il est cependant intéressant de noter le caractère original du titre VII relatif aux modalités d'application qui, pour l'époque, va assez loin en indiquant les domaines dans lesquels porteront les mesures réglementaires (art. 61).

Un effort d'actualisation a cependant porté vers l'adoption d'une loi-cadre n°96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement. En 115 articles répartis en cinq titres, elle tente d'appréhender l'ensemble des composantes de l'environnement. A ce titre, l'environnement naturel, tel que défini par l'article 1^{er}, comprend la diversité biologique ainsi que les paysages et sites auxquels se rattachent les forêts. L'article 2 relatifs aux objectifs indique d'ailleurs que le code vise à protéger les formations végétales. L'environnement naturel est abordé dans le cadre du titre II (chapitre 1), qui pose les principes tendant à encadrer l'introduction ou l'exportation des espèces animales et végétales, à réguler la chasse notamment en ce qui concerne la commercialisation de la viande de chasse.

L'activité réglementaire évoquée plus haut a pu également maintenir le code à jour dans les nombreux domaines dans lesquels elle a été exercée. Cette actualisation indirecte reste cependant relative quand on sait que la mesure la plus récente, sans tenir évidemment compte du contexte actuel particulièrement difficile, date d'il y a dix ans, avec le décret n°94-385 du 1^{er} juillet 1994 portant réforme de l'exploitation forestière. Au titre de la gestion forestière, on mentionnera un décret n°78-231 du 15

mars 1978 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'Etat. Ce texte est celui qui met directement en œuvre la loi forestière. Il organise le domaine forestier de l'Etat en un domaine permanent et un domaine rural. De telles expressions ne sont plus guère en usage, en raison de l'évolution profonde des connaissances et des instruments juridiques de protection. Le premier est considéré comme le domaine productif de bois tout en assurant la fonction de garantie de l'équilibre écologique, alors que le second recouvre les réserves forestières pour l'agriculture qui, dans l'attente de leur aménagement, pourront néanmoins faire l'objet d'une exploitation. On peut se demander si cette exploitabilité justifie encore le label de réserves forestières. En outre, les forêts productives sont constituées des forêts classées et les périmètres de protection, ce qui suppose que les autorisations de coupe doivent être strictement réglementées afin de garantir effectivement l'équilibre écologique. C'est pourquoi les droits d'usage y sont strictement réglementés, dans le sens de leur prohibition totale, à l'exception de ceux que le législateur a lui-même énuméré. L'idée de plans d'aménagement agricole qui est à la base du domaine forestier rural est intéressante. Toutefois, de tels plans n'ont jamais été élaborés et l'exploitation l'a emporté sur la constitution de réserves.

Il convient également de mentionner les deux décrets pris en 1966 pour réglementer, d'une part les essences forestières dites protégées et, d'autre part, pour fixer les procédures de classement et de déclassement des forêts domaniales. Le premier est le décret n°66-122 du 31 mars 1966. Il donne sous forme de tableau, une liste de 41 espèces dont la destruction des fruits et semences, l'arrachage, la mutilation ou l'endommagement des plants ou des arbres sont interdits, sauf lorsque leur implantation sur l'emprise des plantations industrielles compromet le développement des cultures. Ce mécanisme donne clairement la priorité aux cultures d'exportation, dont le développement a eu

pour effet de dégrader sérieusement le couvert forestier.

Le second décret est le décret n°66-428 du 15 septembre 1966. Il détermine les modalités de fond et de procédure des opérations de classement ou de déclassement des forêts domaniales. Le niveau de prise de décision est élevé car la décision relève du ministre. Le contexte actuel, marqué par la consécration généralisée de la technique de la décentralisation, invite à un assouplissement de cette compétence qui doit tenir compte de l'existence d'une propriété des collectivités territoriales décentralisées et autorise, en ce qui concerne le domaine de l'Etat, le transfert de cette compétence au représentant local de l'Etat, notamment le préfet qui n'est dans l'état actuel, qu'un élément de la procédure d'instruction du dossier. Cette procédure doit donc être actualisée et simplifiée.

On mentionnera à titre d'information deux décrets du 13 janvier 1982 relatifs d'une part aux conditions d'approvisionnement en bois des industries locales et d'exportation de bois et produits ligneux (décret n°82-70) et, d'autre part, l'ordonnance n°82-71 portant modification du tarif des droits de sortie des bois en grume ; deux décrets de 1972 relatifs à la création de sociétés civiles de groupements d'exploitants forestiers (n°72-606 du 18 septembre) et à la création d'un contrat de fermage pour certains permis temporaires d'exploitation (n°72-125 du 9 février).

2. Appréciation comparée et critique

Cette appréciation portera sur quelques points saillants de la législation forestière sur lesquels l'évolution des conceptions et des pratiques nationales peut favoriser une évolution du cadre juridique ivoirien.

2.1. Principes généraux de la gestion des forêts

La plupart des lois forestières récentes abordent cette question, elle-même sans doute récemment apparue.

a) Dans la sous-région de l'Afrique centrale, l'exemple du droit camerounais s'impose à l'évidence. Les dispositions préliminaires de la loi donnent une définition moderne de la forêt (article 2) qui a été largement reprise – et parfois améliorée dans d'autres pays. De même le principe de la gestion participative est au cœur du régime mis en place par la loi pour l'ensemble des activités qu'elle régit. La responsabilité particulière de l'Etat dans la protection de la nature en général est également reconnue. L'exportation du matériel génétique donne lieu à un encadrement réglementaire. L'allumage non autorisée de feux ainsi que la prévention et la lutte contre eux font l'objet de règles précises ainsi que les défrichements qui sont conditionnés par le déclassement de la parcelle concernée. L'introduction de l'étude d'impact pour apprécier si un projet de développement est de nature à provoquer des dégradations de la forêt (article 16-2) constitue aussi une avancée notable.

Tel est également le cas de la récente loi forestière de la République du Congo du 20 novembre 2000. Ses trois objectifs énoncés à l'article 1^{er} sont remarquables. Il s'agit en effet : (i) de mettre en place un cadre juridique approprié pour la gestion durable des forêts et des terres forestières, sur la base d'un aménagement rationnel des ressources forestières de toutes sortes ; (ii) de définir le domaine forestier national en déterminant les critères et règles d'organisation d'une gestion qui doit être à la fois concertée et participative ; (iii) d'opérer une conciliation entre l'exploitation des produits forestiers qui est une nécessité économique et les exigences protectrices de la conservation du patrimoine forestier et de la diversité biologique en vue de la réalisation du développement durable. La définition de la forêt (article 2) constitue elle-même un exemple du chemin parcouru dans le

processus de protection des forêts tropicales. Celle-ci est très proche de la définition camerounaise qu'elle tend cependant à approfondir en y ajoutant les sols forestiers non boisés, érodés ou faisant l'objet de glissements de terrains, d'inondation ou d'ensablement, comme le montre de manière très instructive l'exemple mauritanien.

b) Dans la sous-région de l'Afrique de l'ouest, c'est l'exemple de la Guinée qui retient particulièrement l'attention. Elle consacre son chapitre premier à la « politique forestière ». Les treize articles de ce chapitre précisent le cadre de la protection des forêts. Il y est notamment souligné le caractère d'intérêt national des forêts guinéennes dont la gestion doit être rationnelle et équilibrée afin de répondre aux besoins actuels et futurs des populations et de contribuer ainsi à l'objectif plus général de protection de l'environnement (art. 1^{er}). De même, la nécessité d'une planification forestière nationale est affirmée, afin de fixer les objectifs de la gestion forestière et établir un programme des actions à mener (art. 3). Cette planification doit être approuvée au plus haut niveau de l'Etat par décret présidentiel et est renforcée par des plans régionaux qui prévoient des objectifs spécifiques.

Ces diverses données sont intéressantes pour la réforme forestière en Côte d'Ivoire. Le caractère daté du régime actuel autorise toutes les innovations qui correspondent à la situation forestière du pays.

2.2. Consistance et délimitation du domaine forestier

Cette question constitue également une rubrique classique des législations forestières de la plupart des pays. Toutefois, l'article 4 du code forestier ivoirien de 1965 dispose que le domaine forestier national est constitué par le domaine forestier de l'Etat, d'une part, et le domaine forestier des particuliers et des collectivités, d'autre part. Manifestement, cette composition est insuffisante au regard de l'évolution de la plupart des

pays concernés par l'étude. A ces composantes traditionnelles du domaine forestier, s'ajoute aujourd'hui un domaine affecté aux collectivités territoriales décentralisées. Par ailleurs, les règles de délimitation sont généralement plus précises.

a) En Afrique centrale, l'exemple de la foi forestière camerounaise peut encore être relevé. L'article 7 qui détermine le statut d'appropriation des forêts désigne de manière limitative les différents propriétaires : l'Etat, les communes, les communautés villageoises et les particuliers, autorisés à exercer sur leurs forêts tous les droits résultant de la propriété. Le titre III de la loi relatif aux forêts classe ces dernières en deux catégories : d'une part, les forêts du domaine permanent, constitué par les parcelles forestières proprement dites, c'est-à-dire, exclusivement affectées aux destinations forestières classiques, y compris comme habitats de la faune sauvage ; d'autre part, le domaine forestier non permanent, constitué par les terres forestières susceptibles de faire l'objet d'autres utilisations (art. 20). Ce dernier domaine recouvre trois catégories de forêts : les forêts du domaine national qui sont une sorte de domaine privé de l'Etat constitué à titre de réserve forestière car il est constitué de forêts qui ne rentrent dans aucune des catégories prévues par la loi ; les forêts communautaires et les forêts des particuliers que régit déjà le titre III de la loi ivoirienne. Quant au domaine permanent, il est essentiellement constitué de forêts classées et des forêts communales. Les forêts classées sont dites domaniales alors que les forêts communales sont considérées comme « assises » sur le domaine permanent. Cette distinction peut apparaître comme subtile, en raison de l'existence dans la théorie traditionnelle de la domanialité, une double domanialité publique et privée dans laquelle, en fonction du système retenu, les forêts peuvent être versées. L'article 25 de la loi camerounaise prescrit précisément le classement des forêts domaniales dans le domaine privé de l'Etat, ce qui est la solution généralement

retenue dans les législations forestières africaines.

Diverses composantes du domaine forestier de l'Etat en Côte d'Ivoire (forêts classées, périmètres de protection et de reboisements) figurent à peu près dans la composition du domaine forestier permanent camerounais, à condition de faire un effort d'interprétation des notions de périmètre de protection et de reboisement. Cette composition doit cependant être actualisée car elle ne tient compte ni des aires protégées dans leur diversité, ni de la plupart des réserves forestières parmi lesquelles on range les périmètres de reboisement (réserves écologiques, forêts de protection, forêts de production, forêts récréatives, sanctuaires, jardins botaniques, etc.).

La loi forestière de la République du Congo retient une composition assez voisine mais plus simplifiée de la loi camerounaise. Elle distingue en effet entre le domaine forestier de l'Etat et le domaine forestier des personnes privées. L'expression domaine forestier « de l'Etat » doit être comprise au sens large de l'ensemble des personnes publiques territoriales ou spécialisées. Il recouvre par conséquent les forêts de l'Etat au plan national, le domaine des collectivités territoriales décentralisées et le domaine affecté aux établissements publics. Ces forêts se rattachent soit à un domaine permanent, constitué des forêts de l'Etat qui sont classées dans son domaine privé, et des forêts des communes et « autres collectivités locales » (art. 11 et 12), soit au domaine non permanent qui recouvre les forêts non protégées car non classées mais qui sont affectées au domaine public de l'Etat (art. 13). Quant aux forêts des personnes privées, elles sont régies par le titre III de la loi. La composition qu'en donne l'article 33 de la loi est intéressante au regard de la situation en Côte d'Ivoire, car ce sont d'une part des forêts privées et d'autre part des plantations forestières privées. L'article 26 en vigueur définit en effet les forêts des particuliers (et des collectivités) comme des forêts immatriculées par leurs propriétaires. A cette conception de l'assiette foncière des

parcelles forestières s'est cependant progressivement substituée le critère de la plantation par les personnes privées. L'article 33 de la loi de la République du Congo paraît prendre en compte le critère de l'immatriculation à travers la notion de forêts privées, considérées comme celles dont les personnes privées sont propriétaires, avec tous les droits attachés à cette propriété, et il la complète par le critère plus récent des plantations privées.

La loi forestière de la République démocratique du Congo (RDC) qui est encore plus récente mérite d'être citée comme l'exemple d'une solution retenue dans un pays où les forêts peuvent être l'enjeu et l'objet de conflits sur les ressources. La solution adoptée est assez radicale car elle octroie à l'Etat la propriété entière de toutes les forêts (art. 7). Celles-ci se répartissent en trois catégories : les forêts classées, les forêts protégées et les forêts de production permanente. La classification frappe par sa simplicité et son caractère logique. Sont en effet classées les forêts qui doivent être soumises à un régime particulièrement restrictif tant en ce qui concerne les droits d'usage que leur exploitation. Les forêts protégées sont des forêts non classées et plus accessibles à l'exploitation domestique et commerciale. Enfin, les forêts de production permanente sont des forêts protégées qui, après enquête publique, peuvent être intensivement exploitées.

Les exigences de la protection conduisent dans de nombreux cas à adopter un critère quantitatif. Pour la RDC, les forêts classées doivent représenter un pourcentage minimum de 15% de la superficie totale du territoire national (art. 14). Ce seuil est de 30% dans la législation camerounaise, dont l'article 22 ajoute un élément qualitatif : la représentation de la diversité écologique du pays.

b) En Afrique de l'ouest, les règles régissant la composition et la délimitation ne sont guère différentes. Il suffira de prendre l'exemple de la loi guinéenne de 1999 dont l'article 17 dispose que le

domaine forestier, objet d'une définition quelque peu complexe à l'article 16, est constitué par : (i) le domaine forestier de l'Etat ; (ii) le domaine forestier des collectivités décentralisées, districts et villages ; (iii) le domaine forestier privé et (iv) le domaine forestier non classé. En réalité, si l'on excepte le domaine forestier privé qui est celui des particuliers et le domaine non classé qui comprend les parcelles forestières n'ayant pas encore été classées, toutes les forêts publiques sont des forêts classées car les forêts de la 2^{ème} catégorie (collectivités, districts, etc.) doivent être classées à leur profit (art. 19).

2.3. Exploitation domestique

C'est la question classique des droits d'usage. La loi ivoirienne y consacre un chapitre entier (article 7 à 23), en distinguant soigneusement entre les usages qui portent sur le sol forestier, les usages qui portent sur les fruits et les produits forestiers naturels et enfin les usages à caractère commercial qui portent sur « certains » fruits et produits forestiers naturels. Ces droits s'exercent différemment selon qu'ils portent sur le domaine protégé, sur le domaine classé ou sur les périmètres de reboisement. On fera cependant observer qu'il n'y a pas à proprement parler de définition des droits d'usage, ce qui peut être source de confusion ou de contournement des textes.

En ce qui concerne le sol forestier, il n'y a pas en principe de droits d'usage dans le domaine classé et dans les périmètres de protection ou de reboisement. En revanche, ceux qui portent sur le domaine protégé sont des droits universels en ce sens que tout citoyen ivoirien, quelle que soit sa région d'origine, peut les exercer sur l'ensemble du territoire forestier protégé, sous réserve d'obtenir une autorisation et de respecter la réglementation en vigueur, notamment lorsque sont mis en œuvre des plans d'aménagement ruraux et de modernisation de l'agriculture. Ils peuvent donc être limités comme d'ailleurs ils peuvent être suspendus à titre temporaire

lorsque la destination de la parcelle (permis temporaire d'exploitation de bois d'œuvre, constitution d'une réserve de bois d'œuvre en vue d'un défrichement ou d'une mise en culture) en exclut l'exercice (art. 13). En ce qui concerne les fruits et produits forestiers naturels, l'exercice des droits d'usage est limité dans le domaine classé, interdit dans les périmètres de protection et libre dans le domaine protégé. Enfin, l'exercice des droits d'usage à caractère commercial est interdit dans les périmètres de protection et conditionné dans le domaine classé à la délivrance, en priorité aux populations riveraines de la forêt, d'un permis spécial d'exploitation.

a) En Afrique centrale, la loi camerounaise aborde également le problème des droits d'usage. Son article 8 utilise cependant de l'expression au singulier et l'assimile à un droit coutumier qui est reconnu aux populations riveraines d'exploiter tous les produits forestiers. En dépit du caractère général de cette formulation, l'exercice du droit d'usage n'est pas sans limites. Notamment, le ministre chargé de la forêt peut le suspendre temporairement ou définitivement en cas de nécessité. De nombreuses garanties entourent toutefois ces restrictions. Non seulement elles doivent être décidées en concertation avec les populations, mais elles sont par ailleurs soumises à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique dont la formulation négative atteste qu'il s'agit bien d'un droit qui ne peut être remis en cause qu'après une juste et préalable indemnité. L'article 8-3 renvoie au décret d'application du régime des forêts le soin d'en fixer les modalités d'exercice.

b) En Afrique de l'ouest, la loi guinéenne donne à l'article 94 une définition de droits d'usage en termes de droits coutumiers et réservés aux populations forestières en vue de la satisfaction de leurs besoins en produits forestiers. Ces besoins sont eux-mêmes conçus de manière restrictive dans la mesure où ils ne portent que sur des besoins familiaux ou domestiques. A cet égard, ils sont incessibles et même pourrait-on ajouter (car la loi ne le dit pas),

intransmissibles. Du reste, leur exercice, dans les conditions qui viennent d'être indiquées est spatialement limité. Ils ne peuvent être exercés dans les aires spécialement protégées et sont en tous lieux subordonnés à l'état des peuplements (art. 96 et 97). Ils peuvent être suspendus à titre temporaire et même définitivement supprimés par arrêté ministériel. Cependant ces mesures n'ont pas un caractère général. Elles ne concernent que l'exercice de certains droits, dans certaines portions du territoire et donnent lieu à des compensations. La consistance des divers droits n'est pas décrite par la loi qui se borne à renvoyer aux textes d'application.

2.4. Exploitation commerciale

C'est l'un des points faibles de la loi ivoirienne en vigueur. En décalage avec l'importance et la complexité actuelle de ce régime, elle ne lui consacre, dans le chapitre qui le régit, que deux articles. L'article 24 fixe la liste des divers modes d'exploitation : la régie, la vente par coupes, le permis temporaire d'exploitation et le permis de coupe, qui est réservé à l'exploitation d'un nombre limité d'arbres ou de pièces, par mètres cubes ou par stères. Quant à l'article 25, il introduit, aux fins de l'exécution des plans de développement socio-économiques du pays, une sorte de rationalisation de l'exploitation en prescrivant un encadrement administratif de cette celle-ci par une délimitation des volumes annuels de bois d'œuvre, par un contingentement de la production de bois de grumes destinés aux besoins locaux du pays, notamment les industries nationales de transformation, par une réglementation des activités de transformation du bois en produits semi-finis ou finis, de transport, de commercialisation et de conditionnement du bois et de ses produits dérivés.

Ces diverses modalités continuent sans doute de présenter un grand intérêt et il faut sans doute saluer la concision de l'article 25 qui manifeste en outre, compte tenu de son époque, une puissance anticipatrice des règles générales qui

régissent encore aujourd'hui l'exploitation industrielle du bois, même si le lien avec les plans de développement n'est plus aussi fort qu'auparavant. Toutefois, et s'agissant d'un pays producteur de bois, les modalités décrites ne sont plus pleinement conformes aux objectifs retenus par la communauté internationale en matière de gestion des forêts, notamment la conservation et l'exploitation durables des forêts¹⁹. Les expériences nationales post-Rio de certains pays de l'échantillon permettent à cet égard de prendre la mesure des transformations qui peuvent être apportées.

a) En Afrique centrale, on peut d'abord évoquer l'exemple de la loi camerounaise qui aborde la question de l'exploitation à travers la définition des produits forestiers pouvant être exploités. Selon l'article 9 de la loi, ce sont les produits végétaux ligneux et non ligneux ainsi que les ressources fauniques et halieutiques tirées de la forêt. C'est également le cas d'un certain nombre de produits forestiers dits spéciaux cités de manière non exhaustive par l'article 9-2 tels que l'ébène, l'ivoire, les trophées d'animaux sauvages, certaines espèces animales, végétales, médicinales ou présentant un intérêt particulier dont les modalités d'exploitation sont également renvoyées à un décret. Le régime d'exploitation de droit commun est fixé dans une section particulière qui lui est consacrée (articles 41 à 62). A travers cette vingtaine d'articles, on voit déjà ce que peut être un régime moderne d'exploitation. Dans le cadre d'une contrainte formelle et matérielle constituée par le plan d'aménagement qui est obligatoire, il est posé dès l'article 41 une règle générale selon laquelle toute personne physique ou morale souhaitant avoir la qualité d'exploitant forestier doit être agréée par l'administration forestière, selon des modalités fixées par voie de décret et à la condition de résider au Cameroun ou d'y avoir son siège social et de lui faire connaître son capital social.

¹⁹ Voir notamment la Déclaration de Rio de 1992 sur les forêts.

Les titres d'exploitation sont incessibles mais l'activité elle-même peut être soustraite avec l'accord préalable de l'administration et sous peine de la responsabilité principale du bénéficiaire. L'exploitation est faite principalement par vente de coupes ou par convention d'exploitation ; à titre subsidiaire, elle peut être faite en régie (art. 44). L'exploitation par convention peut présenter de l'intérêt pour la Côte d'Ivoire. Permettant sur la base d'un cahier de charges à son bénéficiaire d'obtenir un volume donné de bois provenant d'une concession forestière, pour un approvisionnement à long terme de ses industries de transformation du bois, elle est conclue pour une durée renouvelable de 15 ans, avec une clause de réévaluation tous les trois ans. Une convention provisoire pour une durée de trois ans est possible. Une concession forestière est composée d'une ou de plusieurs unités d'exploitation. Celles-ci peuvent être réservées à des nationaux.

On peut également évoquer l'exemple de la RDC, dont la loi définit les produits forestiers ligneux et non ligneux et l'exploitation forestière comme l'activité d'abattage, de façonnage, de transport de bois ou de tout autre produit ligneux ainsi que le prélèvement dans un but économique des autres produits forestiers. Son titre VII est spécialement consacré à l'exploitation forestière. Celui-ci régit respectivement les modes d'exploitation, les droits et obligations de l'exploitant, l'exploitation dans les forêts communautaires et la déchéance des droits de l'exploitant. Les modes d'exploitation sont classiques et proches de l'exemple camerounais, notamment à travers la technique de la concession forestière à laquelle un titre VI est entièrement consacré.

b) En Afrique de l'ouest, la loi forestière béninoise consacre des développements à l'exploitation forestière (art. 50 et s.). Comme ailleurs, l'exploitation peut être faite suivant plusieurs modalités : régie, vente de coupe ou permis de coupe. Selon l'article 51, nul ne peut exercer la profession d'exploitant forestier s'il n'a fait

l'objet d'un agrément de l'Etat délivré dans des conditions fixées par décret. Cet agrément est obligatoire dans les cas d'exploitation commerciale et lorsque l'exploitation se fait dans le cadre d'un plan d'aménagement. Par ailleurs, l'article 52 subordonne l'exploitation commerciale des produits forestiers à l'obtention d'un permis d'exploitation, qui ne peut être lui-même délivré qu'à des candidats ayant été préalablement agréés. Certains permis sont payants tandis que d'autres sont délivrés gratuitement. Les premiers sont de la compétence des inspections forestières alors que les seconds relèvent de la direction des forêts et des ressources naturelles. L'article 55 renvoie à des décrets d'application la mise en œuvre de ces règles.

Le décret d'application n° 96-271 de la loi béninoise, en date du 2 juillet 1996, met en œuvre ces éléments dans un chapitre 3 de son titre II relatif à « l'aménagement (et) l'exploitation du domaine forestier ». A son article 10, il précise que l'expression « toute personne agréée » pour avoir la qualité d'exploitant commercial s'applique aux personnes physiques ou morales. Toujours au titre des généralités, l'article 13 définit l'exploitation commerciale comme « toute activité faite dans un but lucratif et relative à l'achat, la vente, l'importation et l'exportation des produits forestiers ». Dans le sillage de la loi, le décret assimile à l'exploitation commerciale « l'industrie forestière », définie par l'article 14 comme la transformation des produits forestiers en produits semi-finis ou finis. Le chapitre 2 sus-évoqué aborde les questions spécifiques d'exploitation (art. 34 et suiv.): la section 2 est relative à l'exploitation forestière, à travers la réglementation de celle-ci, de la profession d'exploitant forestier, de la profession de commerçant de produits forestiers et de la profession d'industriel du bois; la section 3 sur les permis d'exploitation forestière en distingue six catégories – pour le bois d'œuvre, le bois de service, le bois de feu et charbon de bois, la récolte de plantes médicinales, les bois des plantations privées et le palmier à huile – et en fixe les

règles de délivrance et de validité²⁰ ; la section 4 relative au contrôle de l'exploitation forestière aborde la procédure de demande des permis, les conditions d'octroi et les obligations du bénéficiaire ; enfin la section 5 concerne la circulation des produits forestiers, qui doivent être accompagnés d'un permis ou laisser-passer gratuit et respecter les autres conditions posées par le décret dans le cadre de l'exportation : certificat d'origine, certificat phytosanitaire, empreinte du marteau forestier (art. 52 à 54).

Le code forestier du Burkina Faso de 1997 consacre un titre II à la gestion forestière dont le chapitre 3 est relatif à l'exploitation. On doit souligner le caractère curieux de la définition de l'exploitation donnée à l'article 54 qui y voit une « opération visant à réaliser un profit économique grâce aux produits forestiers ». Pourtant, la loi distingue entre une exploitation domestique, qui s'exerce sous forme de droits d'usage traditionnels de cueillette et de ramassage et l'exploitation commerciale ou industrielle, laquelle donne lieu au paiement de taxes et redevances. Celle-ci est conditionnée par le respect des prescriptions du plan d'aménagement, selon trois modalités : la régie, l'autorisation ou le contrat. En outre, un permis de coupe est nécessaire pour l'abattage d'arbres à l'intérieur d'une forêt, à l'exception toutefois de l'emprise d'une exploitation agricole.

Le chapitre IV relatif à la gestion forestière la loi guinéenne régit l'exploitation commerciale. Il distingue selon qu'est en cause le domaine forestier de l'Etat (art. 33 à 41), le domaine forestier des collectivités décentralisées, districts et villages (art. 42 à 51), l'exploitation du domaine forestier privé (art. 52) et l'exploitation du domaine forestier non classé (art. 53 à 57). Il est à noter que des « règles communes d'exploitation » sont

²⁰ 6 mois renouvelables une fois pour 3 mois (bois d'œuvre) ; 3 mois renouvelables une fois pour la même durée (bois de service) ; 72 heures non renouvelables (bois de feu et plantes médicinales) ; 3 mois renouvelables une fois (plantations privées) ; 1 mois renouvelable une fois (palmier à huile).

édictees (art. 58 à 70). Il en résulte que tout abattage doit faire l'objet d'un permis de coupe, attribué conformément aux « indications » du plan d'aménagement lorsque celui-ci existe. L'octroi d'un permis ou d'un contrat de gestion est subordonné au paiement d'une redevance dont le taux, l'assiette et les modalités de paiement sont fixés par la loi de finances. Il en est de même du transport du bois d'œuvre et de ses dérivés qui doit être accompagné d'un bordereau de route délivré après paiement de ladite redevance. Le commerce du bois d'œuvre est conditionné par la production d'un certificat d'origine dont la délivrance est également subordonnée au paiement d'une redevance. Au titre des règles particulières, l'exploitation dans le domaine forestier de l'Etat se fait en régie ou dans le cadre d'un contrat de gestion. Dans le premier cas, la vente des produits forestiers est assurée par l'administration au prix et conditions qu'elle fixe, sans pour autant exclure la vente par adjudication pour un prix plus élevé. Dans le second cas, des contrats sont passés par l'administration forestière avec toute personne physique ou morale qui présente des garanties professionnelles suffisantes. Il est à noter que l'article 38 prévoit la possibilité de délivrer à un service public de l'Etat un permis de gestion forestière lui permettant d'exploiter une unité d'aménagement selon les prescriptions du permis.

On peut enfin relever l'exemple de la loi de 1998 portant Code forestier sénégalais dont le titre 1^{er} est relatif à la « mise en valeur des forêts » dans laquelle s'insère la réglementation des « droits d'exploitation » (chap. 1). La loi distingue entre ceux-ci et les droits d'usage (chap. 2). La loi n'envisage cependant que l'exploitation du domaine forestier de l'Etat. En dehors de celui-ci, l'exercice des droits dans les forêts domaniales est « transféré » aux collectivités locales, qui disposent librement et pleinement des revenus de cette exploitation ou aux personnes privées propriétaires pour leurs plantations individuelles (art. L. 2). Dans les deux premières hypothèses (Etats et collectivités locales), l'article L. 3 soumet

cette exploitation commerciale au paiement préalable de taxes et redevances dans des conditions et formes définies par décret. L'autorisation préalable de l'autorité administrative locale (maire, président du conseil rural) est également nécessaire pour les forêts des collectivités locales. Dans tous les cas, le permis d'exploitation est délivré par le service des eaux et forêts qui vérifie en outre la conformité de l'exploitation aux prescriptions du plan d'aménagement (art. L. 4). Les diverses recettes d'exploitation du domaine forestier de l'Etat sont obligatoirement versées au Fonds forestier national.

Ces principes sont précisés dans la partie réglementaire du Code issue du décret du 20 février 1999. Selon l'article R.18, l'exploitation forestière se fait par voie de « coupe ou collecte de produits forestiers »²¹; elle comprend également l'exploitation de la forêt à des fins touristiques ou récréatives. Certaines limites sont posées, notamment pour les fruits non arrivés à maturation. Il faut se demander si l'article R.20 soumet la délivrance du permis à la conformité du projet d'exploitation aux « bonnes pratiques de gestion du patrimoine forestier ». Quant à l'article R.26, il conditionne cette autorisation à la détention d'une carte professionnelle d'exploitant forestier délivrée par le service des eaux et forêts. Le régime de délivrance et du contrôle de l'exploitation autorisée est défini, notamment avec l'obligation d'un permis de circulation et/ou d'un permis de dépôt des produits dont les conditions sont fixées (articles R.22 à R.24). Un livre-journal coté, paraphé et contrôlé à tout moment par l'administration forestière, qui consigne certaines informations telles que l'origine des produits, est exigé pour les exploitants qui utilisent du bois brut comme matière première.

²¹ Sont ainsi cités comme produits forestiers : le bois, les exsudats, le miel, les huiles ; les fleurs, fruits, feuilles, écorces, racines ; la faune sauvage terrestre, aviaire et aquatique.

2.5. Règles de protection

L'idée d'une fonction protectrice de la législation n'est pas étrangère au droit ivoirien. Il convient de rappeler que les périmètres de protection, qui se caractérisent par un régime spécial de protection d'espaces particulièrement sensibles, font partie du domaine forestier national. De même, la philosophie à la base du classement de certaines forêts réside dans son caractère « indispensable » à certaines finalités énumérées à l'article 6 : stabilisation du régime hydrographique et du climat, conservation des sols, préservation des sites et conservation de la nature. Cette nécessité de la protection conduit inévitablement, comme on l'a vu, à restreindre l'exercice des droits d'usage. Toutefois, les règles directes de protection sont particulièrement absentes. On ne note guère que deux séries de mesures : d'une part, le régime des « espèces protégées » établi par l'article 23 qui tend à interdire, sauf autorisation spéciale, l'abattage, l'arrachage et la mutilation des essences forestières protégées; d'autre part, la réglementation des feux à laquelle est consacrée un titre IV et qui vise à interdire aussi bien l'abandon de feu pour éviter le risque de propagation à la végétation que l'allumage de feux de brousse sauf pour les feux précoces. Ces règles sont particulièrement détaillées et affinées dans les nouvelles législations forestières.

a) En Afrique centrale, la loi camerounaise a valeur d'exemple. A l'article 11, elle pose une règle générale selon laquelle la protection du patrimoine forestier, faunique et halieutique est assurée par l'Etat. A cet égard, les conditions d'importation ou d'exportation du matériel génétique forestier ou des animaux sauvages sont réglementées. De même, il est interdit d'allumer un feu non autorisé qui risque de causer des dommages à la végétation. Les défrichements, lorsqu'ils ne sont pas interdits, sont conditionnés par le déclassement préalable des parcelles concernées ; ce qui signifie à l'inverse qu'ils deviennent prohibés en cas de classement d'une parcelle forestière ou

d'une mise en défens (art. 18-2). Il est interdit de déverser sur le domaine forestier des produits toxiques ou des déchets industriels susceptibles d'entraîner une modification de la faune ou de la flore. Il est à noter que la loi prévoit des mesures incitatives d'encouragement à la protection, notamment pour les reboisements (art. 19).

Les règles de protection font l'objet du titre IV de la loi forestière de la RDC. Elles consistent en des mesures générales de protection, des mesures de contrôle du déboisement ainsi que de contrôle des feux de forêt et de brousse. Les premières sont les plus originales car leur formulation représente un incontestable effort de rationalisation de la protection, particulièrement face à la montée en puissance des exigences liées à la gestion marchande des biens forestiers. Deux règles principales doivent notamment être relevées. La première, énoncée à l'article 45, dispose que le domaine forestier congolais « est protégé contre toute forme de dégradation ou de destruction du fait de l'exploitation illicite, de la surexploitation, du surpâturage, des incendies et brûlis ainsi que des défrichements et des déboisements abusifs ». Il en est particulièrement ainsi dans les zones d'exposition aux risques d'incendie ou d'inondation. La seconde règle édictée par l'article 46 conditionne toute introduction de matériel génétique vivant ou mort à l'autorisation du ministre chargé des forêts.

b) En Afrique de l'ouest, la loi guinéenne présente des similitudes avec celle des pays de l'Afrique centrale. Son article 71 pose le même principe d'ordre général de protection en élargissant cependant la liste des méfaits aux incendies, maladies, introduction d'espèces inadaptées et désertification. Une disposition supplémentaire de nature à renforcer la première dispose que l'administration forestière peut discrétionnairement édicter des mesures de protection en vue de fixer des sols forestiers en pente, de protéger les sols et les ouvrages contre l'érosion hydrique ou éolienne, de protéger les sources et les cours d'eau, de lutter contre

la désertification, de protéger une espèce rare ou un biotope fragile ou de préserver un milieu naturel en général. A cet égard, l'article 73 édicte différentes mesures telles que l'interdiction de déplacer, briser, enlever ou détruire les bornes servant à délimiter le domaine forestier, de dégrader les terres forestières, d'enlever les souches d'arbres, de faire paître les bêtes dans les jeunes pousses, de mutiler, couper, abattre des arbres ou enlever les arbres sans autorisation. Les défrichements peuvent être soit interdits soit soumis à autorisation et, en cas de permis, sont accompagnés de mesures de reboisement. De même, les feux doivent être contrôlés, y compris pour la fabrication du charbon.

2.6. Conservation et gestion

En la matière, la situation juridique des forêts ivoiriennes est lacunaire. L'absence de dispositions explicites dans ce domaine hypothèque lourdement les conditions de leur bonne gestion. Les solutions adoptées ailleurs ne peuvent de ce fait qu'être profitables.

a) En Afrique centrale, la conservation est au cœur de la gestion forestière. Dans la loi camerounaise, l'article 29 prescrit l'élaboration d'un plan d'aménagement qui définit, dans les conditions fixées par décret, notamment de durée, les objectifs et règles de la gestion forestière ainsi que les conditions d'exercice des droits d'usage des populations. Le principe est que les activités forestières, telles qu'elles sont menées dans des unités forestières d'aménagement, doivent se conformer au plan d'aménagement. Pour faciliter l'aménagement forestier, un inventaire forestier est prévu. Il convient d'insister à chaque processus de réforme sur cet aspect même s'il est souvent difficile à réaliser. D'autres activités sont envisagées telles que la régénération naturelle ou artificielle de la végétation. Les aspects financiers de cette politique de conservation et de gestion sont pris en considération à travers la mise en place d'un Fonds de développement forestier géré par un comité (art. 64-2 alinéa 2).

La loi forestière de la RDC de 2002 définit l'aménagement forestier comme étant «l'ensemble des opérations visant à définir les mesures d'ordre technique, économique, juridique et administratif de gestion des forêts en vue de les pérenniser et d'en tirer le maximum de profit». Quant à la conservation, elle est définie comme étant formée de « mesures de gestion permettant une utilisation durable des ressources et des écosystèmes forestiers, y compris leur protection, entretien, restauration et amélioration ». Un plan forestier national, complété par des plans provinciaux, sont prévus afin de traduire les objectifs de la politique forestière. Par ailleurs, certaines forêts du domaine forestier, notamment les forêts classées, font l'objet d'un plan d'aménagement fixé par arrêté ministériel, qui constitue l'outil de mise en valeur du patrimoine forestier. Au titre des mesures de conservation, figurent l'inventaire forestier (art. 65 à 70), les unités forestières d'aménagement qui sont le siège des activités de planification, gestion, conservation, reconstitution et exploitation des ressources forestières. La reconstitution des forêts constitue, sous cette dénomination, une novation de cette loi qui lui consacre de nombreux développements (art. 77 à 81). Il s'agit en réalité de poursuivre des activités assez classiques de régénération et de reboisement. La participation des populations est encouragée et le financement est assuré par un Fonds forestier national placé sous la responsabilité du Ministre chargé des forêts.

b) En Afrique de l'ouest, la loi guinéenne n'énonce pas à proprement parler des mesures de conservation. Certes, celles-ci sont présentes de manière éparse dans la loi à travers les contrats de gestion forestière, le plan forestier national et les plans forestiers tropicaux. Il faut surtout souligner l'obligation de plans d'aménagement forestiers qui sont destinés à assurer une gestion rationnelle du domaine forestier, en établissant un équilibre entre les besoins socio-économiques et les intérêts de la conservation du milieu naturel. La loi

béninoise de 1993 consacre d'importants développements à l'aménagement forestier (art. 38 et suivants). Ce dernier est assuré dans le cadre d'unités d'aménagement qui sont dotées d'un plan d'aménagement, sur la base d'une gestion participative des populations et par le biais de contrats de gestion. Il n'est pas inintéressant de rappeler la définition de l'aménagement que donnait déjà en 1982 la loi forestière mauritanienne. Son article 18 y voit en effet «un ensemble de techniques de conduites et de traitement des formations forestières afin de les pérenniser et d'en tirer le maximum de profit». Cet aménagement se fait dans le cadre de plans d'aménagement renforcés par des cahiers de charges qui précisent, pour chaque unité forestière, les modalités concrètes de la gestion forestière.

2.7. Mesures institutionnelles

Bien qu'elle précise la consistance du domaine forestier national, divisé en domaine forestier de l'Etat, d'une part, et des particuliers et collectivités, d'autre part, la loi ivoirienne de 1965 ne fournit aucun mode institutionnel d'administration de ces domaines. Le recours soit à la régie soit aux collectivités, sans autre forme de précision, impose cependant de préciser les divers modes d'intervention. Il y a là un enjeu important de la réforme de la législation forestière, qui doit doter le pays de structures forestières adaptées aux besoins d'une exploitation et conservation durables des forêts. A cet égard, les pays étudiés peuvent servir de modèle car ils ont à peu près tous mené à bien, par une réforme de fond ou par touches successives, la réforme des institutions forestières. Celle-ci constitue d'ailleurs un sujet d'étude à part entière dans la mesure où les thèmes sont nombreux et divers, allant des institutions d'encadrement aux institutions de gestion et de recherche, d'une part, et où les expériences nationales sont très variables entre elles, d'autre part. On se bornera par conséquent à quelques éclairages significatifs.

a) En Afrique centrale, l'exemple du Cameroun doit être noté, à travers le

décret n° 98-345 du 21 décembre 1998 portant organisation du Ministère de l'environnement et des forêts qui régit l'administration forestière au Cameroun. Il s'agit d'une organisation très classique d'un département ministériel, avec une administration centrale et des services extérieurs, avec une inspection générale chargée de missions d'évaluation et de contrôle ainsi que d'information directe du ministre et du secrétaire général (art. 6). Les compétences forestières sont partagées entre un Secrétariat permanent et la Direction des forêts (art. 30 et s.). Alors que le Secrétariat permanent est compétent pour élaborer les stratégies de gestion durable des ressources naturelles et dispose à cet égard d'une cellule de la protection et de la conservation de la biodiversité (art. 11 et 12), la Direction des forêts, qui est rattachée à l'administration centrale, est chargée des fonctions traditionnelles, notamment l'élaboration et la mise en œuvre de la politique forestière, la planification, la gestion et l'aménagement des forêts, l'octroi d'agréments et de titres d'exploitation forestière (art. 30). Elle est organisée en deux sous-directions : l'une chargée des agréments et de la fiscalité forestière, l'autre des inventaires et aménagements forestiers. Il est à noter que d'autres compétences qui pouvaient être exercées par la Direction des forêts ont été dévolues à d'autres directions. Il en est ainsi de la Direction de la promotion et la transformation des produits forestiers (exportation du bois) et de la Direction de la faune et des aires protégées.

D'autres institutions sont également prévues, comme l'Office national de régénération des forêts²² et le Centre national de développement forestier²³.

Le Code forestier de la R.D. du Congo consacre de nombreuses dispositions aux « institutions de gestion et d'administration des forêts » (art. 24 à 32). Le ministère chargé des forêts a la responsabilité principale, mais il travaille en collaboration

et en concertation avec les autres ministères concernés et les acteurs socio-économiques (secteur privé et ONG). La loi consacre le principe de la délégation de compétence, soit aux associations lorsqu'elles sont reconnues d'utilité publique (notamment pour conduire des travaux de mise en valeur ou de recherche), soit aux autorités locales d'Etat (telles que les gouverneurs de province, mais à l'exception du pouvoir de réglementation). Les services forestiers, notamment locaux, ne sont pas détaillés; la loi prévoit cependant un service national doté de démembrements provinciaux chargés du cadastre forestier dont elle définit les missions (article 28). Un arrêté ministériel n° 261-2002 du 3 octobre 2002 porte organisation et fonctionnement du cadastre forestier. La loi met également en place une structure consultative sous la forme d'un Conseil consultatif des forêts, à créer au plan national et local, dont les pouvoirs sont également précisés (art. 30 et 31). On peut également penser que des services de recherche forestière seront mis en place ou existent déjà en vertu de dispositions législatives antérieures mais non abrogées, car l'article 35 alinéa 2 dispose que « les services, organismes et institutions concernés sont dotés de moyens et de ressources adéquats leur permettant de s'acquitter de leur mission ».

b) En Afrique de l'ouest, il est à relever qu'en Guinée la loi n° 99-013 du 22 juin 1999 portant Code forestier consacre son chapitre II aux « institutions forestières ». Il s'agit en réalité d'une construction modeste puisque deux articles seulement sont aménagés à cet effet : d'une part, l'article 14 qui confie la responsabilité de la mise en œuvre de la politique forestière au ministère chargé des forêts « dans les termes fixés par le présent code et ses textes d'application et par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur » ; d'autre part, l'article 15 qui se borne à évoquer « l'administration forestière » sans autre précision ainsi que « d'autres services techniques » responsables de la mise en œuvre des mesures nécessaires à la protection et au développement des forêts nationales. On peut dès lors

²² Décret n° 82-636 du 8 décembre 1982.

²³ Décret n° 81-223 du 9 juin² 1981.

signaler l'existence d'une grande variété d'institutions. Il en est ainsi de la Direction nationale des eaux et forêts (DNEF), prévue par le décret n° 97-070 du 5 mai 1997 portant organisation du ministère de l'agriculture, des eaux et forêts; de l'Office pour le développement des plantations forestières, institué par un décret n° 157-90 du 9 août 1990; et de l'Office guinéen du bois créé par le décret n° 216-89 du 23 novembre 1989.

2.8. Mesures financières et incitatives

Elles sont largement absentes du droit positif en vigueur. Leur nécessité s'est pourtant progressivement imposée à peu près partout, comme un élément indispensable de la conservation des forêts.

a) En Afrique centrale, la loi camerounaise de 1994 pose implicitement le principe de telles mesures, en considérant à son article 10, qui fait partie des « dispositions préliminaires », d'une part que des titres de recouvrement des droits et taxes sur les forêts seront émis par l'administration chargée des forêts et, d'autre part, que les agents de cette administration recevront des indemnités au titre de ces opérations de recouvrement. C'est dire, à l'évidence, qu'ils seront « incités » financièrement à mener à bien de telles opérations de recouvrement afin de rendre effective la perception par le trésor des divers droits et taxes et limiter ainsi le détournement ou les pratiques frauduleuses des agents²⁴. La définition du régime de ces mesures d'intéressement est renvoyée à un décret. L'article 12 alinéa 2 doit également être relevé, du fait de son originalité à l'époque de la rédaction de la loi. Selon cette disposition, les retombées économiques et financières résultant de l'utilisation des ressources génétiques, qui sont au Cameroun la propriété de l'Etat, donnent lieu au paiement de royalties. Doit enfin être noté, au titre des généralités, l'article

²⁴ P. Talla : *Contribution à la lutte contre la délinquance et la corruption dans le secteur forestier : approches conceptuelles*, FAO, Etude législative en ligne 34, octobre 2003.

19 qui prévoit, le cas échéant, des mesures incitatives en vue d'encourager le reboisement.

Le financement des activités d'aménagement forestier est assuré par un Fonds spécial de développement forestier géré par un Comité et abondé par les ressources provenant des opérations d'aménagement (art. 64, alinéas 2, 4 et 5). Le chapitre IV du titre III relatif aux forêts aborde cependant de manière spécifique la question des « dispositions financières et fiscales ». L'article 66 prévoit ainsi pour les ventes de coupe et les conventions d'exploitation forestière une patente constituée par: (i) la redevance forestière annuelle assise sur la superficie; (ii) la taxe d'abattage des produits forestiers; (iii) la surtaxe progressive à l'exportation des produits forestiers non transformés. A ces mesures s'ajoutent les droits issus de l'exploitation par permis, les droits correspondants aux services rendus par les forêts domaniales ou encore la contribution à la réalisation des œuvres sociales. Les sommes concernées sont versées au Trésor ou au Fonds spécial. Il y a peu d'exonérations, notamment sur la surtaxe progressive à l'exportation autorisée de grumes. Toutefois, les communautés reçoivent directement une partie des revenus tirés de la vente des produits forestiers et une contribution issue de l'exploitation des forêts communales leur est intégralement versée pour la réalisation d'œuvres sociales (art. 68). La loi de finances doit fixer ces mesures, auxquelles s'ajoute dans certains le cas le montant d'un cautionnement exigé ou le produit de la taxe de transfert d'une concession forestière (art. 69 et 70).

Le décret de 1995 d'application des dispositions législatives relatives aux forêts précise un grand nombre de ces règles. Ainsi l'article 8 alinéa 3 rappelle-t-il que les travaux exécutés d'office aux frais des intéressés peuvent être décidés en cas de défaillance des propriétaires ou concessionnaires forestiers dans la prévention et la lutte contre les incendies de forêt. Ce décret est lui-même mis en œuvre par d'autres textes, tels que le

décret n° 96-238 du 10 avril 1996 fixant la rémunération de certains services rendus au titre de l'application du régime des forêts (et de la faune). Il en est ainsi, selon l'article 2 de ce décret, de l'agrément d'une activité forestière et de la délivrance, du renouvellement ou transfert d'un titre d'exploitation forestière. Le décret de 1995 est également mis en œuvre par trois autres textes de même valeur : (i) le décret n° 96-237 du 10 avril 1996 fixant les « modalités de fonctionnement des fonds spéciaux » prévus par la loi forestière ; (ii) le décret n° 96-642 du 17 septembre 1996 fixant l'assiette et les modalités de recouvrement des droits, redevances et taxes relatifs à l'activité forestière ; (iii) le décret n° 96-643 du même jour fixant les valeurs imposables des grumes. Il est à noter qu'un important décret n° 99-370 a été pris le 19 mars 1999 en vue d'établir un « programme de sécurisation des recettes forestières » qui s'appuie, ce qui est assez nouveau dans la région, sur un système informatique de gestion de l'information forestière. Grâce à cet outil, les directions des impôts, douanes, trésor public et des forêts peuvent collaborer étroitement afin de maximiser les rentrées de recettes forestières.

La loi forestière de la République démocratique du Congo du 29 août 2002 envisage dans son article 54 alinéas 2 et 3 une « taxe de déboisement » qui doit être acquittée « préalablement » à son octroi par tout bénéficiaire d'un permis de déboisement et dont le produit est affecté à la reconstitution du capital forestier. Il est également prévu, à l'inverse, que les particuliers ou les communautés qui s'investissent dans le reboisement pourront bénéficier en retour, à titre d'encouragement, de tout ou partie des produits forestiers qui en seront issus (art. 80). Un Fonds forestier national est institué par la loi – et créé ultérieurement par voie de décret – pour assurer le financement des opérations de reboisement par le biais des recettes forestières (art. 81). Un cautionnement garantissant l'octroi d'une concession forestière est prévu (art. 82). Le titre VIII est spécialement consacré à la fiscalité

forestière (art. 120 et s.). La loi prohibe formellement l'exonération du paiement des taxes et redevances forestières et autres droits (art. 120). Elle renvoie directement à des arrêtés interministériels le soin d'en fixer le taux sur la base de valeurs-plancher fournies par l'article 121. La loi fournit également une « grille » de répartition des diverses recettes forestières entre les collectivités territoriales décentralisées, le Fonds forestier national et le trésor public, avec dans certains cas une affectation spéciale des sommes (art. 122).

La loi de la République du Congo du 20 novembre 2000 crée aussi un « Fonds forestier » auquel est consacré son titre VII. Il est « destiné à contribuer à la mise en valeur des ressources forestières nationales et en assurer la gestion, la conservation et la reconstitution » (art. 107). Le Fonds est abondé par diverses recettes forestières alimentées par les taxes forestières, l'exploitation de la faune et 50% du produit de la vente des bois de plantation des forêts de l'Etat, 30% du produit des amendes, transactions ou ventes aux enchères. Il est complété par les subventions de l'Etat et d'éventuels dons et legs. L'article 109 met en place un Fonds spécial sous la forme d'un compte de dépôt hors budget ouvert auprès du trésor²⁵. La mise en œuvre de la loi par des mesures réglementaires a été rapidement assurée sur ces aspects financiers. Ainsi divers décrets et arrêtés en date du 31 décembre 2002 fixent les modalités de répartition de la taxe de superficie destinée au développement des départements, déterminent les zones de taxation forestière, fixent les valeurs FOB pour le calcul de la taxe d'abattage et de la taxe à l'exportation du bois, le taux de diverses taxes d'abattage des bois des forêts naturelles ou des plantations industrielles privées ou encore fixent la taxe sur les produits forestiers.

Le Code forestier gabonais de 2001 consacre un chapitre aux « dispositions économiques, financières et sociales » (art.

²⁵ Ce qui n'est le cas ni au Congo ex-Zaïre voisin ni au Cameroun.

244 et s.). Une quinzaine de taxes et redevances sont instituées dont une taxe de transformation par sciage à la tronçonneuse et une autre de charges forestières. Leur taux et assiette sont fixés par la loi de finances. L'article 250 prévoit qu'un « fonds », non précisé, sera créé par voie législative pour l'aménagement, le reboisement, la promotion de l'industrialisation de la filière bois, la conservation et la protection forestières. L'article 251 met en place une contribution incitative en faveur des communautés, sous forme de contribution financière alimentée par les concessionnaires forestiers. Au titre des « dispositions diverses », l'article 285 prévoit que les personnels de l'administration des Eaux et Forêts perçoivent sur les produits issus des droits, taxes, redevances, amendes, confiscations et des sanctions pécuniaires, des ristournes dont le taux, les modalités de prélèvement et la répartition sont fixés par voie réglementaire.

b) En Afrique de l'ouest, l'article 105 de la loi-cadre du Bénin sur l'environnement prévoit des « mesures d'incitation » de portée générale. Celles-ci visent à associer les secteurs public et privé à l'exécution de la loi-cadre. Elles sont en principe déterminées par la loi de finances, selon des modalités d'application fixées elles-mêmes par des décrets en Conseil des ministres.

La loi forestière de la Guinée institue un « Fonds forestier national » dont les modalités de création sont renvoyées à un décret ultérieur (articles 99 et 100) et qui est placé sous la responsabilité du ministre chargé des forêts. En outre, l'Ordonnance de 1987 portant Code sur la protection et la mise en valeur de l'environnement, telle que modifiée par l'Ordonnance n° 22-89 du 10 mars 1989, a créé le Fonds de sauvegarde de l'environnement, dont l'organisation et le fonctionnement ont ensuite fait l'objet du décret n° 97-286 du 24 décembre 1997.

Le Code forestier sénégalais date déjà de 1998, mais ses dispositions financières demeurent d'un grand intérêt. Elles restent d'ailleurs relativement classiques dans la

mesure où elles prévoient que l'exploitation commerciale du domaine forestier est assujettie au paiement de taxes et redevances (art. L.3), qui sont versées dans un « Fonds forestier national » dont l'objectif est de contribuer à la mise en valeur des ressources forestières par l'exécution ou l'encouragement d'actions de protection et de conservation, notamment en matière de reboisement et de restauration des terrains dénudés menacés d'érosion (art. L. 5 et 6). Ces dispositions législatives sont mises en œuvre dans la partie réglementaire du Code forestier édictée par le décret n° 98-164 du 20 février 1999. Ce sont les articles R. 34 et suiv. qui concernent le Fonds forestier national. Ils précisent les modalités de son alimentation et le type d'actions à financer. L'article L. 64 interdit aux agents de recevoir une quelconque gratification, récompense ou présent en raison de leurs fonctions. Toutefois, l'article L. 74 introduit une mesure incitative en faveur des agents forestiers. Il dispose que « le pourcentage ainsi que le mode de répartition du produit des amendes, confiscations, restitutions, dommages-intérêts et contraintes à attribuer aux agents chargés du service des Eaux et Forêts et, le cas échéant, aux autres agents habilités conformément aux dispositions de l'article L. 57 sont fixés par décret ».

2.9. Sanctions administratives et pénales

Sanctions administratives

Les articles 27 et 28 de la loi forestière ivoirienne prévoient, après mise en demeure, le rétablissement en nature des parcelles indûment défrichées dans un délai maximum de cinq ans, sous peine d'une remise en état administrative aux frais du contrevenant.

a) En Afrique centrale, on relève qu'au Cameroun l'article 38 de la loi de 1994 prévoit l'exécution d'office des travaux rendus obligatoires par une convention de gestion ou même la résiliation unilatérale de celle-ci en cas de violation de ses

prescriptions par le bénéficiaire. Dans les deux Congo, des sanctions administratives sont également prévues.

b) En Afrique de l'ouest, l'article 111 de la loi-cadre sur l'environnement du Bénin dispose que les mesures pénales ne font pas obstacle à l'édition de sanctions administratives telles que le retrait ou la révocation des certificats, permis ou autorisations délivrés par les autorités compétentes. Selon l'alinéa 2, une remise en état des biens et sites dégradés peut également être ordonnée tant par l'autorité administrative que par le juge. En Guinée, l'article 125 de la loi forestière dispose que, «outre les sanctions pénales qu'ils encourent, les auteurs de dommages au domaine forestier sont tenus de restaurer la parcelle endommagée ou de réparer lesdits dommages».

Un décret malien du 24 février 1986 organise également des mesures d'intéressement des agents sur le produit des transactions, amendes, confiscations, dommages-intérêts, contraintes et saisies en matière forestière²⁶.

Sanctions pénales

a) En Afrique centrale, la loi forestière de la République démocratique du Congo consacre son titre IX aux « dispositions pénales ». Ses trois chapitres sont relatifs : (i) à la procédure, qui met en avant le rôle des inspecteurs forestiers, assermentés ou non, qui peuvent procéder à des saisies et mises sous séquestre des moyens de l'infraction, et qui accordent des transactions avant la décision du juge; (ii) aux sanctions qui sont constituées par le paiement de dommages-intérêts, la confiscation des moyens de l'infraction, la remise en état des lieux, une servitude pénale et des peines d'amende graduées en fonction de la nature de l'infraction, la récidive étant une circonstance aggravante (articles 143 et s.).

La loi congolaise de 2000 aborde également la répression des infractions

dans un titre VIII qui aborde les divers aspects de la procédure répressive et des infractions et pénalités. S'agissant de la procédure, on retrouve de nombreux points communs en ce qui concerne la recherche et la constatation des infractions, la confiscation et la saisie des moyens de l'infraction ou encore les actions et les poursuites. Les infractions et pénalités sont définies en fonction des domaines sur lesquels elles portent : pâturage, culture en forêt, feux de brousse et incendies de forêt, exploitation frauduleuse, mutilation et autre «action préjudiciable aux arbres». L'application de ces dispositions législatives s'est faite par voie d'arrêté ministériel, sur habilitation directe du législateur. Le système est assez simple: l'arrêté n° 262/2002 du 3 octobre 2002 portant mesures relatives à l'exploitation forestière se borne à disposer en son article 65 que les infractions sont punies conformément aux règles édictées par la loi.

b) En Afrique de l'ouest, la loi-cadre sur l'environnement du Bénin consacre son titre VI aux sanctions en trois chapitres : (i) recherche et constatation des infractions ; (ii) dispositions pénales diverses ; (iii) des infractions et leur incrimination. Si l'on met à part le chapitre II qui est en réalité relatif aux sanctions administratives, la loi-cadre décrit la nature des infractions, les peines et la procédure d'incrimination.

En Guinée, les mesures répressives sont abordées au titre de la «police forestière» (chap. V). La procédure de recherche et de constatation des infractions y est décrite. Elle met en avant les officiers de police judiciaire et les agents forestiers assermentés. Ceux-ci peuvent exercer l'ensemble des pouvoirs généralement décrits dans les lois forestières, à l'exception des perquisitions dans les habitations. Les sanctions sont également envisagées (art. 108 et s.). Elles comprennent des peines d'amende et/ou d'emprisonnement graduées en fonction de la nature de l'infraction commise. Leurs quantum sont raisonnables, avec des peines maximales de 2 ans d'emprisonnement et 500 000 francs

²⁶ Décret n° 45-86 du 24 février 1986.

guinéens d'amende, qui sont cependant doublées en cas de récidive.

Le Code forestier sénégalais régit également la « répression des infractions ». Son titre II aborde tour à tour les procédures, notamment de recherche et de constatation des infractions, et les infractions et pénalités dans divers secteurs tels que pâturages, feux de brousse, défrichement, etc. Les peines sont classiques, avec un maximum de 500 000 francs CFA pour les amendes et de deux ans d'emprisonnement.

CONCLUSION

Cette étude vise à éclairer les conditions d'une réforme de la législation forestière en Côte d'Ivoire. A partir de l'examen des législations voisines d'Afrique centrale et occidentale, elle permet de faire ressortir les points critiques susceptibles d'être réformés, qui sont nombreux. Certes, les évolutions consacrées ici ou là n'ont pas la même importance. Les domaines sur lesquels elles portent varient d'un pays à un autre. Pour autant, elles ont toute valeur d'enseignement dès lors qu'elles-mêmes tendent à s'inspirer les unes les autres. A ce titre, d'autres pays pourraient être évoquées. De même, de nombreux autres points requièrent une analyse plus approfondie, notamment les institutions forestières, les ressources financières ou encore les mesures répressives et pénales. Sur ces différents points, cependant, l'étude ne fournit que des éléments descriptifs et n'a de ce fait qu'une valeur illustrative.

LEGISLATION CONSULTÉE

1. Bénin

- Loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement en République du Bénin ;
- Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin ;
- Loi n° 93-011 du 3 août 1993 portant conditions d'exercice de la chasse et du tourisme de vision en République du Bénin ;
- Décret n° 2001-364 du 18 septembre 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- Décret n° 98-487 du 15 octobre 1998 portant création, attributions et fonctionnement du centre national de gestion des réserves de faune (CENAGREF) ;
- Décret n° 2001-509 du 30 novembre 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère de l'environnement, de l'habitat et de l'urbanisme ;
- Décret n° 96-271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 (régime des forêts en République du Bénin) ;
- Décret n° 90-366 du 4 décembre 1990 portant modalités d'application de la loi n° 87-014 du 21 septembre 1987 sur la réglementation de la protection de la nature et de l'exercice de la chasse en République du Bénin ;
- Arrêté n° 1143 du 2 décembre 2002 portant attributions, organisation et fonctionnement de la Direction de l'agriculture.

2. Burkina Faso

- Loi n° 98-030 du 12 février 1999 portant loi-cadre sur l'environnement du Bénin ;
- Loi n° 93-011 du 3 août 1993 portant conditions d'exercice de la chasse et du tourisme de vision en République du Bénin ;

- Loi n° 93-009 du 2 juillet 1993 portant régime des forêts en République du Bénin ;
- Loi n° 87-014 du 21 septembre 1987 portant réglementation de la protection de la nature et de l'exercice de la chasse en République du Bénin ;
- Décret n° 2001-364 du 18 septembre 2001 portant attributions, organisation et fonctionnement du ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche ;
- Décret n° 98-487 du 15 octobre 1998 portant création, attributions et fonctionnement du Centre national de gestion des réserves de faune (CENAGREF) ;
- Décret n° 97-279 du 11 juin 1997 portant attributions, organisation et fonctionnement du Ministère du développement rural ;
- Décret n° 96-271 du 2 juillet 1996 portant modalités d'application de la loi n° 93-009 du 2 juillet (régime des forêts en République du Bénin) ;
- Décret n° 89-398 du 7 novembre 1989 portant approbation des statuts de l'office national du bois.

3. Cameroun

- Ordonnance n° 99-001 du 31 août 1999 complétant certaines dispositions de la loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ;
- Loi n° 96-12 du 5 août 1996 portant loi-cadre relative à la gestion de l'environnement ;
- Loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ;
- Loi n° 78-23 du 29 décembre 1978 relative à la protection des parcs nationaux ;
- Décret n° 2000-092 du 27 mars 2000 modifiant le décret n° 95-521 du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts ;
- Décret n° 99-781 du 13 octobre 1999 fixant les modalités d'application de l'article 71(1) nouveau de la loi n° 94-01 du 20 janvier 1994 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ;

- Décret n° 99-711 du 11 août 1999 modifiant certaines dispositions du décret n° 96-237 fixant les modalités de fonctionnement des fonds spéciaux prévus par la loi n° 94-01 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ;
- Décret n° 99-370 du 19 mars 1999 relatif au programme de sécurisation des recettes forestières ;
- Décret n° 96-642 du 17 septembre 1996 fixant l'assiette et les modalités de recouvrement des droits de redevance et taxes relatifs à l'activité forestière ;
- Décret n° 96-643 du 17 septembre 1996 fixant les valeurs imposables des grumes ;
- Décret n° 96-238 du 10 avril 1996 fixant la rémunération de certains services rendus au titre de l'application du régime des forêts et du régime de la faune ;
- Décret n° 96-237 du 10 avril 1996 fixant les modalités de fonctionnement des fonds spéciaux prévus par la loi n° 94-01 portant régime des forêts, de la faune et de la pêche ;
- Décret n° 95-531 du 23 août 1995 fixant les modalités d'application du régime des forêts.

4. Centrafrique

- Loi n° 90-003 du 9 juin 1990 portant code forestier centrafricain
- Décret n° 91-018 du 2 février 1991 fixant les modalités d'octroi des permis d'exploitation et d'aménagement en matière forestière ;
- Décret n° 83-127 du 12 mars 1983 portant organisation et fonctionnement du Comité national de lutte contre l'incendie et les feux de brousse ;
- Décret n° 80-104 du 15 février 1980 portant organisation administrative de l'office national des forêts ;
- Décret n° 71-435 du 15 octobre 1971 portant création d'une brigade de contrôle des produits de chasse au ministère des eaux, forêts, chasse et pêche.

5. Congo (RD)

- Loi n° 11-2002 du 29 août 2002 portant Code forestier ;
- Loi n° 75-023 du 22 juillet 1975 portant statut de l'Institut zaïrois pour la conservation de la nature.

6. Congo (République du)

- Loi n° loi n° 16-2000 du 20 novembre 2000 portant Code forestier ;
- Loi n° 003-91 du 23 avril 1991 sur la protection de l'environnement ;
- Décret n° 2002-437 du 31 décembre 2002 fixant les conditions de gestion et d'utilisation des forêts ;
- Décret n° 2002-433 du 31 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement du corps des agents des eaux et forêts
- Décret n° 2002-434 du 31 décembre 2002 portant organisation et fonctionnement du Fonds forestier ;
- Décret n° 2002-436 du 31 décembre 2002 portant attributions, organisation et fonctionnement du service de contrôle de produits forestiers à l'exportation ;
- Décret n° 2002-438 fixant les modalités de répartition de la taxe de superficie forestière destinée au développement des départements ;
- Décret n° 99-149 du 23 août 1999 portant organisation et fonctionnement du Fonds pour la protection de l'environnement ;
- Décret n° 98-254 du 16 juillet 1998 portant attributions et organisation de la direction générale du cadastre et de la topographie ;
- Décret n° 98-129 du 12 mai 1998 portant attributions et organisation de la direction générale de l'action régionale et des opérations d'aménagement ;
- Décret n° 98-175 du 12 mai 1998 portant attributions et organisation de la direction générale de l'économie forestière ;

7. Côte d'Ivoire

- Loi n° 65-425 du 20 décembre 1965 portant code forestier ;
- Loi n° 96-766 du 3 octobre 1996 portant Code de l'environnement ;
- Décret n° 66-122 du 31 mars 1966 déterminant les essences forestières dites protégées ;
- Décret n° 66-428 du 15 septembre 1966 fixant les procédures de classement et de déclassement des forêts domaniales ;
- Décret n° 72-125 du 9 février 1972 portant création d'un contrat de fermage pour certains permis temporaires d'exploitation ;
- Décret n° 72-606 du 18 septembre 1972 portant création des sociétés civiles de groupements d'exploitants forestiers ;
- Décret n° 78-231 du 15 mars 1978 fixant les modalités de gestion du domaine forestier de l'Etat ;
- Décret n° 82-70 du 13 janvier 1982 fixant les conditions d'approvisionnement en bois des industries locales et d'exportation de bois et de produits ligneux.

8. Gabon

- Loi n° 016-01 du 31 décembre 2001 portant Code forestier ;
- Loi n° 16-93 du 26 août 1993 relative à la protection de l'environnement ;
- Loi n° 4-84 du 12 juillet 1984 portant annulation des titres de propriété forestières et agricoles ;
- Décret n° 559-94 du 12 juillet 1994 portant réglementation des coupes familiales ;
- Décret n° 1285-93 du 27 septembre 1993 fixant le diamètre minimum d'exploitabilité des bois d'œuvre ;
- Décret n° 1205-93 du 30 août 1993 définissant les zones d'exploitation forestière ;
- Décret n° 184-87 du 4 mars 1987 fixant les modalités de classement et de déclassement des forêts de l'Etat ;
- Décret n° 87-185 du 4 mars 1987 relatif à la répression des infractions en matière des eaux, forêts, faune, chasse et pêche.

9. Guinée

- Loi n° 99-013 du 22 juin 1999 adoptant et promulguant la loi portant code forestier ;
- Décret n° 97-286 du 27 décembre 1997 portant organisation et modalités de fonctionnement du Fonds de sauvegarde de l'environnement ;
- Loi n° 93-004 du 11 mars 1993 rectifiant et complétant les articles 52 et 54 de l'ordonnance n° 81-89 du 20 décembre 1989 portant code forestier ;
- Décret n° 97-070 du 5 mai 1997 portant organisation du ministère de l'agriculture, des eaux et forêts ;
- Loi n° 96-012 du 22 juillet 1996 modifiant et complétant l'ordonnance n° 22-89 du 10 mars 1989 portant sur les pénalités du Code de l'environnement ;
- Décret n° 237-90 du 28 novembre 1990 complétant et rectifiant certaines dispositions du décret n° 227-89 du 20 décembre 1990 portant application du Code forestier ;
- Décret n° 32-93 du 18 février 1993 rectifiant et complétant les articles 47, 48, 49 et 50 du décret n° 227-89 du 20 décembre 1989 portant application du Code forestier ;
- Décret n° 227-89 du 20 décembre 1989 portant application du Code forestier.

10. Mali

- Ordonnance n° 98-025 du 25 août 1998 portant création de la direction nationale de la conservation de la nature ;
- loi n° 96-050 du 16 octobre 1996 portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales ;
- Loi n° 96-016 du 13 février 1996 portant création de l'unité de gestion forestière ;
- Loi n° 95-003 du 18 janvier 1995 portant organisation de l'exploitation du transport et du commerce du bois ;
- Loi n° 95-004 du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières ;

- Loi n° 91-47 du 23 février 1991 relative à la protection de l'environnement et du cadre de vie ;
- Loi n° 86-65 du 26 juillet 1986 portant institution et fixant le taux d'une taxe de défrichement ;
- Loi n° 86-66 du 26 juillet 1986 portant Code de feu ;
- Loi n° 86-42 du 24 mars 1986 portant Code forestier ;
- Décret n° 98-415 du 24 décembre 1998 fixant le cadre institutionnel de la gestion des questions environnementales ;
- Décret n° 98-370 du 11 novembre 1998 portant création des services régionaux et subrégionaux de la conservation de la nature ;
- Décret n° 98-292 du 8 septembre 1998 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la direction nationale de la conservation de la nature ;
- Décret n° 97-053 du 31 janvier 1997 fixant les taux des redevances de défrichement dans le domaine forestier de l'Etat et définissant la limite sud officielle de la zone sahélienne ;
- Décret n° 96-083 du 20 mars 1996 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'unité de gestion forestière ;
- Décret n° 96-043 du 8 février 1996 fixant l'organisation et les modalités de défrichement, de classement et de déclasserment dans les domaines forestiers de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- Décret n° 45-86 du 24 février 1986 portant répartition des produits de transaction, confiscation, amendes, dommages intérêts, contraintes et saisies en matière forestière.

11. Mauritanie

- Loi n° 2000-045 du 26 juillet 2000 portant loi-cadre sur l'environnement ;
- Loi n° 97-006 du 20 janvier 1997 abrogeant et remplaçant la loi n° 75-003 du 15 janvier 1975 portant code de la chasse et de la protection de la nature ;
- Loi n° 97-007 du 20 janvier 1997 abrogeant et remplaçant l'ordonnance

n° 82-171 portant code forestier du 15 décembre 1982 ;

- Décret n° 83-159 bis du 5 juin 1983 portant protection de certaines espèces herbacées.

12. Niger

- Loi n° 2004-040 du 8 juin 2004 portant régime forestier ;
- Loi-cadre du 21 décembre 1998 relative à la gestion de l'environnement ;
- Loi n° 74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier ;
- Décret n° 96-390 du 22 octobre 1996 portant application de l'ordonnance n° 92-037 relative à l'organisation de la commercialisation et du transport de bois dans les grandes agglomérations, et de la fiscalité qui lui est applicable ;
- Décret n° 74-226 du 23 août 1974 fixant les conditions d'application de la loi n° 74-7 du 4 mars 1974 fixant le régime forestier.

13. Sénégal

- Loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant code de l'environnement ;
- Loi n° 98-03 du 8 janvier 1998 portant code forestier ;
- Décret n° 2001-282 du 12 avril 2001 portant application du code de l'environnement ;
- Décret n° 98-164 du 20 février 1998 portant code forestier- partie réglementaire
- Décret n° 96-572 du 9 juillet 1996 fixant les taxes et redevances en matière d'exploitation forestière.

14. Tchad

- Loi n° 014-98 du 17 août 1998 définissant les principes généraux de la protection de l'environnement ;
- Décret n° 81-65 du 3 mai 1965 fixant le taux et le mode de perception des recettes en matière forestière ;
- Décret n° 80-65 du 3 mai 1965 réglementant l'exercice des droits d'usage en matière forestière.

15. Togo

- Loi n° 88-14 du 3 novembre 1988 instituant Code de l'environnement ;
- Ordonnance n° 6 du 15 mars 1973 portant réglementation des feux de brousse ;
- Décret du 5 février 1938 portant organisation du régime forestier du territoire du Togo.

BIBLIOGRAPHIE

- Cirelli M.T., Schmithüsen, Texier J. et Young T. : *Tendances du droit forestier en Afrique et en Europe*, FAO, Etude législative, n° 72, 2003.
- Cirelli Maria Teresa et Schmithüsen Franz : *Tendances du droit forestier en Europe occidentale*, FAO, Etude juridique en ligne, n° 10, juin 2000.
- Doumbé-Billé Stéphane : *Droit international de la faune et des aires protégées : importance et implication pour l'Afrique*, FAO, Etude juridique en ligne, n° 20, septembre 2001.
- Konaté Aenza : *Tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique centrale*, FAO, Etude juridique en ligne, n° 21, septembre 2001.
- Lindsay John, Mekouar Ali et Christy Lawrence : *Why Law Matters : Design Principles for Strengthening the Role of Forestry Legislation in Reducing Illegal Activities and Corrupt Practices*, FAO, Legal Paper Online, n° 27, avril 2002.
- Lindsay Jonathan M. et Rosenbaum Kenneth L.: *An overview on Forest National Funds: Current Approaches and Future Opportunities*, FAO, Legal Paper Online, n° 15, avril 2001.
- Ly Ibrahim: *Tendances d'évolution du droit de la faune et des aires protégées en Afrique occidentale*, FAO, Etude juridique en ligne, n° 13, janvier 2001.
- Texier Justine: *Tendances de droit forestier en Afrique francophone, hispanophone et lusophone*, FAO, Etude juridique en ligne, n° 28, mai 2002.
- Talla Patrice: *Contribution du droit à la lutte contre la délinquance et la corruption dans le secteur forestier : approches conceptuelles*, FAO, Etude juridique en ligne, n° 34, octobre 2003.
- Saussay (du) Christian: «Evolutions récentes des législations forestières en Afrique», in *Politiques forestières d'un certain nombre de pays d'Afrique*, FAO, Etude Forêts 132, Rome, 1996, pp. 185-207.
- Volker Kohler et Franz Schmithüsen: *Comparative analysis of forest laws in twelve in Sub-Saharan African countries*, FAO, Legal Paper Online, n° 37, juillet 2004.